N° 1546

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 avril 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE *pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'*autonomie financière des collectivités territoriales.

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

Voir numéros : 1155 et 1541.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

EXAMEN DES ARTICLES 10

Article premier :
Définition de la notion de catégorie de collectivités territoriales 11

Article 2 :
Définition de la notion de « ressources propres » 16

Article 3 :
Définition des notions d'« ensemble des ressources » et de « part déterminante » 33

Article 4 :
Mécanisme de mise en œuvre de la garantie 44

AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION 49

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR GENERAL 51

INTRODUCTION

Conformément à l'article 89 de la Constitution, le Parlement convoqué en Congrès a adopté le 17 mars 2003 le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République. Ce projet de loi était soumis au Parlement par décision du Président de la République [(1)], suite à son adoption en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, respectivement les 4 et 11 décembre 2002 [(2)]. En conséquence, le Président de la République a promulgué la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Lors des débats du Parlement convoqué en Congrès, M. Jean-Pierre Raffarin, Premier Ministre, a évoqué cinq des leviers de réforme apportés par cette révision constitutionnelle :

– la promotion du « *principe de subsidiarité et de proximité* » ;

– la création d'un « *droit à l'expérimentation* » ;

– la création d'outils locaux de « *participation populaire* » ;

– la fixation d'« *un nouveau cadre financier pour garantir l'autonomie financière* [des collectivités territoriales] *et développer* […] *la péréquation entre les différents territoires* » ;

– la « *reconnaissance d'un droit à la spécificité, c'est-à-dire la possibilité d'adapter le statut des collectivités en métropole et outre-mer* ».

S'agissant du quatrième d'entre ces cinq leviers et, plus précisément, du nouveau cadre financier garantissant l'autonomie financière des collectivités territoriales, le Premier Ministre a précisé qu'il pouvait être décliné en quatre principes [(3)] :

– l'« *autonomie financière* » des collectivités territoriales, qui ne peut être mieux explicitée que par le premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.* » ;

---

(1) Cette décision a été mise en œuvre par le décret du 27 février 2003 tendant à soumettre deux projets de loi constitutionnelle au Parlement réuni en Congrès, décret contresigné par le Premier Ministre.

(2) Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République avait au préalable fait l'objet d'une première lecture au Sénat, achevée le 6 novembre 2002.

(3) Voir le discours du Premier ministre dans, Journal officiel de la République française*, Congrès du Parlement, compte-rendu intégral des débats, séance du lundi 17 mars 2003, pages 16 à 18.*

– la « *juste compensation* » financière des transfert, création et extension de compétences. Le transfert de l'exercice d'une compétence ne peut être mis en œuvre qu'accompagné des moyens financiers qui étaient destinés à cet exercice avant ce transfert. Par ailleurs, comme le précise le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* ». Ces règles ont d'ores et déjà trouvé à s'appliquer dans la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, ainsi qu'aux modalités financières correspondantes, prévues par l'article 59 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003). Les mêmes règles encadreront les dispositions de la future loi relative aux libertés et responsabilités locales [(1)], ainsi que les modalités financières permettant sa mise en œuvre, qui devraient figurer dans la loi de finances pour 2005 ;

– l'« *autonomie fiscale* » des collectivités territoriales entendue comme le principe selon lequel, comme le précise désormais le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, « *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.* ». Certes, l'autonomie ainsi définie par la Constitution n'est pas uniquement fiscale, mais le simple fait que le constituant ait pris le soin d'élever « *les recettes fiscales* » au rang d'une notion constitutionnelle, comme l'une des composantes des ressources propres des collectivités territoriales, sans par ailleurs énumérer aucune autre de ces composantes, prouve qu'il a en tout état de cause souhaité asseoir largement cette autonomie sur ces recettes fiscales ;

– la « *péréquation* », dont les modalités prévues par la loi doivent, comme le précise désormais le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, « *favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* ».

C'est au troisième de ces quatre principes qu'est consacré le présent projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales. En effet la deuxième phrase du troisième alinéa de cet article précise qu'une loi organique fixe les conditions dans lesquelles est mise en œuvre la règle selon laquelle 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 relative à l'autonomie financière des collectivités locales doit ainsi définir avec précision chacun des paramètres de la règle prévue par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

---

(1) Le projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales a d'ores et déjà été adopté en première lecture par le Sénat le 15 novembre 2003, puis par l'Assemblée nationale le 14 avril 2004.

D'un point de vue plus analytique, la nécessité que le ratio précité ne puisse jamais s'établir en deçà d'une valeur plancher constitue le cœur de cette règle. C'est pourquoi la loi organique doit prévoir, en tout état de cause, les trois éléments suivants issus de l'article 72-2 de la Constitution :

– le numérateur du ratio, c'est-à-dire, en l'espèce, la définition des « *recettes fiscales et* [des] *autres ressources propres* » des collectivités territoriales ;

– le dénominateur du ratio, soit la définition « *de l'ensemble* [des] *ressources* » des collectivités territoriales ;

– la valeur en deçà de laquelle le ratio ne doit pas s'établir, c'est-à-dire la définition de « *la part déterminante* ».

Un autre élément est indispensable afin d'apprécier le respect de cette règle. Celle-ci s'apprécie pour « *chaque catégorie de collectivités* » territoriales. En conséquence, la loi organique doit nécessairement définir les catégories de collectivités territoriales. Cela signifie que le législateur organique doit préciser quelles sont toutes les collectivités territoriales composant chacune des catégories regroupant ces collectivités. Car l'établissement du ratio propre à une catégorie de collectivités territoriales ne peut être effectué qu'à la suite de la sommation des éléments déterminant son numérateur et son dénominateur, propres à chacune de ces collectivités territoriales.

Il s'agit donc de déterminer certains des éléments constitutifs d'un principe qu'il est apparu indispensable à la majorité de mettre en œuvre. A ce titre, il n'est pas inutile de rappeler que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 est, s'agissant des finances publiques locales, l'aboutissement d'une démarche politique tendant à poser la question de l'état de l'autonomie financière des collectivités territoriales dès lors qu'ont été mis en œuvre, au niveau national, des allégements d'impôts locaux, compensés plus ou moins partiellement par des dispositifs financiers nationaux « en faveur » des collectivités territoriales.

On peut estimer que ces procédés sont aussi anciens que l'acte I de la décentralisation. Les modalités de compensation de deux des mesures relatives à la taxe professionnelle prévues par la première loi de finances rectificative pour 1982 (n° 82-540 du 28 juin 1982) sont à cet égard instructives :

– le I de son article 13 prévoyait une réduction de 10% de la fraction des salaires prise en compte dans les bases de la taxe professionnelle, réduction compensée, chaque année et sans indexation, sur la base des salaires constatés en 1983 et des taux de taxe professionnelle de 1982. Il s'agit donc d'une compensation dont le montant était fixé nominalement une fois pour toutes ;

– le I de son article 14 prévoyait un étalement sur deux ans s'agissant de la taxe professionnelle à acquitter, de la prise en compte de l'augmentation constatée d'une année sur l'autre de la valeur locative de l'ensemble des équipements et biens mobiliers d'un contribuable. Le montant de la compensation, là aussi fixé nominalement une fois pour toutes, était calculé, pour chaque collectivité territoriale,

en fonction de son taux de taxe professionnelle de 1982, de la valeur locative constatée en 1983 des équipements et biens mobiliers imposés par la collectivité territoriale considérée et de la moitié de la variation nationale entre 1982 et 1983 de la valeur locative de l'ensemble des biens et équipements mobiliers compris dans les bases d'imposition de la taxe professionnelle.

La compensation financière au bénéfice des collectivités locales de la diminution de 16% de la base d'imposition de la taxe professionnelle, prévue par l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), a été établie pour 1987 sur la base du montant réel de l'allégement fiscal correspondant et a ensuite évolué en appliquant à ce montant un coefficient égal à l'évolution du montant des recettes fiscales de l'Etat, nettes des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes. Ce dispositif est significatif, car la diminution de 16% de la base d'imposition de la taxe professionnelle a été substituée à un dégrèvement d'office des cotisations de taxe professionnelle de 10%, institué par l'article 4 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984), allégement fiscal qui donnait lieu, pour chaque contribuable concerné, à un dégrèvement conduisant au paiement par l'Etat, aux collectivités territoriales concernées, de cet allégement et ce, au franc le franc.

La pratique d'allégements mis en œuvre au niveau national portant sur des éléments de la fiscalité locale et compensés aux collectivités territoriales par des dispositifs qui ne leur garantissent pas *in fine* de bénéficier des montants qu'elles auraient perçus sans ces allégements, a été largement amplifiée au cours des dernières années :

– la suppression de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux d'immeubles, prévue par l'article 39 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), a été compensée, à compter de l'année 1999, par l'ouverture de crédits budgétaires, dont le montant a évolué chaque année suivante comme la dotation globale de fonctionnement ;

– la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle, prévue par l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), a été accompagnée d'une compensation par prélèvement sur recettes, calculée compte tenu une fois pour toutes de la base salariale de la taxe professionnelle constatée en 1997 et indexée les années suivantes sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement ;

– la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, prévue par l'article 11 de la première loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-656 du 13 juillet 2000) a donné lieu à une compensation par ouverture de crédits budgétaires, calculée compte tenu une fois pour toutes des valeurs locatives constatées en 2000 et indexée par la suite sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement ;

– la suppression partielle de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, dite « vignette », par l'article 6 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) puis par l'article 24 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001), a donné lieu à compensation par des dispositifs basés sur des relèvements de la dotation globale de décentralisation, avec indexation des sommes correspondantes supplémentaires sur l'évolution annuelle de la dotation globale de fonctionnement.

Sans discuter la légitimité de ces allégements fiscaux du point de vue des contribuables, les dispositifs correspondants ont considérablement relevé la part des ressources des collectivités territoriales qui relève de dotations. Chacun de ces dispositifs a substitué à une part d'imposition locale, une dotation affectée à ces collectivités par l'Etat et dont le montant est défini chaque année, aux termes de règles légales. L'accumulation de ces dispositifs a constitué une atteinte à l'autonomie financière des collectivités territoriales, accentuée par l'obligation dans laquelle elles furent ces dernières années de procéder, sans ressources nouvelles, au financement au moins partiel de certaines mesures nationales, comme l'allocation personnalisée d'autonomie pour les départements ou, plus généralement, la réduction et l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Sans attendre qu'il soit constaté, un jour prochain, que l'accumulation de ces dispositifs et, le cas échéant, d'autres à venir, soit constitutionnellement considérée comme entravant la libre administration des collectivités territoriales, il est apparu nécessaire de modifier les règles du jeu. Ce fut le sens d'une proposition de loi constitutionnelle déposée par M. Christian Poncelet, Président du Sénat, et adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000 [(1)]. Le texte adopté, que le précédent Gouvernement n'a pas jugé utile d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, prévoyait notamment que la Constitution précise que « *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.* ». On peut constater que ces réflexions ont assez largement inspiré le constituant, qui, *in fine*, il est vrai, s'en est cependant opportunément tenu au concept de part déterminante.

C'est dans le même esprit que votre Rapporteur général propose d'examiner le présent projet de loi organique, qui tend à définir les conditions dans lesquelles est mise en œuvre la règle nouvelle du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Un esprit de protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui suppose, d'ailleurs, en contrepartie, un usage responsable des moyens ainsi « sanctuarisés ».

---

(1) Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, déposée par MM. Christian Poncelet, Jean-Paul Delevoye, Jean-Pierre Fourcade, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin (document n° 432, 1999-2000).

