

N° 364

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perruin, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Bullayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1581, 1888 et T.A. 458.

Sénat : 269 et 358 (1990-1991).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIERE PARTIE : EXPOSE GENERAL	7
CHAPITRE PREMIER : LA CONFUSION DES OBJECTIFS	7
I. LA COOPERATION INTERCOMMUNALE A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE	7
A. LES ASPECTS FISCAUX : DIFFERENTES FORMES DE COOPERATION INTERCOMMUNALE	8
1. Le syndicat de communes	8
2. Le district	9
3. Les communautés urbaines	10
4. Les communautés et les syndicats d'agglomérations nouvelles	11
B. UN BILAN NUANCE	12
II. LE PROBLEME RECURRENT DE LA DISPARITE DES TAUX DE TAXE PROFESSIONNELLE	13
A. UN DIAGNOSTIC PARTAGE	13
B. UNE SOLUTION PARTIELLE MAIS SOUPLE : LE PARTAGE DES RECETTES FISCALES DE TAXE PROFESSIONNELLE .	14
CHAPITRE II - UNE REPONSE INADEQUATE	17
I. UN DISPOSITIF CONTRAIGNANT	17
A. UNE REGLEMENTATION INSUFFISAMMENT PROTECTRICE DE L'AUTONOMIE COMMUNALE	18
1. Une architecture complexe	18
2. Des modalités diverses de mise en oeuvre	19

	<u>Pages</u>
B. L'ENCADREMENT EXCESSIF DES COMPETENCES LOCALES	21
1. Le régime d'harmonisation progressif des taux	21
2. La dotation de solidarité communautaire	22
3. L'évaluation des charges transférées à la communauté de villes	22
4. La fixation par décret des conditions de création des zones d'activités économiques	23
C. LES RISQUES DE BLOCAGE INSTITUTIONNEL DU REGIME DE TAXE PROFESSIONNELLE DE GROUPEMENT	24
1. Le risque de l'échec de la commission locale d'évaluation	24
2. Le problème de l'application des règles de plafonnement et de liaison entre les taux	24
II. UN MECANISME D'INCITATION CONTESTABLE	26
A. LES DOTATIONS DE L'ETAT : L'ABSENCE DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES	26
1. La dotation globale de fonctionnement : la rupture de l'équilibre entre communes et groupements de communes .	26
2. La dotation globale d'équipement	28
B. LES AUTRES RESSOURCES : UN EFFORT LIMITE	30
1. Le FCTVA : un commencement de régularisation d'une situation injustifiée	30
2. Le versement-transport : histoire d'une augmentation détournée de son objet	31
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	32
A. ALLEGEMENT DE L'ARCHITECTURE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE ISSUE DU TEXTE VOTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	32
B. LE CONTENU DES REGIMES FISCAUX DES PERCEPTIONS DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	33
C. LES AUTRES MESURES D'INCITATION FINANCIERE AU REGROUPEMENT	35