EXAMEN DES ARTICLES

Suite à la présentation du projet de loi par votre **Rapporteur général**, **M. Augustin Bonrepaux**, après s'être réjouit que la notion d'autonomie financière des collectivités territoriales ait désormais valeur constitutionnelle, a exprimé ses craintes quant aux modalités concrètes d'application de cette réforme. De nombreuses associations d'élus locaux représentant aussi bien les grandes villes, les villes moyennes ou petites que les autres collectivités territoriales, considèrent comme une ressource propre la seule ressource dont l'assemblée délibérante de la collectivité peut faire varier l'assiette et/ou le taux. Les modalités de transfert du RMI aux départements et, notamment, les modalités de la compensation financière, posent problème à cet égard. Les collectivités territoriales ne peuvent se contenter de recevoir le produit d'impôts de l'Etat dont elles ne maîtrisent rien. Une telle compensation doit être assimilée à une pure et simple dotation de l'Etat, puisque les montants concernés n'ont pas vocation à évoluer en fonction des besoins et au fil du temps. Par ailleurs, une dotation telle que la dotation globale de fonctionnement (DGF) est bien préférable, pour un élu local, au transfert de la TIPP, dont le montant n'évolue même pas en fonction de modalités précisées par la loi. Il convient de pousser à son terme la logique de garantie de l'autonomie financière des collectivités territoriales, ce que le Gouvernement actuel ne semble pas vouloir faire.

M. Michel Bouvard a estimé qu'un département préfèrerait disposer du produit des droits de mutation à titre onéreux, même si, de fait, le conseil général n'en fixe pas le taux, plutôt que du produit de la DGF.

Article premier

Définition de la notion de catégorie de collectivités territoriales.

Le présent article a pour objet de définir chacune des catégories de collectivités territoriales pour lesquelles le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution précise désormais que leurs recettes fiscales et leurs autres ressources propres doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

Le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, tel qu'il a été rédigé aux termes de l'article 4 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, dispose que les « *collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.* ».

Il revient donc au législateur organique de regrouper ces collectivités territoriales telles qu'elles sont ainsi énumérées par le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, en catégories au sens du troisième alinéa de son article 72-2. Le Gouvernement propose à ce titre de retenir l'architecture suivante :

– il existerait trois catégories de collectivités territoriales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, fondées sur les trois premiers éléments de l'énumération des collectivités territoriales prévue par le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, c'est-à-dire les communes, les départements et les régions ;

– les autres collectivités territoriales et notamment celles d'entres elles qui relèvent des deux derniers éléments de l'énumération de l'article 72 de la Constitution, c'est-à-dire les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, seraient rattachées ou assimilées soit à la catégorie des départements, soit à celle des régions. Les autres collectivités territoriales le cas échéant créées par la loi seraient aussi assimilées à l'une des trois catégories évoquées de collectivités territoriales.

Cette architecture appelle quelques précisions et commentaires.

- « *Les communes* »

La catégorie des communes visée par le 1° du présent article rassemblerait toutes les communes sans exception, c'est-à-dire les 36.778 communes actuelles de la France ultramarine et métropolitaine [(1)].

---

(1) Y compris, comme il est précisé infra*, les communes de la Nouvelle-Calédonie.*

Il faut noter que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne constitueraient ni une des catégories de collectivités territoriales au sens de l'article 72-2 de la Constitution, ni un des éléments d'une de ces catégories. Il convient en effet de relever que les EPCI ne sont pas visés au premier alinéa de l'article 72 de la Constitution comme un des éléments constitutifs des collectivités territoriales de la République. Dès lors, la règle d'autonomie financière prévue par son article 72-2 ne les concerne pas en tant que tels. Les articles 2 et 3 du présent projet de loi organique prévoient les dispositions techniques qui permettent de traiter des circuits financiers entre les communes et les EPCI dont elles sont membres, s'agissant de la mesure de l'autonomie financière de la catégorie rassemblant toutes les communes.

- « *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 de plusieurs communes et d'un département* »

La catégorie visée par le 2° de l'article premier du présent projet de loi organique rassemblerait en premier lieu les 100 départements métropolitains et ultramarins. Seraient par ailleurs concernées par cette catégorie, deux collectivités d'outre-mer disposant chacune d'un conseil général à l'instar des départements et, comme le précise le premier alinéa de l'article 74 de la Constitution, d'« *un statut qui tient compte* [de leurs] *intérêts propres* […] *au sein de la République.* » :

– la collectivité départementale de Mayotte ;

– la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Par ailleurs, seraient concernées par la présente catégorie les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département. Il n'existe aujourd'hui aucune collectivité territoriale issue d'une telle fusion. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, en évoquant néanmoins ces collectivités territoriales, le Gouvernement souhaite prévoir le cas, par exemple, d'une fusion entre la structure communale et la structure départementale d'une « commune-département ». Une telle fusion n'est pas à l'ordre du jour, mais, en tout état de cause, aux termes de la rédaction proposée par le Gouvernement, sa mise en œuvre éventuelle n'impliquerait pas la modification de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales afin que la collectivité territoriale qui serait ainsi créée soit effectivement incluse dans l'une des catégories de collectivités territoriales définies par cette loi organique.

- « *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* »

La catégorie visée par le 3° du présent article rassemblerait en premier lieu les 25 régions de la France ultramarine et métropolitaine, auxquelles serait ajoutée la collectivité territoriale de Corse. La collectivité territoriale de Corse a été « *substituée à la région de Corse dans tous ses droits et obligations* », aux termes de l'article L. 4421-2 du code général des collectivités territoriales [(1)], issu de l'article 89 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

Seraient par ailleurs assimilées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, celles des collectivités d'outre-mer disposant aux termes de l'article 74 de la Constitution d'un statut qui tient compte de leurs intérêts propres au sein de la République et qui ne relèveraient pas de la deuxième catégorie de collectivités territoriales au sens du présent article. Puisque cette deuxième catégorie viserait expressément la collectivité départementale de Mayotte et la collectivité départementale de Saint-Pierre-et-Miquelon, le « solde » des collectivités territoriales ainsi concernées par l'article 74 de la Constitution et intégrées à la troisième catégorie, viserait donc la Polynésie française et les Îles Wallis et Futuna.

Il faut relever que le troisième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution dispose que « *le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII* » de la Constitution. En conséquence, les dispositions de son titre XII, notamment la règle de l'autonomie financière prévue par son article 72-2, ne sont pas applicables à la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, l'article 77 de la Constitution, inclus précisément dans son titre XIII, dispose notamment que « *la loi organique* […] *détermine* […] *les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie* ». Or, l'article 3 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, prise précisément en application de l'article 77 de la Constitution, dispose que « *les provinces et les communes de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République.* ». Cette précision implique que les règles applicables aux collectivités territoriales de la République énumérées à l'article 72 de la Constitution concernent ces provinces et ces communes. En conséquence, les communes de la Nouvelle-Calédonie seraient concernées par la première catégorie de collectivités territoriales définie au 1° du présent article et les trois provinces de la Nouvelle-Calédonie seraient assimilées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse au sein de la troisième catégorie.

---

(1) *On peut par ailleurs relever que le titre du code général des collectivités territoriales relatif à la collectivité territoriale de Corse est inséré dans un livre intitulé «* régions à statut particulier et collectivité territoriale de Corse *» relatif par ailleurs à la région Île-de-France et aux quatre régions d'outre-mer, livre lui-même inséré dans une quatrième partie de ce code relative à «* la région *».*

Par ailleurs, même si les Terres australes et antarctiques françaises ne constituent pas une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, puisque c'est à l'article 72-3 de la Constitution qu'il est précisé que la loi détermine leur régime législatif et leur organisation particulière, le Gouvernement prévoit qu'elles seront intégrées dans la troisième catégorie de collectivités territoriales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

Enfin, deux autres éléments composeraient cette troisième catégorie :

– en premier lieu, les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions. Il faut préciser qu'aucune de ces collectivités n'existe aujourd'hui ;

– en deuxième lieu, les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution. Cet alinéa dispose que « *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* [(1)]*, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.* ». Aucune de ces collectivités n'existe aujourd'hui [(2)].

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Augustin Bonrepaux**, visant à constituer les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en catégorie de collectivités territoriales à part entière, pour laquelle serait garantie l'autonomie financière des collectivités territoriales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Le projet de loi organique propose en effet que les ressources perçues par les EPCI soient intégrées dans le calcul de l'autonomie financière des communes, sans donc en faire une catégorie de collectivités territoriales. L'amendement a précisément pour objet de ne pas prendre en compte ces recettes, au titre des ressources propres des communes. Le projet de loi organique ne peut en effet ignorer la catégorie des EPCI qui connaît un développement sans précédent et qui représente aujourd'hui un niveau essentiel de l'action territoriale et du maillage administratif de la France.

Votre **Rapporteur général** a exprimé un avis défavorable. En premier lieu, l'amendement est inconstitutionnel dans la mesure où l'article 72 de la Constitution ne prévoit pas que les EPCI soient des collectivités territoriales de la République. En deuxième lieu, les EPCI ne sont que le prolongement des communes. Par conséquent, l'essentiel est d'adopter une approche consolidée qui permet

---

(1) *La première phrase du dernier alinéa de l'article 72-4 de la Constitution précise que «* le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. *».*

(2) *Les consultations électorales de la Guadeloupe et de la Martinique du 7 décembre 2003 avaient pour objet la création, dans chacun de ces deux territoires, d'une telle collectivité territoriale en substitution de la région et du département correspondants.*

d'appréhender à la fois les communes et leur prolongement que sont les EPCI. Les modalités techniques correspondantes sont prévues aux articles 2 et 3 du présent projet de loi organique.

M. Charles de Courson, tout en approuvant l'argumentation de votre Rapporteur général, s'est interrogé sur le traitement, par le projet de loi organique, des ressources perçues par les syndicats mixtes composés de collectivités territoriales relevant de catégories différentes au sens de ce projet de loi organique.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que, par souci de clarté et de simplicité, il est prévu d'exclure les ressources de ces établissements du dispositif proposé par le projet de loi organique. L'amendement sera néanmoins l'occasion, pour le Gouvernement, de préciser ce point lors des débats en séance publique.

Suivant l'avis défavorable de votre Rapporteur général, la Commission a *rejeté* l'amendement et a émis *un avis favorable à l'adoption de l'article premier sans modification*.

Article 2

Définition de la notion de « ressources propres ».

Le présent article a deux objets :

– il s'agit en premier lieu de procéder à l'énumération des catégories de ressources qui composent les ressources propres des collectivités territoriales au sens de l'article 72-2 de la Constitution. Autrement dit, le présent article a pour objet de définir les termes du numérateur du ratio définissant la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales dans l'ensemble de ses ressources ;

– il s'agit en deuxième lieu de préciser les modalités techniques de la neutralisation des transferts financiers entre les établissements publics de coopération intercommunale et les communes membres de ces établissements.

I.- L'énumération des catégories de ressources composant les ressources propres

Saisi de la méconnaissance par le législateur des dispositions du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a estimé que cette méconnaissance « *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 la part des ressources propres que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources* » (1). Le législateur organique est ainsi placé devant la nécessité de procéder à des choix, car sans une définition minutieuse des catégories de ressources qui composent les ressources propres des collectivités territoriales, la protection issue du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est inopérante. Il faut noter par ailleurs que le juge constitutionnel, précisant ainsi au législateur organique qu'il aura effectivement épuisé sa compétence dès lors que certains éléments auront été organiquement définis avec précision, ne lui a pas pour autant indiqué de limites en la matière.

A.- Les impositions de toutes natures

1.- Toutes les impositions de toutes natures perçues par les collectivités territoriales constitueraient un élément de leurs ressources propres…

Le Gouvernement propose de considérer que « *le produit des impositions de toutes natures* » constitue une des ressources propres des collectivités territoriales.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, considérant n° 21.

L'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi fixe les règles concernant* […] *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* […]. ». Il n'est pas pour autant aisé de définir ce qu'est une imposition de toutes natures. On peut considérer qu'elle constitue une contribution requise par la puissance publique d'une personne physique ou morale, contribution qui n'est en principe pas affectée au préalable à un objet particulier et notamment pas à la mise en œuvre d'une action publique dédiée à cette personne (1). Le tableau suivant retrace quelles étaient en 2003 les principales impositions de toutes natures perçues par les collectivités territoriales (2).

(1) Voir les développements du Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 82-124 L du 23 juin 1982 et n° 90-285 DC du 28 décembre 1990.