	<u>Pages</u>
CHAPITRE III - LES AUTRES DISPOSITIONS FISCALES ET FINANCIERES DU PROJET DE LOI	37
I. UNE DISPOSITION INOPORTUNE : LA CREATION D'UN FONDS DE CORRECTION DES DESEQUILIBRES INTERREGIONAUX	37
A. UN NOUVEAU NIVEAU DE SOLIDARITE	37
B. DES DIFFICULTES CERTAINES DE MISE EN OEUVRE	38
II. COMPLETER L'INFORMATION DES HABITANTS EN MATIERE FINANCIERE	39
A. L'INFORMATION DU PUBLIC SUR LES DOCUMENTS BUDGETAIRES : UN IMPERATIF DE LA DEMOCRATIE LOCALE	39
1. Une première étape	39
2. Une réforme d'ensemble des comptabilités locales	40
B. L'ELARGISSEMENT DES COMPETENCES DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES : UN COMPLEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE	42
III. LE RAPPEL DE L'INTERDICTION DE LA TUTELLE D'UNE COLLECTIVITE SUR UNE AUTRE : UNE DISPOSITION SANS PORTEE PRATIQUE	43
A. UN PRINCIPE FONDAMENTAL DE LA DECENTRALISATION	43
B. UNE DISPOSITION SANS PORTEE REELLE	44
DEUXIEME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES	45
<i>Article 9</i> : Accès aux documents budgétaires	45
<i>Article 33</i> : Contrôle de la chambre régionale des comptes	50
<i>Article 34</i> : Recours par les chambres régionales des comptes à des experts ..	56
<i>Article 46 bis</i> : Fonds de correction des déséquilibres interrégionaux	60
<i>Article 56 quaterdecies</i> : Interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre	71
<i>Article 57</i> : Régime fiscal des communautés de ville	76
<i>Article 57 bis nouveau</i> : Unification du taux de taxe professionnelle dans les districts et les communes urbaines	92
<i>Article 58</i> : Régime fiscal des communes membres	96

	<u>Pages</u>
<i>Article 59</i> : Régime fiscal des communautés de communes	98
<i>Article 59 bis</i> : Dispositions budgétaires et comptables applicables aux communautés de villes	103
<i>Article additionnel après l'article 59 bis</i> : Conditions d'application du régime accéléré de remboursement de la TVA aux districts et aux communautés urbaines	106
<i>Article 59 ter nouveau</i> : Application du régime de la taxe professionnelle de zone aux communautés urbaines	107
<i>Article 59 quater</i> : Faculté ouverte aux districts d'instituer une taxe professionnelle unique sur la zone d'activités économiques	110
<i>Article 60</i> : Faculté d'instituer un taux unique de taxe professionnelle pour les communautés de communes	112
<i>Article 60 bis</i> : Abaissement du seuil de perception du versement destiné aux transports en commun	114
<i>Article 61</i> : Versement destiné aux transports en commun	121
<i>Article 62</i> : Potentiel fiscal des communes membres d'un groupement à taux unique de taxe professionnelle	125
<i>Article 63</i> : Dotation globale de fonctionnement des communautés de villes et des communautés de communes	128
<i>Article 63 bis</i> : Conditions d'écrêtement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle	136
<i>Article 64</i> : Versement aux communautés de communes et aux communautés de villes des attributions au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée l'année même de la réalisation des dépenses éligibles	138
<i>Article additionnel après l'article 64</i> : Conditions d'application du régime accéléré de remboursement de la TVA aux districts et aux communautés urbaines	141
EXAMEN EN COMMISSION	143
A. Auditions	143
B. Examen du rapport	158
TEXTE DES AMENDEMENTS	165

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République relève, pour l'essentiel, de ses dispositions de la Commission des Lois qui en est saisie au fond.

Certains articles ont néanmoins des incidences financières et fiscales importantes.

Il s'agit en particulier des 14 articles du chapitre 6 (*dispositions fiscales et financières*) du titre III (*de la coopération locale*) qui définissent les nouvelles règles applicables en ce domaine aux organismes de coopération intercommunale. Il s'agit également de l'article 46 bis du projet de loi (création d'un fonds de correction des déséquilibres interrégionaux).

Votre Commission, en accord avec la Commission des lois, s'est saisie pour avis de ces articles ; la Commission au fond a bien voulu accepter de s'en remettre aux avis de la Commission des finances pour l'examen de ces dispositions.

Bien entendu, compte tenu de l'excellent climat de coopération qui a présidé aux travaux des deux commissions, le dispositif d'amendements qui vous est proposé sur ces articles a été conçu en parfaite coordination avec la commission saisie au fond : la détermination du régime fiscal des établissements publics de coopération intercommunale n'est pas dissociable des décisions prises sur la structure générale de ces établissements.