*(2) Ce tableau a été établi à partir de l'*inventaire général des impôts locaux*, édité en 2003 par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.*

	Collectivités territoriales bénéficiaires	Caractère	Montant recouvré en 2001 en millions d'euros
Fiscalité directe :			
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Communes, départements et régions	Obligatoire	14.194
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Communes, départements et régions	Obligatoire	843
Taxe d'habitation	Communes et départements	Obligatoire	10.785
Taxe professionnelle	Communes, départements et régions	Obligatoire	22.493
Taxe spéciale d'équipement de la région d'Ile-de-France	Région Ile-de-France	Obligatoire	363
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	Communes ou EPCI	Facultatif	3.093
Taxe de balayage	Communes ou EPCI	Facultatif	64
Taxe de trottoirs	Communes	Facultatif	Non déterminé
Taxe de pavage	Communes	Facultatif	2,8
Imposition forfaitaire sur les pylônes électriques	Communes	Obligatoire	129
Redevances communale et départementale des mines	Communes ou EPCI et départements	Obligatoire	36
Taxes d'urbanisme :			
Taxe locale d'équipement	Certaines communes ou certains EPCI	Obligatoire pour certaines communes ou EPCI, facultatif pour les autres	325 (en 2000)
Taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement, perçue au profit de la région d'Ile-de-France	Région Ile-de-France	Obligatoire	15 (en 2000)
Taxe spéciale d'équipement de la Savoie	Département de la Savoie	Obligatoire	2 (en 2000)
Taxe départementale destinée au financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement	Départements	Facultatif	35 (en 2000)
Versement pour dépassement du plafond légal de densité	Communes ou EPCI et départements	Facultatif	31 (en 2000)
Taxe départementale des espaces naturels sensibles	Départements	Facultatif	123 (en 2000)
Participation pour non-réalisation d'aires de stationnement	Communes ou EPCI	Facultatif	Non déterminé
Redevance pour création de bureaux en région d'Ile-de-France	Région Ile-de-France	Obligatoire	61 (en 2000)
Droits de mutation :			
Taxe départementale de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement	Départements	Obligatoire	4.252
Taxe communale additionnelle aux droits de mutation	Certaines communes	Obligatoire	1.258
Taxe départementale additionnelle aux droits de mutation	Départements	Obligatoire	76

	Collectivités territoriales bénéficiaires	Caractère	Montant recouvré en 2001 en millions d'euros
Autres droits et taxes indirects :			
Taxe sur l'électricité	Communes ou EPCI et départements	Facultatif	1.235
Taxe différentielle sur les véhicules à moteur	Départements sauf en Corse et collectivités territoriales de Corse	Obligatoire	217
Taxe sur les cartes grises	Régions	Obligatoire	1.360
Taxe sur les permis de conduire	Régions	Obligatoire	22
Taxe sur les affiches publicitaires	Communes ou EPCI	Facultatif	17 (en 2000)
Taxe sur les emplacements publicitaires fixes	Communes	Facultatif	26 (en 2000)
Taxe sur les véhicules publicitaires	Communes ou EPCI	Facultatif	0,15 (en 2000)
Taxes de séjour	Communes ou EPCI et départements	Facultatif	109 (en 2000)
Taxe sur les remontées mécaniques	Communes ou EPCI et départements	Facultatif	30 (en 2000)
Impôt sur les spectacles, jeux et divertissements	Communes	Obligatoire	32
Prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos	Communes	Facultatif	176 (pour la saison 2000/2001)
Surtaxe sur les eaux minérales	Communes	Facultatif	20
Taxe sur le transport public aérien et maritime en provenance ou à destination de la Corse	Collectivités territoriales de Corse	Obligatoire	0,45
Droit de francisation et de navigation Corse	Collectivités territoriales de Corse	Obligatoire	Non déterminé
Droit de passeport en Corse	Collectivités territoriales de Corse	Obligatoire	1,44
Droit de consommation sur les alcools en Corse	Collectivités territoriales de Corse	Obligatoire	5,51
Droit de consommation sur les tabacs en Corse	Départements corses et collectivités territoriales de Corse	Obligatoire	34
Taxe sur le transport public aérien et maritime au profit des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion	Régions d'outre-mer	Obligatoire	Non déterminé
Taxe spéciale de consommation de produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion	Régions d'outre-mer	Obligatoire	Non déterminé
Octroi de mer	Régions d'outre-mer	Obligatoire	Non déterminé
Taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière	Communes	Facultatif	Non déterminé

Aux termes de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution précise que les collectivités territoriales « *peuvent recevoir tout ou partie des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.* ». Il faut en premier lieu souligner la « validation » significative des pratiques que constitue cette précision, s'agissant du pouvoir fiscal des collectivités territoriales. En effet, si celles-ci ont depuis longtemps usé de la faculté de voter des centimes additionnels à des impôts perçus par l'Etat puis ont pu choisir, dans certaines limites, les taux d'impôts locaux comme les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle, aucune disposition constitutionnelle n'encadrait, voire ne prévoyait, ces usages prévus par la loi.

On constate que le constituant a choisi de préciser que si le produit d'impositions de toutes natures est effectivement perçu par les collectivités territoriales, la loi peut, le cas échéant, donner à celles-ci la faculté d'en fixer le taux et l'assiette, dans les limites fixées par la loi elle-même. On en déduit ainsi qu'une imposition de toutes natures peut être effectivement perçue par les collectivités territoriales sans que celles-ci puissent en fixer le taux et l'assiette.

En conséquence, les termes mêmes du projet de loi organique, par la référence aux impositions de toutes natures, impliqueraient qu'une telle imposition perçue au moins en partie par les collectivités territoriales et dont elles n'auraient la faculté de définir ni le taux ni l'assiette, constitue une ressource propre de ces collectivités territoriales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, qui fait d'ailleurs référence à leurs « *recettes fiscales* ».

Comme il a été démontré précédemment, il apparaît que la Constitution n'interdit en rien au législateur organique de définir ainsi les ressources propres des collectivités territoriales. *A contrario*, le fait même que le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution précise que les recettes fiscales constituent l'un des éléments des ressources propres des collectivités territoriales tend, à tout le moins, à inviter le législateur organique à préciser qu'il en est ainsi pour le produit des impositions de toutes natures.

Les débats relatifs aux modalités de la compensation financière prévues par l'article 59 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) permettant la mise en œuvre de la loi portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, ont montré que n'allait pas de soi l'idée selon laquelle constitue une ressource propre des départements, le transfert, pour certains carburants, d'une fraction des tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, sans faculté pour ces départements de modifier ces tarifs. Il est pourtant difficile de considérer qu'il ne s'agit pas de recettes fiscales ou du produit d'une imposition de toutes natures au sens de l'article 72-2 de la Constitution. Ce transfert financier ne peut être assimilé à une dotation telle que la dotation globale de fonctionnement. Son produit ne relève pas de décisions législatives qui peuvent, le cas échéant, consacrer un arbitrage financièrement défavorable aux collectivités territoriales et favorable à l'Etat. Son produit varie selon l'évolution d'une assiette fiscale, c'est-à-dire la consommation

de certains carburants, qui relève de paramètres économiques qui s'imposeront à l'avenir, s'agissant d'un impôt désormais partagé, aussi bien à l'Etat qu'aux départements. Il faut souligner que le Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé 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* [au revenu minimum d'insertion et à l'allocation de revenu de solidarité] *avant* [leur] *transfert* » (1), ce qui tend de fait à prémunir les départements contre une réduction globale de l'assiette fiscale transférée, alors même, effectivement, qu'ils ne peuvent pas modifier les taux correspondants, contrairement à l'Etat.

En tout état de cause, en l'espèce, le partage et la définition des responsabilités entre l'État et les départements ne donnent pas lieu, par la création ou l'augmentation d'une dotation, à l'exercice d'une tutelle financière de l'Etat sur les collectivités territoriales, dont les termes légaux peuvent être modifiés chaque année, au gré d'arbitrages qui ne relèvent, *in fine*, que du premier. Le partage d'un impôt d'Etat permet, à l'occasion du transfert correspondant de l'exercice de compétences, de créer une réelle responsabilité financière locale qui s'exerce, elle, par la saine gestion des ressources issues de ce partage. La gestion d'un produit fiscal suppose le devoir d'exercer des choix politiques tenant compte des contraintes liées à l'évolution de ce produit et pour lesquels des comptes sont rendus devant les contribuables qui, en l'espèce, n'en doutons pas, seront plus exigeants s'agissant de l'utilisation du produit d'une fraction de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers que s'agissant d'une dotation octroyée par l'Etat aux départements. Par là même, il s'agit effectivement de ressources propres. Le mouvement nouveau de décentralisation engagé par la majorité tend assurément à la mise en œuvre de nouveaux transferts de compétences mais, par ailleurs, par le coup d'arrêt donné à l'élargissement de la part des dotations octroyées aux collectivités territoriales par l'Etat dans l'ensemble de leurs ressources, constitue le moment de maturité de ces collectivités, qui doit conduire à leur autonomie par la responsabilité de leur gestion.

2.- ... quels qu'en soient le ou les contribuables

Dès lors que l'assiette d'une imposition ou une fraction de cette assiette est attribuée à une collectivité territoriale, elle peut être réputée percevoir le produit d'une imposition de toutes natures au sens du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Le montant correspondant des recettes fiscales s'ajoute aux ressources propres de la catégorie correspondante de collectivités territoriales, au sens du troisième alinéa de cet article. Il importe de préciser que ces considérations demeurent valables, quels que soient les contribuables réels des impositions correspondantes.

En conséquence, quand le législateur choisit de substituer l'Etat euro pour euro aux contribuables locaux dans le paiement effectif de ces impositions, les montants correspondants n'en demeurent pas moins des ressources propres des collectivités territoriales bénéficiaires. Il faut néanmoins pour cela que cette

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, considérant n° 23.

substitution soit neutre pour les collectivités territoriales, c'est-à-dire qu'elles ne soient pas, à cette occasion, privées de l'assiette fiscale correspondante et, le cas échéant, que le pouvoir de fixer les taux correspondants ne conduise pas à la perception d'un produit différent du produit qui aurait été perçu sans la mise en œuvre de cette substitution.

Concrètement, seuls les dégrèvements d'impôt locaux tels qu'ils sont mis en œuvre aujourd'hui constituent des substitutions de l'Etat aux contribuables locaux correspondant à cette définition.

Il est acquis que le futur dispositif d'exonération de taxe professionnelle en 2006 et 2007, des immobilisations corporelles réalisées entre le 1er janvier 2004 et le 30 juin 2005, sera compensé par un dispositif de dégrèvement, substituant, euro pour euro, l'Etat aux contribuables locaux concernés. Si le dispositif du dégrèvement était effectivement indispensable, tant il est le seul qui préserve l'autonomie financière des collectivités locales dans les termes qui sont ceux de la Constitution, il ne faut pas dissimuler le fait qu'il affaiblit nécessairement le caractère local d'un impôt local. Or, l'affaiblissement du lien entre la contribution des contribuables locaux au titre d'un impôt local et le montant recouvré au titre de cet impôt par la collectivité territoriale bénéficiaire, conduit à une dilution de l'exercice des responsabilités locales qui constitue une perte de sens de la décentralisation et est potentiellement inflationniste s'agissant des dépenses fiscales de l'Etat.

C'est à l'aune de ces considérations qu'il faut apprécier l'importance de la réforme globale de la taxe professionnelle qui devra être mise en œuvre subséquemment à la période transitoire évoquée d'exonération des bases nouvelles de taxe professionnelle. Il faut reconnaître qu'il est naturellement tentant pour les pouvoirs publics nationaux de procéder à un allégement fiscal en diminuant les impôts considérés comme les plus obsolètes, tout particulièrement, en France, les quatre grandes taxes directes locales. Pour empêcher qu'il s'ensuive soit une perte d'autonomie financière des collectivités territoriales bénéficiaires de ces taxes par la création d'une compensation indexée, soit un affaiblissement du lien entre la collectivité locale et le contribuable local par la mise en œuvre de dégrèvements, il est certes possible, comme l'acte II de la décentralisation l'entreprend, de transférer aux collectivités territoriales des parties d'impositions jusqu'ici nationales, mais il convient aussi de procéder à la réforme desdites taxes, qui doit permettre à l'avenir de perpétuer, entre les contribuables locaux et les collectivités territoriales, le lien local qui les caractérise.