En outre, votre Commission a également estimé nécessaire de se saisir d'un petit nombre d'articles du projet de loi dont l'incidence sur l'organisation des finances publiques locales lui est apparue non négligeable.

Il s'agit des articles 9 (contenu joint des annexes des documents budgétaires), 33 et 34 (compétences des chambres régionales des comptes) et 56 quaterdecies (rappel de l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre) du projet de loi.

PREMIERE PARTIE

EXPOSE GENERAL

CHAPITRE PREMIER

LA CONFUSION DES OBJECTIFS

En matière de taxe professionnelle et de regroupement intercommunal, le présent projet de loi s'efforce de répondre à un double enjeu : d'une part, il tente de redonner un nouvel élan à la coopération intercommunale en créant des institutions de coopération nouvelles aux compétences élargies ; d'autre part, il veut apporter une réponse aux problèmes que soulèvent les disparités des taux de taxe professionnelle votée par les communes.

I - LA COOPERATION INTERCOMMUNALE A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

Le projet de texte crée deux nouvelles structures de coopération, la communauté de communes et la communauté de villes. Cette situation conduit à rappeler les grands traits des organismes de coopération prévue par la loi, en insistant sur les particularités de leur régime financier.

A. LES ASPECTS FISCAUX : DIFFERENTES FORMES DE COOPERATION INTERCOMMUNALE

Le code des communes prévoit actuellement quatre catégories d'établissements publics de coopération : les syndicats de communes, les districts, les communautés urbaines, les communautés ou syndicats d'agglomération nouvelle. Chacune de ces structures se différencie par le choix des compétences exercées mais également par le degré plus ou moins important d'indépendance financière vis-à-vis de leurs communes membres.

1. Le syndicat de communes

Le syndicat de communes est incontestablement la formule la plus souple de la coopération intercommunale mais aussi la plus ancienne. Les syndicats de communes, qui remontent à l'origine à une loi du 22 mars 1890, trouvent les grands traits de leurs caractéristiques actuelles avec l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 qui crée les syndicats à vocation multiple, précédée par le décret du 20 mai 1955 qui a institué les syndicats mixtes associant plusieurs catégories différentes de collectivités locales.

Structure de coopération peu contraignante, fondée sur un large consensus des communes membres, tant en ce qui concerne la durée du syndicat que ses conditions de fonctionnement, le syndicat a un champ d'action très large puisque son activité peut porter, aux termes de la loi, *"sur tout oeuvre ou service d'intérêt communal"*. Cette liberté de choix a été renforcée par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation qui permet la création de *"syndicat à la carte"*, c'est-à-dire où les communes membres peuvent choisir de n'adhérer au syndicat que pour partie de ses activités.

Il existe aujourd'hui environ 12.907 syndicats à vocation unique et 2.286 syndicats à vocation multiple.

A cette variété de compétences correspondent des moyens financiers largement dépendant des décisions des communes membres : le syndicat de communes n'a pas de ressources fiscales propres et le budget du syndicat est donc principalement alimenté par la contribution budgétaire que versent les communes membres en fonction d'une clé de répartition fixée par les statuts.

Toutefois, le comité du syndicat peut, avec l'accord des communes membres, décider de *"fiscaliser"* la contribution des

communes membres avec l'accord de celles-ci (*article L.251-4 du code des communes et article 1609 quater du code général des impôts*). Dans ce cas, la contribution ne transite pas par le budget du syndicat mais elle est recouvrée directement par le comptable public auprès des contribuables des communes membres. L'avis d'imposition fait apparaître sur le montant de l'impôt local le montant de la quote part qui revient directement au groupement de communes.

Le produit fiscal à recouvrer pour le syndicat dans chaque commune est, aux termes de l'article 1636 B octies du code général des impôts, réparti entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes procurerait à la commune si l'on appliquait les taux de l'année précédente aux bases de l'année au cours de laquelle est recouvrée l'imposition. Le syndicat ne peut donc faire varier les taux des taxes entre elles et ne peut modifier le régime d'abattement décidé par chaque commune.

N'ayant pas de fiscalité propre, le syndicat n'est pas éligible à la dotation globale de fonctionnement.

En revanche, il bénéficie de la dotation globale d'équipement au prorata des investissements réalisés, des remboursements au titre du fonds de compensation de la TVA, ainsi que des diverses ressources annexes des collectivités locales : revenus des biens meubles ou immeubles, prêts, redevance pour services rendus, dons et legs divers...

2. Le district

Les districts, au nombre de 165 regroupant environ 1.300 communes, ont été créés par l'ordonnance de 1959 en vue de favoriser la coopération entre villes petites et moyennes à caractère urbain. En pratique, le district s'est surtout développé en milieu rural.

Le district doit exercer des compétences minimales obligatoires limitativement définies par la loi (article L.464-4 du code des communes) en matière de gestion des "services de logement", des services de secours contre l'incendie, des services assurés par les syndicats pré-existants dans le périmètre du district. A ces compétences obligatoires, peuvent s'ajouter les compétences que le district choisit facultativement d'exercer.

Par rapport au syndicat, le district se caractérise, sur le plan fiscal, par le fait qu'il s'agit d'un organisme à fiscalité propre :

le district peut percevoir des taxes additionnelles aux quatre taxes directes locales dont il fixe librement les taux dans le respect des règles de plafonnement et de liaison entre les taux prévues par la loi (1). Les taxes additionnelles sont assises sur l'ensemble des bases d'imposition de toutes les communes membres.

Par ailleurs, le district bénéficie des autres ressources mentionnées pour les syndicats ainsi que de la dotation globale de fonctionnement.

3. Les communautés urbaines

Créées par la loi du 31 décembre 1966, les communautés urbaines ont pour objet d'assurer la maîtrise du développement urbain ainsi que la coordination de l'équipement et de la gestion d'agglomérations urbaines multicommunales.

Les communautés urbaines sont au nombre de 9 : quatre ont été instituées par la loi : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Cinq se sont constituées volontairement entre 1968 et 1973 : Dunkerque, Le Creusot, Montceau-les-Mines, Cherbourg, Le Mans et Brest.

La communauté urbaine, qui ne peut être formée que dans les grandes agglomérations urbaines de plus de 50.000 habitants, se caractérise par un vaste champ de compétences déléguées, dans les domaines de l'équipement, de l'urbanisme, des transports urbains, des locaux scolaires, de l'eau, de l'assainissement, des services de lutte contre l'incendie, de la voirie et des parcs de stationnement...

La communauté urbaine est également un organisme à fiscalité propre compétent pour percevoir une fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales. Elle bénéficie en outre de diverses taxes et redevances qu'elle est habilitée à instituer du fait des compétences qui lui sont transférées.

Il s'agit notamment (*article L.253-2 du code des communes*) des taxes d'enlèvement des ordures ménagères, de la redevance d'assainissement, des participations ou redevances pour raccordement à l'égoût et de la taxe locale d'équipement.

1.1. Aux termes de l'article 92 de la loi de finances pour 1990, les districts sans fiscalité propre ont jusqu'au 1er janvier 1995 pour se doter de taxes additionnelles aux quatre taxes directes locales.

4. Les communautés et les syndicats d'agglomérations nouvelles

Ces organismes, dont le régime actuel est issu de la loi du 13 juillet 1983 modifiée, se caractérisent par une répartition des compétences plus complète que celle prévue pour les communautés urbaines, puisque le syndicat à vocation à détenir les responsabilités en matière d'urbanisme, de programmation et d'investissement, tandis que les communes conservent la gestion des équipements et services urbains.

Le syndicat d'agglomération nouvelle présente une particularité originale : il fixe le taux et perçoit le produit de la taxe professionnelle, les communes membres conservant leur compétence en matière d'impôt sur les ménages. Le dispositif des syndicats d'agglomérations nouvelles est donc proche, à bien des égards, de celui prévu, par le présent projet de loi, pour les communautés de villes.