B.- Les autres ressources propres des collectivités territoriales

Parce qu'elles relèvent exclusivement de l'action publique locale propre des collectivités territoriales, le Gouvernement propose que les catégories de ressources suivantes constituent des ressources propres des collectivités territoriales au sens de l'article 72-2 de la Constitution :

– les redevances pour services rendus. On peut évoquer, parmi elles, les droits d'accès aux équipements collectifs quand les recettes correspondantes sont directement perçues par les collectivités territoriales concernées ;

– les produits des domaines. On peut citer les produits versés à une collectivité territoriale au titre d'une concession de service public ou les recettes recouvrées au titre de l'occupation du domaine public de cette collectivité ;

– les participations d'urbanisme. Il s'agit des participations visées à l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme qui dispose que « *dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé par le conseil municipal, 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 à édifier dans le secteur concerné* ». Il s'agit par ailleurs des contributions aux dépenses d'équipements publics prévues au 2° de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme (1) ;

– les produits financiers. Il s'agit par exemple du produit des participations des collectivités territoriales dans les établissements de crédit revêtant la forme de société anonyme, dont le capital peut être détenu sous certaines conditions par les collectivités territoriales, et qui ont pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé et notamment celles qui exploitent des entreprises nouvellement créées (2). Il faut par ailleurs citer, dans la catégorie des produits financiers, le produit des placements autorisés et les gains de change ;

– les dons et legs. Les articles L. 2242-1 et L. 3213-6 du code général des collectivités territoriales précisent respectivement que le conseil municipal et le conseil général statuent sur l'acceptation des dons et legs faits à la commune et au département.

---

(1) L'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme énumère la participation pour raccordement à l'égout, la participation destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement, la participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels, la participation pour voirie et réseaux et les cessions gratuites de terrains destinés à être affectés à certains usages publics qui, dans la limite de 10% de la superficie du terrain auquel s'applique la demande, peuvent être exigées des bénéficiaires d'autorisations portant sur la création de nouveaux bâtiments ou de nouvelles surfaces construites.

(2) La faculté de participer au capital de ces entreprises est une exception à la règle selon laquelle les collectivités territoriales ne peuvent, en règle générale et sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, participer au capital des entreprises commerciales. Voir dans le code général des collectivités territoriales, les articles L. 2253-1 à L. 2253-7 pour les communes, L. 3231-6 et L. 3231-7 pour les départements et L. 4253-3 et L. 4253-4 pour les régions.

II.- Le traitement des ressources propres des établissements publics de coopération intercommunale

Les EPCI, qu'ils perçoivent une taxe professionnelle unique pour l'ensemble des communes membres ou qu'ils perçoivent des impositions en addition des impôts perçus par ces communes sur les quatre grandes taxes directes locales, sont à ce titre bénéficiaires de ressources propres, telles qu'il est proposé de les définir par l'énumération prévue au premier alinéa du présent article. Par ailleurs, au-delà de la perception du produit d'impositions de toutes natures, ils peuvent bénéficier de ressources comme contrepartie de services rendus ou issues de l'exploitation de leur domaine.

Les EPCI constituant l'émanation de communes, le Gouvernement propose que les ressources propres des premiers soient ajoutées aux ressources propres effectivement perçues par les secondes, s'agissant du calcul de la part des ressources propres de la catégorie de collectivités territoriales regroupant les communes, aux termes du 1° de l'article premier du présent projet de loi organique.

Il faut souligner que les versements des EPCI à leurs communes membres, c'est-à-dire les montants versés au titre de l'attribution de compensation ou de la dotation de solidarité communautaire, sont considérés implicitement, par le projet du Gouvernement, à l'instar des dotations d'Etat, comme ne constituant pas, ainsi, un élément de leurs ressources propres. Il est vrai que ces versements sont de fait en très grande partie financés par les recettes fiscales des EPCI concernés, perçues au nom des communes qui en sont membres, mais le dispositif proposé par le Gouvernement présente l'avantage d'être plus simple que le dispositif qui aurait consisté à considérer que ces versements sont des ressources propres des communes bénéficiaires, puis à soustraire les montants correspondants à ces versements, des montants de ressources propres perçues au préalable par les EPCI.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Augustin Bonrepaux**, tendant à ne considérer comme des ressources propres des collectivités territoriales, que le produit des impositions de toutes natures dont ces collectivités territoriales, à tout le moins, votent le taux ou déterminent l'assiette.

La compensation financière du transfert des compétences prévu par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, compensation mise en œuvre par l'article 59 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), a conduit, en contradiction avec les intentions affichées par le Gouvernement lors du vote de la réforme constitutionnelle, non pas à transférer une imposition dont les collectivités pourraient voter le taux ou déterminer le tarif, mais à attribuer une part du produit d'une imposition d'Etat. Privées de la possibilité de voter le taux de ces recettes, les collectivités ne bénéficient en réalité d'aucune marge de responsabilités nouvelle. *A contrario*, elles risquent de souffrir de l'attribution d'une part fixe d'une imposition dont l'évolution ne sera pas garantie (comme c'est le cas

de la plupart des dotations) mais fonction, par exemple, d'un cycle économique, ce qui est manifestement contraire à leur autonomie financière.

Votre **Rapporteur général** a vu dans cet amendement le cœur du désaccord avec les choix essentiels faits dans le projet de loi organique. Il a tout d'abord souligné que cet amendement soulève des problèmes de compatibilité avec certaines dispositions constitutionnelles. L'article 34 de la Constitution dispose, consacrant l'un des fondements de la démocratie, que la loi votée par le Parlement, détermine les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Son article 72-2 prévoit que les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie des impositions de toutes natures et que la loi « *peut* » autoriser ces mêmes collectivités locales à en déterminer les taux et l'assiette, dans les limites fixées par la loi. Cette dernière possibilité n'est donc en aucun cas une obligation. En conséquence, la Constitution n'interdit pas que les collectivités territoriales perçoivent le produit d'impositions de toutes natures dont elles ne fixent cependant ni le taux, ni l'assiette. Compte tenu du fait que les recettes fiscales constituent, de par la Constitution même, une catégorie de ressources propres des collectivités territoriales et que coïncident la notion de recettes fiscales et la notion de produit des impositions de toutes natures, il faut en déduire que le législateur organique est invité, à tout le moins, à considérer comme une ressource propre le produit d'une imposition de toutes natures, même si la collectivité territoriale qui en bénéficie n'a décidé ni de son taux, ni de son assiette.

Par ailleurs, s'agissant des modalités de compensation du transfert du RMI aux départements, le Conseil constitutionnel a précisé que les « *ressources* » perçues par les départements devront s'établir à un niveau supérieur ou égal au montant des « *ressources* » qui leur ont été attribuées en 2004. Le Conseil constitutionnel, évoquant à cette occasion les « *recettes départementales* » provenant de la TIPP, expression pour laquelle on perçoit d'ailleurs nettement l'identification aux recettes fiscales évoquées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, s'est nécessairement situé dans une logique fiscale liée aux hypothèses d'évolution de l'assiette de cette imposition de toutes natures. Il n'aurait pu, en conséquence, aboutir à une règle analogue s'agissant d'une dotation.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue le saut qualitatif que constitue le transfert d'un impôt d'Etat aux collectivités territoriales et ce, même sans la faculté pour celles-ci d'en déterminer le taux et l'assiette. Cela crée un lien objectif et perceptible entre le contribuable qui acquitte l'impôt concerné et la collectivité qui en bénéficie. De cette perception naît une exigence supérieure de contrôle, à même de renforcer l'intérêt du citoyen pour les enjeux locaux. A cet égard, une imposition de toute nature, quelles qu'en soient les modalités de fixation du taux et de l'assiette pour les collectivités territoriales bénéficiaires, constitue une de leur ressource propre.

M. Charles de Courson a rappelé qu'en droit français la notion de fiscalité locale n'existe pas. Seul le Parlement peut déléguer le pouvoir qui lui est exclusif de constater la nécessité des contributions publiques et de les définir, cette délégation devant être explicite, annuelle, et bornée par des limites claires. Dans le silence des textes, le Conseil constitutionnel a cependant développé une jurisprudence complexe, imposant notamment, à partir du concept constitutionnel de « libre

administration » des collectivités locales, que les ressources fiscales des collectivités ne puissent descendre en deçà d'un seuil par ailleurs non défini. Ainsi, le problème essentiel du législateur est de donner un contenu réel à ce principe empirique qu'était jusqu'alors l'autonomie financière des collectivités locales, de même que de définir le niveau de la part « déterminante » que leurs « ressources propres » doivent atteindre en application de la révision constitutionnelle de 2003. Le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution énumère les « recettes fiscales » et les « autres ressources propres », suggérant, s'agissant de l'autonomie financière des collectivités territoriales, une différence de nature entre les produits d'impositions selon que ces collectivités n'en fixent ni le taux, ni l'assiette ou bien possèdent un pouvoir de fixation de ce taux ou de cette assiette.

Votre **Rapporteur général** a estimé qu'au-delà du glissement sémantique existant entre le deuxième et le troisième alinéas de l'article 72-2 de la Constitution conduisant des impositions de toutes natures aux recettes fiscales, il n'en demeure pas moins que ces deux éléments coïncident.

M. Charles de Courson a indiqué qu'un unique concept est aujourd'hui constitutionnellement défini, celui des impositions de toutes natures. Il est patent que ce concept ne figure pas au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. En conséquence, il revient au législateur organique de définir le concept qui figure à cet alinéa, c'est-à-dire les recettes fiscales. Ce travail de définition consiste à déterminer à quelles conditions le produit d'une imposition de toutes natures constitue une recette fiscale des collectivités territoriales au sens de cet alinéa.

A cet égard, il convient de s'accorder sur une définition simple. L'autonomie financière des collectivités territoriales signifie qu'il existe une recette fiscale dès lors que les organes délibérants des collectivités territoriales ont le pouvoir d'en fixer soit le taux, soit l'assiette. Il faut préciser que le Conseil constitutionnel a indiqué que ce pouvoir doit être encadré par le législateur. En tout état de cause, la Commission ne doit pas laisser passer l'occasion de définir les recettes fiscales auxquelles, par ailleurs, appartiennent les vrais dégrèvements et dont sont exclues les compensations.

M. Augustin Bonrepaux a ajouté qu'il s'agit de garantir réellement l'autonomie financière des collectivités territoriales. Celle-ci n'est effectivement pas garantie par les dotations d'Etat et par le transfert de produits d'impositions dont les collectivités territoriales bénéficiaires ne fixent ni le taux, ni l'assiette. Toutes les associations d'élus locaux rendent publics des avis aux termes desquels elles expliquent qu'elles ne souhaitent en aucune façon un tel transfert. En l'espèce, la majorité a fait des promesses mais elle ne garantit finalement aucunement l'autonomie des collectivités territoriales.

M. Charles de Courson a estimé que si la thèse de votre Rapporteur général était exacte, alors il était possible d'imaginer garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, uniquement par l'attribution à ces collectivités territoriales de produits fiscaux dont les montants relèveraient de décisions totalement étrangères auxdites collectivités territoriales. Cette thèse n'est pas défendable.

Votre **Rapporteur général** a précisé que lorsqu'il était dans l'opposition, il s'était battu contre la substitution à des produits d'impositions de toutes natures, de dotations d'Etat indexées. Il est heureux de constater que les représentants de la majorité de l'époque considèrent désormais que ces dotations ne contribuent pas à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales. Par ailleurs, malgré toutes les explications avancées par M. Charles de Courson, il est patent que les notions de produit des impositions de toutes natures et de recettes fiscales coïncident. S'agissant de la question des dégrèvements et des compensations, il est nécessaire d'apporter les précisions suivantes :

– la technique des dégrèvements d'impôts, qui sera mise en œuvre s'agissant de la compensation versée aux collectivités territoriales au titre de l'exonération de taxe professionnelle applicable aux investissements réalisés en 2004 et au cours du premier semestre de 2005, ne modifie en rien le produit perçu par les collectivités territoriales concernées au titre de l'impôt en cause. En conséquence, le produit d'une imposition de toutes natures pour lequel l'allégement de la charge du contribuable se fait par la technique du dégrèvement constitue une ressource propre des collectivités territoriales bénéficiaires ;

– la technique qui consiste à compenser un allégement fiscal par le versement d'une dotation indexée sur des éléments étrangers à l'évolution des éléments constitutifs de cet impôt ne garantit pas aux collectivités locales l'intégralité de ce qu'aurait été le produit fiscal si l'allégement n'avait pas été mis en œuvre. En conséquence, ce versement ne constitue pas le produit d'une imposition de toutes natures et n'est donc pas une ressource propre des collectivités territoriales ;

– il existe, il est vrai, des dégrèvements plafonnés, parmi lesquels on peut notamment citer le dispositif de compensation du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée. Mais dès lors que la différence entre le dégrèvement s'il était intégral et le dégrèvement plafonné est « à la charge » du contribuable, la collectivité territoriale bénéficiaire de l'imposition correspondante dispose bien de l'intégralité du produit fiscal. Dans ce cas, on demeure donc dans le champ des ressources propres des collectivités territoriales.

M. Charles de Courson, s'appuyant sur le rapport de M. Joël Bourdin sur les finances des collectivités locales en 2003 au titre de l'Observatoire des finances locales, a relevé que la classification de certains dispositifs dans les catégories respectives des dégrèvements et des compensations ou dotations, constitue un facteur d'incertitudes quant au fait de considérer si les versements correspondant à ces dispositifs relèvent ou non des ressources propres des collectivités territoriales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Les dispositifs d'exonération attachés aux zones de revitalisation rurale (ZRR), zones de revitalisation urbaines (ZRU) et zones franches urbaines (ZFU) constituent de vrais dégrèvements mais sont appelés compensations. Des difficultés analogues apparaissent s'agissant de certains allégements fiscaux spécifiques à la Corse, de l'ancienne réduction pour embauche et investissement, ou encore du dispositif de compensation de l'abattement de 16% de la base imposable de la taxe professionnelle.

Votre **Rapporteur général** a précisé qu'au-delà des subtilités sémantiques et des appellations attribuées à tel ou tel dispositif, le fait de savoir si un dispositif constitue une ressource propre des collectivités territoriales est uniquement déterminé par les modalités propres à ce dispositif.

Il a précisé par ailleurs que le volet financier de l'acte II de la décentralisation sera au moins en partie à l'avenir mis en œuvre par le partage d'impôts d'Etat, plus modernes que les actuels impôts locaux, qu'il est par ailleurs nécessaire de réformer. Ce point n'a peut-être pas fait l'objet d'un débat assez approfondi lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République. Mais, chez nos voisins européens, la fiscalité locale a repris souffle grâce à de telles réformes. En outre, le partage d'un impôt d'Etat ne signifie pas nécessairement que les collectivités locales n'en fixent ni le taux, ni l'assiette.

M. Charles de Courson a estimé que la loi organique s'applique uniquement au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et qu'il appartient aux députés de définir cette notion de recettes fiscales. En ce qui concerne le partage des impôts d'Etat, en Allemagne, c'est une conférence dans laquelle sont représentés les Länders et l'Etat fédéral qui prévoit le partage des impôts. Telle n'est pas notre organisation constitutionnelle. Il est évident que les services du ministère de l'économie et des finances souhaitent, par le présent projet de loi organique, supprimer l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il est particulièrement décevant de constater que la propagande émanant de ces services soit parvenue à contaminer la réflexion de votre Rapporteur général, qui fut pourtant un vrai décentralisateur.

Il a ensuite considéré que l'adoption du projet de loi organique allait en réalité achever le mouvement de destruction de l'autonomie financière des collectivités territoriales. En tout état de cause, l'opposition qui n'a eu de cesse de réduire les marges de manœuvre financières des collectivités locales a aujourd'hui beau jeu de critiquer ce texte.

M. Jean-Yves Chamard a considéré que la rédaction du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution mériterait d'être améliorée. Il suffirait de faire référence à la seule notion de « ressources propres » des collectivités territoriales et non pas d'évoquer les recettes fiscales comme l'un des « sous-ensembles » de ces ressources propres. Si une telle rédaction était adoptée, serait ainsi levée la difficulté sémantique qui permet de contester le fait que la perception par les collectivités territoriales d'une partie d'un impôt d'Etat, pour lequel elles ne fixent ni le taux ni l'assiette, peut être considérée comme une ressource propre de ces collectivités territoriales.

S'agissant de la part de TIPP dont bénéficient désormais les départements, pourrait être creusée l'idée que l'ensemble des départements puisse fixer collectivement le taux applicable à cette part de la TIPP, comme chaque région aura en principe le droit de le faire prochainement. Il apparaît en effet opportun que l'ensemble des départements ait une maîtrise même partielle en la matière.

M. Augustin Bonrepaux a considéré que la réforme constitutionnelle adoptée en 2003 implique de fait un amoindrissement de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Aucun élu local ne peut se satisfaire d'une compensation sous forme d'impôts à propos desquels il ne peut ni faire varier le taux ni modifier l'assiette. Dans près de la moitié des départements, il apparaît plus favorable aux collectivités territoriales de disposer de recettes telles que la compensation versée par l'Etat au titre de la suppression de la vignette, qui évolue comme la DGF. En tout état de cause, il semble que les députés du groupe UMP n'ont pas réellement compris les enjeux de la réforme constitutionnelle déjà votée. Ce projet de loi organique vient consolider cette réforme qui aura, contrairement aux discours convenus de la majorité, un effet désastreux en matière d'autonomie financière.

M. Charles de Courson a estimé que la réduction de l'autonomie financière des collectivités territoriales a déjà commencé du temps où l'actuelle opposition était au pouvoir. En quatre ans, le taux d'autonomie s'est ainsi dégradé de 12,60 points. Il est curieux que l'opposition semble aujourd'hui se préoccuper de cette autonomie.

Votre **Rapporteur général** a considéré que l'intéressante suggestion faite par M. Jean-Yves Chamard d'une fixation partielle d'un taux de TIPP par l'ensemble des départements, s'agissant de la part qui leur revient au titre du transfert du RMI, devrait être explorée plus avant. Il a par ailleurs rappelé que la réforme constitutionnelle adoptée l'année passée ne signifie nullement que la ressource propre de nature fiscale d'une collectivité territoriale doit s'entendre comme une ressource dont il est possible de faire varier l'assiette ou le taux.

M. Augustin Bonrepaux a estimé opportun que les départements puissent faire varier les taux de la TIPP chaque année en fonction de l'évolution des coûts de gestion du RMI. Cette adaptation de la recette à la dépense se ferait certes avec une année de retard mais elle permettrait qu'une véritable compensation financière soit garantie aux collectivités territoriales. Dans le système actuel, la façon dont la compensation du transfert de compétences en matière de RMI a été mise en œuvre n'assure pas l'autonomie souhaitée.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a jugé le mécanisme proposé par M. Augustin Bonrepaux lourd et bureaucratique. En réalité, l'évolution des dépenses a été maîtrisée par les départements dans le passé jusqu'à ce que soient mises en place des mesures telles que l'allocation prestation autonomie (APA) ou l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique. Ces deux dispositifs sont à eux seuls assez largement la cause des hausses récentes de la fiscalité locale.

De nombreux membres de l'opposition, et notamment ceux qui ont récemment été élus à la tête des conseils régionaux, annoncent depuis quelques jours la mise en place prochaine de politiques, comme la gratuité des livres scolaires dans les lycées ou encore la mise à disposition d'ordinateurs portables pour chaque lycéen, dont chacun sait qu'elles feront exploser les dépenses de fonctionnement des régions. Les élus concernés auront ensuite beau jeu d'imputer les hausses d'impôts locaux à l'Etat et au Gouvernement qui n'auraient pas compensé de façon sincère et

suffisante le coût des compétences transférées. En réalité, s'agissant des hausses d'impôts locaux constatées hier ou qui seront constatées demain, ce qui sera à incriminer, c'est bien la mise en œuvre de mesures extrêmement coûteuses et inconsidérées, par les responsables de l'actuelle opposition, hier au niveau national et demain au niveau régional.

Suivant l'avis défavorable de votre Rapporteur général, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de précision rédactionnelle présenté par votre **Rapporteur général**, précisant que les impositions de toutes natures visées à l'article 2 du projet de loi organique comme constituant des ressources propres des collectivités territoriales, sont celles reçues en application du deuxième alinéa l'article 72-2 de la Constitution.

Après avoir *rejeté* un sous-amendement présenté par **M. Charles de Courson**, limitant la qualité de ressources propres des collectivités territoriales aux seules impositions de toutes natures pour lesquelles la loi autorise la détermination de l'assiette et/ou du taux par ces collectivités territoriales, la Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 2**).

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Augustin Bonrepaux**, précisant que les dégrèvements d'impôt et les dotations d'Etat ne constituent pas des ressources propres des collectivités territoriales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

Votre **Rapporteur général** a observé que cet amendement est en contradiction avec la distinction dépourvue d'ambiguïté du traitement des dotations et des dégrèvements, résultant nécessairement des dispositions du projet de loi organique. Ainsi qu'il a déjà été précisé, les dotations d'Etat, quelles que soient les modalités d'évolution de leur montant, ne sont en aucune manière des ressources propres au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Le projet de loi organique est sans ambiguïté à ce sujet, son article 2 ne faisant aucunement figurer ces dotations d'Etat dans l'énumération des catégories de ressources propres.

Pour leur part, les dégrèvements sont, par nature, des ressources propres, puisque la technique fiscale du dégrèvement consiste précisément, vue des collectivités territoriales, à substituer euro pour euro l'Etat au contribuable pour le paiement d'une imposition ou d'une partie d'imposition donnée. Dès lors, le produit perçu par la collectivité territoriale bénéficiaire de cette imposition n'est pas modifié par l'application d'un dégrèvement.

Après que **M. Augustin Bonrepaux** eut regretté que la clarté apparente du raisonnement de votre Rapporteur général soit en totale contradiction avec l'expérience quotidienne des élus locaux, comme, d'ailleurs, avec les propos des ministres qui, à cet égard, semblent souvent se contredire entre eux, **M. Michel Bouvard** a rappelé que la différence de nature existant entre dotation et dégrèvement a fait l'objet de débats passionnés à l'occasion des travaux relatifs à l'application de la loi organique relative aux lois de finances à l'issue desquels la

spécificité des dégrèvements, qui substituent l'Etat au contribuable sans modifier la dynamique propre de l'impôt, a été nettement reconnue.

La Commission a ensuite *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné deux amendements présentés par **M. Charles de Courson**, tendant à ce que seules les impositions de toutes natures dont les collectivités votent le taux ou déterminent le tarif constituent des ressources propres au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

Votre **Rapporteur général** a exprimé un avis défavorable, rappelant que cette question, certes essentielle, vient de faire l'objet d'un examen minutieux de la Commission.

Répondant à une question de **M. Jean-Yves Chamard** sur le contenu concret des ressources autres que les ressources propres, votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il s'agit de toutes celles qui ne sont pas énumérées au premier alinéa de l'article 2 du projet de loi organique, c'est-à-dire, notamment, les dotations d'Etat, ou encore les subventions entre collectivités locales, etc.

M. Charles de Courson s'est étonné de l'absence de mention des produits des récupérations sur succession dans la liste des ressources propres dressée par le projet de loi organique, votre **Rapporteur général** l'invitant à interroger le Gouvernement sur ce point lors des débats en séance publique.

La Commission a *rejeté* successivement les deux amendements après que **M. Augustin Bonrepaux** se fut déclaré favorable à leur adoption.