A cet égard, le projet de loi semble avoir apporté une réponse au dixième rapport du Conseil des Impôts du Président de la République sur la fiscalité locale qui portait un jugement globalement favorable sur le mécanisme d'intégration fiscale mis en oeuvre dans les syndicats d'agglomération nouvelle à la fois fait de réduction des coûts d'équipement, d'harmonisation des taux intercommunaux de taxe professionnelle et de consolidation de la structure de l'organisme de coopération.

L'agglomération reverse aux communes membres une "dotation de référence" destinée à compenser les transferts de charges dus à l'application de la loi.

Un dispositif de régulation est prévu en fonction des pertes de recettes ou des excédents constatés à partir des comptes administratifs de l'année précédant la réforme. Quand le transfert se traduit par une insuffisance de recettes communales, une dotation de référence, actualisée tous les deux ans en fonction essentiellement de l'accroissement des bases nouvelles de taxe professionnelle de l'agglomération, est obligatoirement versée aux communes par le syndicat d'agglomération.

A l'inverse, l'excédent communal éventuel est obligatoirement reversé au syndicat dès lors qu'il dépasse 10 % des recettes de la commune.

Le syndicat d'agglomération nouvelle, pour fixer le taux de taxe professionnelle, doit respecter les limites applicables en

matière de liaison et de plafonnement entre les taux en fonction du niveau des autres taxes qui demeurent fixées par les communes. Les communautés de villes s'inspirent de ce mécanisme de liaison entre les taux.

B. UN BILAN NUANCE

Comme le faisait observer notre collègue Daniel Hoeffel dans le rapport de la mission commune d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation (1), présidée par M. Charles Pasqua, les nombreux textes intervenus depuis la relance de la décentralisation en 1992 n'ont pas abordé la question de la coopération intercommunale, à l'exception, "notable, mais modeste", de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation qui a contribué à assouplir le mode de fonctionnement des "syndicats à la carte".

Le présent projet de loi aurait notamment pu être le moyen privilégié de la création de nouveaux moyens d'action financiers et fiscaux pour les organismes de coopération existants qui doivent faire face, comme toutes les collectivités locales, à une augmentation de leurs charges et de leurs responsabilités.

A cet égard, l'examen des ressources financières des groupements intercommunaux fait apparaître trois catégories bien distinctes d'institutions :

- les syndicats de communes alimentés par une contribution librement fixée par les communes membres, même si le mode de perception de la participation communale peut s'opérer sous une forme fiscalisée ;
- les districts et les communautés urbaines financés à la fois par des contributions communales et par une fiscalité additionnelle aux taxes locales qui, en tout état de cause, ne se substitue pas aux impôts directs perçus par la commune ;
- enfin, les syndicats d'agglomérations nouvelles constituent un exemple limité et très spécifique de la

1. Rapport d'information n° 248 - annexe au procès verbal de la séance du 17 mars 1991

mise en commun d'une ressource fiscale, la taxe professionnelle. Il s'agit d'institutions qui doivent faire face aux contraintes résultant d'une urbanisation rapide dans le cadre d'un schéma d'aménagement qui ignore largement les limites communales courantes.

II- LE PROBLEME RECURRENT DE LA DISPARITE DES TAUX DE TAXE PROFESSIONNELLE

A. UN DIAGNOSTIC PARTAGE

Notre excellent collègue, M. René Ballayer, président du conseil général de la Mayenne, a clairement résumé et analysé, dans son rapport de 1987 sur l'évolution de la taxe professionnelle (1), le problème de la dispersion des taux de taxe professionnelle entre les communes génératrice de "*distorsion de concurrence*" entre entreprises voisines et de "*perturbations non économiques dans les calculs de prix de revient des entreprises*".

En 1986, les écarts de taux étaient globalement, tous niveaux de collectivités confondus, de 1 à 13 en valeur absolue et de 1 à 7 en excluant certaines communes à imposition particulière. De plus, la dispersion des communes autour du taux moyen est relativement forte. Or, la part communale représente environ 60 % du produit fiscal de la taxe professionnelle.

Le dixième rapport du Conseil national des impôts confirmait que l'écart, en valeur absolue, entre les taux votés par les communes elles-mêmes s'étageait de 1 à 30. Il communiquait les résultats d'une étude sur la simulation d'un élargissement des bases de taxe professionnelle observé au niveau des zones d'emplois, des arrondissements ou des cantons.

Cette étude fait apparaître que l'éventail des taux serait d'autant plus resserré que le taux serait calculé dans des circonscriptions limitées : l'écart passerait de 1 à 3,7 au niveau de l'arrondissement, de 1 à 4,3 pour les zones d'emplois et de 1 à 14,1 au niveau du canton.

1. Commission d'Etude présidée par M. René Ballayer, l'évolution de la taxe professionnelle - Rapport au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation.

B. UNE SOLUTION PARTIELLE MAIS SOUPLE : LE PARTAGE DES RECETTES FISCALES DE TAXE PROFESSIONNELLE

L'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, permet aux communes de procéder à un **partage conventionnel** des produits de la taxe professionnelle.

Le partage peut s'effectuer tout d'abord dans le cadre d'une **zone d'activités économiques** créée ou gérée par un groupement de communes ou un syndicat mixte.

Tout ou partie du produit de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises implantées dans la zone d'activités économiques peut être répartie entre les **communes membres du groupement**. Il suffit que les communes membres prennent des délibérations concordantes à cet effet.

Une convention de répartition peut également être passée lorsque la zone d'activités ne concerne le territoire que d'une seule commune et donc que la taxe professionnelle à répartir est entièrement perçue sur cette commune.

Enfin, un partage des ressources de taxe professionnelle peut être mis en oeuvre en dehors de la création de toute zone d'activités économiques. Il suffit que par, délibérations concordantes, les communes décident de répartir entre elles tout ou partie de la taxe professionnelle perçue sur leur territoire.

Dans tous les cas, la loi prévoit que le potentiel fiscal des communes concernées peut être modifié en fonction de l'ampleur des répartitions ainsi effectuées.

Ce mécanisme présente les caractéristiques suivantes :

- il est toujours librement choisi par les communes membres : il ne fait peser aucune obligation sur les communes de mettre le produit de la taxe professionnelle en commun ;

- les délibérations de partage ou la convention n'autorisent pas le groupement de communes à fixer le taux de la taxe professionnelle : le vote du taux demeure une **compétence exclusive**

des communes concernées et peut donc varier selon l'implantation de la zone d'activités économiques sur le territoire d'une ou plusieurs communes membres ;

- une dérogation est toutefois prévue au principe de la compétence communale : l'organe délibérant du groupement peut se prononcer sur les exonérations partielles ou totales de taxe professionnelle autorisées par l'article.1465 du code général des impôts dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

Selon une étude réalisée par l'agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR), en collaboration avec la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, l'efficacité de la réduction des inégalités entre communes par la péréquation de la taxe professionnelle peut être très grande.

Toutefois, les inconvénients suivants étaient relevés :

- la concurrence peut continuer à exister entre diverses zones d'activités intercommunales ;
- l'aire du groupement ne coïncide pas toujours avec une zone d'emplois, accentuant ainsi les risques de concurrence entre collectivités ;
- les communes rurales isolées intègrent parfois difficilement un tel groupement du fait de leur éloignement de tout pôle industriel ;
- le rapprochement des taux au sein du groupement est rendu difficile par les règles légales de plafonnement et de liaison entre les taux.

CHAPITRE II

UNE REPOSE INADEQUATE

Le projet de loi crée deux nouveaux établissements publics de coopération intercommunale : la communauté de communes et la communauté de villes.