La Commission a examiné deux amendements présentés par **M. Charles de Courson**, visant respectivement à préciser :

– les conditions suivant lesquelles un dégrèvement constitue une ressource propre des collectivités territoriales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

– les conditions d'où il ressort qu'une compensation d'exonération d'impôt ne constitue pas une ressource propre.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que les débats précédents ont largement éclairé les questions posées par ces deux amendements. Une compensation versée par l'Etat, quelle que soit sa dénomination, qui ne garantit pas l'intégrité du produit fiscal dont doit bénéficier une collectivité territoriale aux termes de la législation fiscale, ne saurait constituer une ressource propre de cette collectivité territoriale.

M. Charles de Courson a retiré ses deux amendements.

La Commission a ensuite émis *un avis favorable à l'adoption de l'article 2 ainsi modifié*.

*
* *

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Claude Sandrier, visant à prévoir que seules les impositions de toutes natures « dont les collectivités votent le taux ou déterminent le tarif » constituent des ressources propres au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

Article 3

Définition des notions d'« ensemble des ressources » et de « part déterminante ».

Le présent article a deux objets :

– il tend à définir « *l'ensemble des ressources* » de chaque catégorie de collectivités territoriales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, auquel doivent être rapportées les ressources propres calculées pour cette catégorie, afin d'établir le ratio mesurant l'autonomie financière des collectivités territoriales concernées. Il s'agit en fait de définir le dénominateur de ce ratio ;

– il précise quelle est la valeur plancher, propre à chaque catégorie de collectivités territoriales, dudit ratio.

I.- Le calcul de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales

A.- Les règles générales

Le premier alinéa du présent article prévoit les règles applicables pour toutes les catégories de collectivités territoriales, permettant le calcul de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales d'une même catégorie. Alors que l'article 2 du présent projet de loi organique propose une définition positive des ressources propres des catégories de collectivités territoriales par l'énumération des éléments les composant, le présent article propose une définition négative de l'ensemble de leurs ressources, par l'énumération des éléments qui ne doivent pas être pris en compte dans l'établissement du dénominateur du ratio.

En pratique, l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales, entendu au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, serait composé des ressources propres de ces collectivités territoriales et des dotations dont elles bénéficient dans le cadre de leurs relations financières avec l'Etat et les Communautés européennes.

Le Gouvernement propose donc de considérer que « *la totalité* » (1) des ressources des collectivités territoriales d'une catégorie s'entend compte non tenu des éléments suivants :

---

(1) Selon le Gouvernement, « la totalité *» des ressources constitue un synonyme de «* l'ensemble des ressources *» au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.*

► Les « *emprunts* »

Il faut relever en premier lieu que les emprunts ne constitueraient pas des ressources propres des collectivités territoriales, au sens de l'article 2 du présent projet de loi organique. En conséquence, les emprunts seraient totalement exclus de la problématique de l'autonomie financière des collectivités locales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Il est effectivement logique qu'une ressource devant être nécessairement remboursée et obtenue, sous contrepartie du paiement d'intérêts, sur le marché du crédit, ne soit pas considérée comme une ressource propre des collectivités territoriales. Par ailleurs, on peut estimer que la faculté reconnue juridiquement aux collectivités territoriales d'emprunter constitue un élément renforçant leur autonomie financière. Dès lors, intégrer les emprunts au dénominateur du ratio mesurant l'autonomie des collectivités locales aurait constitué un contresens.

Il est *in fine* logique que les ressources issues des emprunts demeurent exclues du dispositif de mesure de l'autonomie financière des collectivités locales au sens de l'article 72-2 de la Constitution, tant cette autonomie doit s'entendre et s'envisager dans le cadre des seules relations financières qui lient entre eux les contribuables, l'Etat et les collectivités territoriales.

► Les « *ressources correspondant au financement par l'Etat des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation de l'Etat* »

L'article 37-1 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, dispose que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.* ». Il s'agit de pouvoir procéder à l'expérimentation de l'exercice d'une compétence à un échelon décisionnel qui n'est pas l'échelon de droit commun quant à cet exercice.

Par ailleurs, le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 dispose que « *dans les conditions prévues par la loi organique* [(1)]*, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnel garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.* ». Il s'agit, pour une compétence exercée au niveau d'un échelon de collectivités territoriales, que l'une d'entre elles puisse dans certaines conditions exercer cette compétence en s'affranchissant du cadre réglementaire ou légal relatif à cet exercice.

Il n'existe pas aujourd'hui de compétences exercées par des collectivités territoriales dans le cadre d'expérimentations mises en œuvre en application de ces dispositions constitutionnelles. Il faut noter cependant que le projet de loi relatif aux

---

(1) Il s'agit de la loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

libertés et aux responsabilités locales, actuellement en discussion, prévoit que de telles expérimentations seront possibles :

– à son article 35, en matière d'autorité de gestion et de paiement des fonds structurels européens, pour les régions et la collectivité territoriale de Corse ;

– à son article 48, en matière de mise en œuvre des mesures d'assistance éducative dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse, pour les départements ;

– à son article 54, en matière de financement et de réalisation des équipements sanitaires, pour les régions ;

– à son article 75, en matière de gestion des crédits de restauration ou d'entretien des biens classés ou inscrits n'appartenant pas à l'Etat, pour les régions.

Il faut par ailleurs souligner que l'article 49 du projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales prévoit la délégation par l'Etat de l'attribution des aides à la pierre, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux départements.

Que l'on considère les procédures d'expérimentation de transfert de compétences ou la procédure de délégation de compétences, il apparaît que l'exercice de la compétence considérée par l'échelon territorialisé est encadré par une convention passée entre cet échelon territorialisé et l'Etat, afin que celui-ci puisse soit juger, une fois l'expérimentation terminée, s'il y a lieu de transférer la compétence, soit inviter l'échelon territorialisé délégataire à exercer la compétence considérée dans le respect des conditions prescrites par l'Etat. Dans ce contexte, la « libre » administration des collectivités territoriales est temporaire et partielle dans le cas de l'expérimentation et largement encadrée dans le cas de la délégation. Dès lors, il convient effectivement de considérer que les relations financières qui accompagnent ces procédures soient tenues hors des considérations relatives à la mesure de l'autonomie financière des collectivités locales, qui permet précisément de juger du respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

► Les « *transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie* »

Il s'agit d'éviter que, s'agissant de deux collectivités territoriales relevant de la même catégorie au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources reçues par la première de la part de la seconde, soient prises en compte deux fois dans le calcul du dénominateur du ratio propre à cette catégorie :

– une première fois, au titre de l'ensemble des ressources de la collectivité territoriale qui procède au transfert des ressources ;

– une deuxième fois, au titre des ressources perçues par la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert. Il est donc nécessaire de préciser que ces ressources reçues ne doivent pas être prises en compte dans l'ensemble des ressources de cette collectivité territoriale et, partant, dans l'ensemble des ressources de la catégorie correspondante.

La présente disposition vise à éviter les doubles comptes des ressources des collectivités territoriales, auxquels peuvent conduire, le cas échéant, les procédures de fonds de concours ou de subventions entre deux collectivités territoriales d'une même catégorie.

B.- Les règles particulières s'agissant des relations financières entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale

L'article 2 du présent projet de loi organique propose que les ressources propres inscrites au numérateur du ratio permettant la mesure de l'autonomie financière de la catégorie des communes soient augmentées du montant des ressources propres qui bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale.

En toute logique, le deuxième alinéa du présent article propose :

– que l'ensemble des ressources pris en compte au dénominateur du ratio relatif à la catégorie des communes soit augmenté de l'ensemble des ressources des EPCI ;

– qu'en soient retranchées les ressources bénéficiant aux EPCI qui sont, en tout état de cause, retranchées, en application des règles générales, quand ces ressources bénéficient aux collectivités territoriales. Il s'agit, comme il a été vu précédemment des emprunts et des ressources correspondant au financement par l'Etat des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégations de l'Etat ;

– que soient également retranchés les transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale. Il s'agit d'éviter que des subventions ou des fonds de concours dont bénéficieraient des communes de la part d'EPCI dont elles sont membres, soient pris en compte deux fois, au titre de l'ensemble des ressources tant des communes que des EPCI. De la même façon, cette disposition vise aussi et, en pratique, peut-être surtout à ne pas prendre en compte les attributions de compensation ou les dotations de solidarité communautaire, versements effectués par les EPCI à leurs communes membres, qui sont nécessairement pris en compte au préalable, au titre de l'ensemble des ressources des EPCI.

II.- La part déterminante, par catégorie de collectivités territoriales, des ressources propres dans l'ensemble des ressources

Au préalable, il faut rappeler que le Conseil constitutionnel a précisé que demeurerait inopérante l'invocation de la méconnaissance des dispositions du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, « *tant que ne sera pas promulguée la loi organique qui devra définir* […] *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* » [(1)]. Le Gouvernement propose que le législateur organique s'acquitte de la tâche qui lui incombe en précisant que, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres « *ne peut être inférieure au niveau constaté en 2003.* ».

Votre Rapporteur général estime particulièrement opportun le choix de l'année 2003 comme valeur plancher des ratios mesurant l'autonomie financière des catégories de collectivités territoriales. L'année 2003 est en effet la dernière année pour laquelle seront constatés les effets sur ces ratios des dispositions mises en œuvre au cours de la législature précédente, tendant, à l'occasion d'allégements fiscaux, à substituer à des ressources propres des collectivités territoriales, des dotations indexées. La suppression de la part salariale de la taxe professionnelle et, parallèlement, la mise en œuvre de la compensation, ont été en effet achevées en 2003. Le choix de placer la règle constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales dans la perspective d'une comparaison des taux mesurant cette autonomie, d'une part, en 2003 et, d'autre part, les années suivantes, relève donc d'une logique politique qui tend à rompre avec les pratiques mises en œuvre en la matière durant la législature précédente et à assumer les modalités financières nouvelles de l'acte II de la décentralisation.

Le tableau suivant permet, d'une part, de constater des valeurs approchées des ratios mesurant l'autonomie financière des catégories de collectivités territoriales pour les années 1997 à 2003 compris et, d'autre part, de constater dans quelle mesure ces taux se sont considérablement dégradés durant cette période, par l'effet cumulé des dispositifs de compensation associés notamment à la réforme des droits de mutation à titre onéreux, à la suppression de la vignette, à la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle et à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, considérant n° 21.

(en milliards d'euros)

Communes + EPCI	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
Recettes totales	76,50	78,84	83,28	85,99	89,51	91,80	-
Emprunts	7,25	7,09	8,14	8,61	8,54	8,63	-
Recettes totales hors emprunts	69,25	71,76	75,14	77,37	80,97	83,17	-
Produit des services et du domaine	5,63	5,59	5,73	6,16	6,29	6,49	-
Recettes fiscales	34,69	36,39	36,95	37,78	38,06	39,03	-
Recettes propres/recettes totales hors emprunts en %	*58,2%*	*58,5%*	*56,8%*	*56,8%*	*54,8%*	*54,7%*	-

(en milliards d'euros)

Départements	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (2)
Recettes totales	35,77	36,41	37,96	38,00	38,96	42,44	45,67
Emprunts	3,50	3,11	3,06	2,92	3,51	4,37	4,79
Recettes totales hors emprunts	32,26	33,30	34,91	35,09	35,45	38,07	40,88
Produit des services et du domaine	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Recettes fiscales	18,71	19,85	19,80	19,64	19,09	19,81	21,01
Recettes propres/recettes totales hors emprunts en %	*58,3%*	*59,8%*	*57,0%*	*56,2%*	*54,1%*	*52,2%*	*51,6%*

(en milliards d'euros)

Régions	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (2)
Recettes totales	11,86	12,12	12,69	12,97	13,71	15,78	16,72
Emprunts	1,31	1,14	1,13	1,36	1,76	2,16	2,66
Recettes totales hors emprunts	10,55	10,99	11,55	11,61	11,94	13,63	14,06
Produit des services et du domaine	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Recettes fiscales	6,10	6,33	5,63	5,83	5,00	4,97	4,99
Recettes propres/recettes totales hors emprunts en %	*57,8%*	*57,7%*	*48,7%*	*50,3%*	*41,9%*	*36,5%*	*35,5%*

(1) Les évaluations pour l'année 2003 ne sont pas à ce jour disponibles.

(2) Les renseignements pour l'année 2003 constituent les évaluations établies sur la base des budgets primitifs adoptés par les collectivités territoriales concernées. Contrairement aux renseignements valables pour les années antérieures à 2003, il ne s'agit donc pas de renseignements définitifs issus des comptes administratifs adoptés par ces collectivités territoriales.

Ce tableau doit être lu avec les précisions méthodologiques suivantes :

– il s'agit d'hypothèses basses des taux d'autonomie financière des catégories de collectivités territoriales. En effet, les ressources propres prises en compte sont les produits des impositions de toutes natures et les produits des services et du domaine. Les éléments définitifs devront par ailleurs prendre en compte les autres catégories de ressources propres au sens de l'article 2 du présent projet de loi organique, c'est-à-dire les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et les legs ;

– les taux 2003 indiqués pour les départements et les régions, ont été établis sur la base des éléments des budgets primitifs des collectivités territoriales concernées. Il ne s'agit donc pas des taux définitifs établis sur la base des comptes administratifs qui, d'ailleurs, à la présente date, n'ont pas tous été adoptés par ces collectivités au titre de 2003 [(1)]. Pour les communes, l'absence de taux pour 2003 a pour origine la nécessité de croiser les informations des budgets primitifs des communes et des EPCI, dans les conditions et selon les prescriptions prévues à l'article 2 et au présent article.

Le Gouvernement propose par ailleurs de reprendre dans la loi organique les termes de la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel, qui, de façon constante et notamment s'agissant des décisions relatives aux dispositifs de compensation adoptés lors de la législature précédente, a jugé du niveau des ressources propres des collectivités territoriales « bénéficiaires » de ces dispositifs de compensation, en se posant la question de savoir si ce niveau était compatible avec la libre administration des collectivités territoriales. Le Gouvernement propose ainsi que la loi organique précise que, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, « *la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées.* ».

On peut se poser la question de savoir comment pourraient s'articuler, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, les deux modalités de définition de la part déterminante proposées par le Gouvernement, c'est-à-dire, d'une part, la référence à une valeur plancher constatée en 2003 et, d'autre part, le lien général établi entre la valeur du ratio mesurant l'autonomie financière et la libre administration des collectivités territoriales.

De fait, il est probable que les valeurs planchers constatées au titre de l'année 2003 seront et demeureront les références permettant l'examen par le Conseil constitutionnel de la mise en œuvre de la règle prévue au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution :

– en premier lieu, la fixation de valeurs planchers par la loi organique prévue à cet alinéa correspond précisément aux conditions que le Conseil constitutionnel a lui-même exposées dans le considérant n° 21 de sa décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, lui permettant de juger du respect de cette règle ;

---

(1) *Aux termes de l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales, les comptes administratifs doivent être adoptés par l'organe délibérant «* au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice *» au titre duquel ces comptes administratifs sont établis.*

– en deuxième lieu, on peut penser que si le Conseil constitutionnel établissait quelle serait, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part déterminante minimale des ressources propres dans l'ensemble des ressources, qui n'entrave pas la libre administration des collectivités territoriales, la valeur plancher de 2003 demeurerait à un niveau supérieur à la part ainsi établie, tant n'ont pas été jugées par le Conseil constitutionnel comme entravant la libre administration des collectivités territoriales, les modalités de compensation financière des dispositifs d'allégements fiscaux mis en œuvre sous la législature précédente et qui ont conduit, comme le tableau précédent l'illustre, les taux mesurant l'autonomie des collectivités territoriales à un étiage en 2003. Il est vrai que le texte proposé par le Gouvernement invite peut-être le Conseil constitutionnel à modifier son analyse quant au niveau de la part déterminante permettant le respect de la libre administration des collectivités territoriales, « *compte tenu des compétences qui leur sont confiées.* ». Il ne semble pas que cette précision puisse dans un avenir prévisible modifier le caractère opérationnel des valeurs planchers constatées pour 2003, s'agissant du respect de la règle prévue par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, visant à exclure les transferts réalisés au titre de la péréquation du dénominateur du ratio mesurant l'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales.

Votre **Rapporteur général** a indiqué être défavorable à cet amendement pour les raisons précédemment évoquées. Ce texte ne traite pas de la péréquation.

M. Augustin Bonrepaux a répondu que l'amendement ne traite pas de la péréquation, mais des ressources de la péréquation.

Votre **Rapporteur général** a estimé très protectrice la rédaction du projet de loi organique, les ressources tirées de la péréquation verticale venant, à l'instar des autres dotations, s'ajouter au dénominateur de la catégorie de collectivités territoriales considérée. Par ailleurs, les ressources tirées de la péréquation horizontale entrent dans le champ de l'exclusion, au dénominateur, des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie. A titre d'exemple, les transferts financiers mis en œuvre en application du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France constituent un prélèvement sur une ressource propre qui arrive sous forme de dotation dans les communes pauvres.

M. Charles de Courson a ajouté que la lecture *a contrario* du premier alinéa indique que la péréquation verticale entre bien dans le dénominateur. Ainsi, quand les départements font de la péréquation, cela diminue l'autonomie financière, ce qui est curieux.

Votre **Rapporteur général** a fait part à la Commission des évaluations au titre des années 1997 à 2003 des niveaux d'autonomie financière par catégorie de collectivités territoriales.

M. Charles de Courson s'est ensuite interrogé sur la compatibilité entre le principe constitutionnel d'égalité et la proposition du présent projet de loi organique qui tend à fixer la part déterminante des ressources propres des collectivités territoriales à des niveaux différents selon la catégorie considérée.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que le considérant n° 21 de la décision précédemment évoquée du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2003 précise que la loi organique visée au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution devra déterminer « *pour chaque catégorie de collectivités territoriales la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble des ressources* ». Ainsi, le Conseil constitutionnel lui-même admet clairement que la part déterminante peut-être différente selon la catégorie de collectivités territoriales considérée. Cette appréciation prend d'ailleurs en compte, entre collectivités territoriales relevant de catégories différentes, des différences structurelles existantes s'agissant de l'équilibre entre catégories de dépenses. Plus concrètement, le Conseil constitutionnel a pris en compte le fait que certaines collectivités locales sont davantage tournées vers l'investissement que d'autres.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, visant à exclure du dénominateur mesurant l'autonomie financière des collectivités territoriales, les transferts réalisés au titre de la péréquation entre collectivités d'une même catégorie ou entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La Commission a examiné deux amendements identiques respectivement présentés par M. Augustin Bonrepaux et M. Charles de Courson, visant à prévoir que la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales ne saurait être à l'avenir inférieure à la part constatée au titre de l'année 2002 et non à la part constatée au titre de l'année 2003.

M. Charles de Courson a estimé politiquement plus habile de prendre l'année 2002 comme référence, ce qui permettrait, en outre, de disposer de comptes administratifs votés.

M. Augustin Bonrepaux a ajouté qu'il n'est pas possible de prendre pour référence une année postérieure à celle de la réforme de la Constitution.

Votre **Rapporteur général** a précisé que le Conseil constitutionnel, régulièrement saisi dans le passé sur la question de savoir si la substitution à un impôt local d'une dotation d'Etat entravait la libre administration des collectivités territoriales, a estimé que tel n'était pas le cas, y compris s'agissant de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle dont la réalisation progressive s'est achevée en 2003. L'année 2003 est donc considérée par le Conseil constitutionnel comme préservant la libre administration des collectivités locales. En

conséquence, il est logique de faire de cette année le seuil en deçà duquel il convient de ne pas descendre. En outre, s'agissant de la mise en œuvre d'une disposition constitutionnelle nouvelle issue de la réforme de la Constitution du 28 mars 2003, seule cette même année ou une année postérieure peut constituer une référence.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

La Commission a examiné deux amendements présentés par **M. Charles de Courson**, visant à prévoir :

– le premier, que la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales ne saurait être à l'avenir inférieure à la part constatée au titre de l'année 2002 et de l'année précédant celle au titre de laquelle le constat est réalisé ;

– le second, que la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales ne saurait être à l'avenir inférieure à la part constatée au titre de l'année 2002 et de l'année précédant celle au titre de laquelle le constat est réalisé, cette part ne pouvant, en tout état de cause, être inférieure à 50% de l'ensemble des ressources de la catégorie de collectivités territoriales considérée.

Votre **Rapporteur général** a estimé qu'une part déterminante ne saurait être continuellement croissante et, par ailleurs, que le débat sur le caractère prépondérant ou déterminant de la part des ressources propres a été tranché par la réforme constitutionnelle évoquée du 28 mars 2003.

M. Charles de Courson a ajouté que la lecture de l'article 4 indique que si le plancher d'autonomie n'est plus respecté, trois années de délai sont laissées pour entreprendre un redressement.

Votre **Rapporteur général** a précisé qu'au-delà de la procédure spécifique prévue à l'article 4 du projet de loi organique et qui a vocation à s'appliquer à des évolutions tendancielles aboutissant effectivement à ce que le plancher d'autonomie ne soit plus respecté, le Conseil constitutionnel demeurerait en tout état de cause en capacité de juger qu'une disposition législative qui lui serait soumise, ne respecte manifestement pas les dispositions de l'article 3 du présent projet de loi organique.

M. Charles de Courson a douté que le Conseil constitutionnel puisse ainsi censurer une disposition sur la seule base de l'article 3, tant il est patent qu'il ne disposera pas d'une évaluation suffisamment précise pour être certain que la disposition qui lui serait soumise tendrait manifestement à l'irrespect des planchers définis par cet article 3. Le Conseil constitutionnel sera donc tributaire des données visées à l'article 4, c'est-à-dire d'une procédure extrêmement lente de redressement.

Après que le premier amendement eut été retiré, la Commission a *rejeté* le second amendement.

La Commission a émis *un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.*

*
* *

La Commission a *rejeté* cinq amendements présentés par M. Jean-Claude Sandrier, tendant à prévoir :

– que la compensation de transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales tient compte de l'évolution spontanée dans la durée, des dépenses afférentes à ce transfert ;

– que toute compensation d'allégements d'impôts locaux doit être nécessairement mise en œuvre par la technique fiscale du dégrèvement ;

– pour les deux amendements suivants, les principes de mise en œuvre de la politique de péréquation ;

– que l'évaluation des valeurs locatives constitutives des bases imposables des quatre grandes taxes directes locales, doit être révisée tous les dix ans.

Après que votre **Rapporteur général** eut exprimé un avis défavorable et que **M. Michel Bouvard, Président**, eut observé que ces amendements n'étaient pas recevables en application du 3 de l'article 127 du Règlement, aux termes duquel, s'agissant de la procédure de discussion des lois organiques, « *il ne peut être présenté aucun amendement ou article additionnel tendant à introduire dans le projet ou la proposition des dispositions ne revêtant pas le caractère organique* », la Commission a *rejeté* successivement les cinq amendements.

Article 4

Mécanisme de mise en œuvre de la garantie.

Le présent article a deux objets :

– il précise les modalités de l'information du Parlement quant à l'évolution de la mesure de l'autonomie financière des collectivités locales ;

– il prévoit quelles seraient les modalités du processus de rétablissement pour une catégorie de collectivités territoriales, du caractère déterminant de la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources, s'il était constaté, précisément, qu'au titre d'une année, cette part n'a pas été déterminante, aux termes des dispositions de l'article 3 du présent projet de loi organique.

I.- L'information du Parlement par un rapport annuel remis par le Gouvernement

Dans le premier alinéa du présent article, le Gouvernement se propose de remettre au Parlement, avant le 1er septembre de l'année *n+2*, « *un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres.* » constatée au titre de l'année *n*. Cette disposition appelle plusieurs précisions et commentaires.

En premier lieu, si la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales est promulguée suite aux travaux de la présente session, le Gouvernement serait tenu, aux termes du présent article, de remettre au Parlement un premier rapport avant le 1er septembre 2004, s'agissant, par catégorie de collectivités territoriales, de la mesure de l'autonomie financière des collectivités territoriales calculée au titre de l'année 2002. Même si, bien sûr, l'autonomie financière de ces collectivités territoriales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et du présent projet de loi organique, s'entend principalement d'une comparaison, par catégorie de collectivités territoriales, des ratios relatifs à l'autonomie financière des collectivités territoriales constatés en 2003 et les années suivantes, il est souhaitable que ce rapport soit effectivement transmis au Parlement avant le 1er septembre 2004, au titre de l'année 2002. L'intérêt d'un tel dépôt est justifié au regard de :

– l'importance qui s'attache au rapport lui-même. Il constitue en effet le préalable indispensable au respect par les pouvoirs publics de la règle prévue au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. En conséquence, sa fiabilité doit être totale. Il doit pour cela expliciter dans les moindres détails la méthodologie permettant de distinguer les ressources propres des collectivités territoriales de leurs autres ressources et retracer étape par étape le cheminement du calcul conduisant aux ratios mesurant leur autonomie financière. Remettre au Parlement un rapport au titre de l'année 2002 permettrait d'effectuer un utile « rodage », à même de

permettre au rapport qui sera remis au titre de l'année 2003 de constituer une base absolument indiscutable ;

– des informations que ce rapport pourrait déjà fournir au titre de l'année 2003, certes encore partielles, mais plus précises et affinées que les informations aujourd'hui disponibles et dont les éléments sont exposés dans le tableau figurant ci-dessus dans les développements relatifs à l'article 3 du présent projet de loi organique.

On peut regretter qu'un rapport remis au titre d'une année *n*, ne puisse être établi que dans le courant de l'année *n+2*. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, il n'est en fait pas aujourd'hui matériellement possible d'établir un rapport relatif à l'année *n*, au cours de l'année *n+1* et avant le dépôt de la loi de finances pour l'année *n+2*. Les derniers comptes administratifs relatifs aux budgets locaux de l'année *n* sont adoptés au plus tard le 30 juin de l'année *n+1*. La collecte de toutes les informations nécessaires au rapport relatif à l'année *n* ne peut commencer qu'après cette date. Le cas des communes pose des difficultés particulières, tant le travail d'agrégation qui les concerne nécessite de rassembler des informations complètes concernant plus de 36.700 comptes, sans même évoquer les comptes des EPCI. Conscient de ces difficultés, votre Rapporteur général estime néanmoins que le Gouvernement pourrait considérer la date du 1er septembre de l'année *n+2* pour la remise du rapport relatif à l'année *n*, comme une date butoir qu'il conviendrait d'anticiper en pratique dans toute la mesure du possible. En effet, le Gouvernement doit avoir le souci d'une information la plus précoce possible du Parlement, objectif qui sera d'autant plus facile à tenir que l'expérience de la collecte des informations nécessaires aura été acquise.

Il reste que la remise du rapport relatif à l'année 2003 dans le courant de l'année 2005 empêchera que soit éclairé par les éléments de ce rapport, l'examen par le Conseil constitutionnel, s'il en était saisi, des modalités financières [(1)] des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales actuellement en discussion au Parlement. Outre le fait, en toute hypothèse, que le Conseil constitutionnel aurait entière compétence pour apprécier si ces modalités financières méconnaissent la règle de l'autonomie financière des collectivités territoriales au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, l'absence, au moment de cet examen, de données chiffrées précises et définitives relatives, au titre de l'année 2003, à l'autonomie financière des collectivités territoriales, ne devrait pas, en pratique, induire d'hésitation quant au respect de cette règle. Le premier alinéa de l'article 88 du projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales dispose en effet que « *la compensation financière des transferts de compétence* [prévus par ce texte] *s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances.* » [(2)]. Le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé à mettre en œuvre cette compensation en transférant une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers aux régions et une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance aux départements. De fait, cette compensation devrait donc relever, pour 2005 et les années suivantes, les ratios relatifs à l'autonomie

(1) Ces modalités financières relèveront sans doute du projet de loi de finances pour 2005.
(2) Cet alinéa a été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, à l'occasion de leur première lecture respective.

financière des différentes catégories de collectivités territoriales, au-delà des valeurs planchers constatées en 2003.

II.- Le processus de rétablissement du caractère déterminant, pour chaque catégorie de collectivités, de la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources

Au préalable, il faut préciser que le présent article n'a ni pour objet ni pour effet de restreindre la capacité du Conseil constitutionnel d'apprécier le respect par les textes qui lui sont soumis, de la règle du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Il ne fait pas de doute qu'une fois adoptée la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales, le Conseil constitutionnel censurera une disposition dont il serait saisi qui dégraderait jusqu'à un niveau inférieur à la valeur plancher de 2003, le taux d'autonomie financière d'une catégorie de collectivités locales établi selon les modalités précisées par cette loi.

Mais le Conseil constitutionnel ne sera pas, par hypothèse, saisi de toutes les dispositions affectant, le cas échéant, ce taux d'autonomie financière. Par ailleurs, ce taux peut être affecté, au-delà de mesures législatives ponctuelles, d'évolutions tendancielles, le portant le cas échéant, à un niveau inférieur à sa valeur plancher de 2003. Dès lors, l'information du Parlement par le rapport prévu par le premier alinéa du présent article, devrait permettre de détecter ces évolutions et d'en déterminer les causes. Le second alinéa du présent article propose que dans le cas où le rapport, remis au Parlement avant le 1er septembre de l'année *n+2*, relatif à l'année *n*, fait le constat d'un taux d'autonomie financière, considéré par catégorie de collectivités territoriales, inférieur aux valeurs qui permettent le respect du caractère déterminant de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de cette catégorie, la loi de finances de l'année *n+5* devra prévoir les dispositions nécessaires afin de rétablir ce respect.

En pratique, il s'agit d'une procédure qui devrait concerner le cas où le taux d'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales évolue ou s'établit à un niveau qui ne permet pas le respect du caractère déterminant de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de cette catégorie. Dans cette hypothèse, les délais proposés par le Gouvernement sont, selon lui, indispensables afin d'élaborer puis de mettre en œuvre les dispositifs permettant un retour durable à un niveau de ressources propres constituant une part déterminante de l'ensemble des ressources de la catégorie de collectivités territoriales considérée.

*
* *

Suivant l'avis défavorable de votre **Rapporteur général**, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Claude Sandrier, prévoyant l'organisation d'un débat dans chaque assemblée avant l'échéance de la session ordinaire s'agissant sur le rapport transmis au Parlement par le Gouvernement, après que **M. Michel Bouvard, Président**, a relevé que cet amendement méconnaissait la décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 du Conseil constitutionnel.

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Augustin Bonrepaux**, prévoyant que le rapport transmis devra faire apparaître au sein de chaque catégorie de collectivités, les écarts à la moyenne du niveau de ressources propres existants ainsi que les mesures envisagées pour permettre le resserrement de ces écarts.

Votre **Rapporteur général** a considéré que ces précisions ne pouvaient pas figurer dans la loi organique mais il a relevé que les pouvoirs publics auront en effet besoin de disposer de statistiques précises en la matière.

M. Charles de Courson a demandé si ces statistiques seraient établies par l'INSEE qui réalise déjà des études très complètes et d'une fiabilité totale au titre des comptes consolidés des collectivités territoriales.

Votre **Rapporteur général** a noté que des outils statistiques devront en effet être mobilisés en ce domaine, certains travaux pouvant être réalisés sous l'égide du comité des finances locales. Cette meilleure connaissance devra porter sur trois éléments : le numérateur, le dénominateur et le rapport entre les deux notions.

La Commission a ensuite *rejeté* cet amendement puis a émis *un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification*.

*

* *

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Augustin Bonrepaux**, prévoyant que la péréquation entre les collectivités territoriales devra permettre la correction des différences de ressources et de charges pour assurer un niveau comparable de service public entre collectivités appartenant à une même catégorie au sens de l'article 1er, après que votre **Rapporteur général** a donné un avis défavorable.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, indiquant que toute création, extension ou tout transfert de compétences au profit des collectivités territoriales doit s'accompagner de la mise en place de mécanismes de péréquation permettant d'assurer l'exercice dans des conditions égales de ces compétences sur l'ensemble du territoire.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué que la péréquation doit être conçue de manière extensive et être impérativement mise en œuvre à l'occasion de la création ou d'un transfert de compétences. S'agissant de l'APA et du RMI, il conviendrait de calculer de manière très précise, département par département, le taux d'allocataires de ces deux aides, afin de mettre en place les mécanismes de péréquation les plus justes possibles.

Votre **Rapporteur général**, après avoir souligné l'importance de la question soulevée par M. Augustin Bonrepaux, a noté que cette précision ne relevait néanmoins pas du champ du présent projet de loi organique. Il a également rappelé que lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2004, il avait fait voter un

amendement prévoyant la remise d'un rapport à l'horizon 2006 concernant le transfert du RMI aux départements. Il convient en effet de suivre de façon très précise l'évolution des dépenses de RMI, département par département, afin d'adapter le cas échéant les modalités de répartition prévues initialement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable de votre **Rapporteur général**, elle a *rejeté* deux autres amendements présentés par **M. Augustin Bonrepaux**, prévoyant, l'un, que la création, la diminution ou la création des recettes d'origine fiscale d'une catégorie de collectivités ne peut intervenir qu'après concertation avec les collectivités concernées, et, l'autre, qu'à compter de 2005, les collectivités territoriales dotées d'une fiscalité propre peuvent augmenter librement leur taux de taxe professionnelle, sans qu'aucun lien n'existe plus, dès lors, entre ce taux et le taux des impôts locaux supportés par les ménages.

*
* *

M. Charles de Courson a souhaité expliquer le sens du vote négatif du groupe UDF. Ce dernier considère en effet que le projet de loi organique, tel qu'il ressort des travaux de la Commission signifierait la destruction de la notion d'autonomie financière des collectivités territoriales. Le texte anéantit à terme la faculté pour les collectivités territoriales de fixer librement le taux des impositions de toutes natures dont elles bénéficient. Pour cette raison, les véritables partisans de la décentralisation ne sauraient s'associer à cette démarche.

M. Augustin Bonrepaux a considéré que l'acte de contrition de M. Charles de Courson devrait être pris en considération par les membres de la majorité. En réalité, lors du vote de la réforme constitutionnelle de l'année passée, les députés du groupe UMP ont été bernés. Cette réforme, ainsi que le présent projet de loi organique, vont en réalité gravement entraver l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le Gouvernement devrait être alerté par les parlementaires qu'il fait fausse route sur ce sujet.

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption de l'ensemble du présent projet de loi compte tenu de ces modifications*.

AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION

Article 2

Amendement présenté par M. Gilles Carrez, au nom de la Commission des finances saisie pour avis :

Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

« de toutes natures »,

insérer les mots :

« que ces collectivités territoriales reçoivent en application du deuxième alinéa de cet article ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR GENERAL

— Association des maires de France (AMF) :

- M. Philippe LAURENT, maire de Sceaux et vice-président du conseil général des Hauts-de-Seine
- M. Alain ROBY, directeur du département Finances de l'AMF,
- M. Alexandre THOUZET, chargé des relations avec le Parlement.

— Comité des finances locales :

- M. Jean-Pierre FOURCADE, président.

— Assemblée des départements de France (ADF) :

- M. Philippe ADNOT, sénateur, président du conseil général de l'Aube,
- Mme Catherine MARCADIER, chef du service des finances.

— Assemblée des districts et des communautés de France (ADCF) :

- M. Marc CENSI, président,
- M. Dominique Braye, sénateur des Yvelines,
- M. Nicolas Portier, délégué de l'ADCF,
- Mme Francine Myotte, chargée de mission aux affaires juridiques et financières

— **M. Loïc PHILIP, professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille**.

— **M. Robert Hertzog, professeur à l'IEP de Strasbourg.**

— La Fédération des Maires des Villes Moyennes a remis une contribution écrite.

N° 1546 – Avis sur le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (M. Gilles Carrez)