Chacun d'eux est associé à un régime fiscal spécifique comportant, selon les cas, la faculté ou l'obligation d'instituer une taxe professionnelle unique sur tout ou partie du territoire du groupement.

Le nouveau régime de taxe professionnelle est supposé avoir un caractère attractif suffisamment fort pour inciter au regroupement communal dans le cadre du statut défini pour chacun des nouveaux organismes.

Avant d'examiner les incitations à la coopération contenues dans le projet de loi, il convient de porter une appréciation sur le régime fiscal proposé pour la taxe professionnelle perçue par les groupements.

I - UN DISPOSITIF CONTRAIGNANT

A plusieurs égards, le présent projet de loi n'apparaît pas toujours suffisamment protecteur de l'autonomie communale et n'est pas exempt de certains risques de blocage institutionnel.

A. UNE RÉGLEMENTATION INSUFFISAMMENT PROTECTRICE DE L'AUTONOMIE COMMUNALE

Concernant le régime des ressources fiscales, en particulier de la taxe professionnelle, le projet de loi aboutit à une architecture complexe qu'il convient de rappeler.

1. Une architecture complexe

- **La communauté de villes** peut être constituée dans les agglomérations de plus de 20.000 habitants par le transfert de compétences étendues dans au moins trois des cinq domaines de compétence définis dans le projet de loi en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, de voirie d'agglomération, d'environnement et d'équipements culturels et sportifs.

La création de la communauté de villes emporte obligatoirement transfert de la compétence du vote des taux de la taxe professionnelle des communes membres au conseil de la communauté.

- **La communauté de communes**, qui ne comporte pas de condition quant à la population des communes regroupées, doit nécessairement exercer trois compétences parmi les quatre définies par la loi dans les domaines de l'aménagement de l'espace, de la politique du logement et du cadre de vie, du développement économique et de la protection et la mise en valeur de l'environnement.

Se substituant automatiquement aux districts éventuellement déjà existants entre les communes regroupées, la communauté de communes a le statut d'un groupement à fiscalité propre pouvant éventuellement opter soit pour l'instauration d'une taxe professionnelle perçue par la communauté sur les entreprises d'une zone d'activités économiques, soit pour le régime de la taxe professionnelle unique pour toutes les communes de la communauté.

Par ailleurs, le texte modifie le régime fiscal de la communauté urbaine et du district qui sont actuellement sous le régime fiscal des groupements à fiscalité propre.

• **La communauté urbaine** disposerait de deux régimes différents :

- si elle opte pour les compétences de développement économique et d'urbanisme prévisionnel prévu pour les communautés de villes, elle entre obligatoirement dans le champ d'application de la taxe professionnelle unique prévu pour ces organismes ;
- si elle n'exerce pas ces deux compétences, elle peut choisir, le cas échéant, de mettre en oeuvre la taxe professionnelle de zone, assortie de taxes additionnelles sur ces trois autres taxes directes locales.

• La situation des districts est plus confuse. A priori, aux termes des dispositions introduites en première lecture, la décision d'exercer de nouvelles compétences en matière d'urbanisme prévisionnel et de développement économique, les ferait passer automatiquement sous le régime obligatoire de la taxe professionnelle communautaire des communautés de villes.

Toutefois, selon une autre disposition (*article 59 quater du projet de loi*), les districts peuvent choisir le régime de la taxe professionnelle de zone, à la condition d'exercer les mêmes compétences que celles déjà visées ci-dessus. Il semble que l'intention du législateur était de permettre aux districts de disposer en fait d'un régime analogue aux communautés de communes, c'est-à-dire d'un droit d'option sur l'un ou l'autre des deux nouveaux régimes fiscaux dès lors qu'un minimum de compétences obligatoires seraient transférées.

2. Des modalités diverses de mise en oeuvre

L'ensemble de ce dispositif doit être examiné au regard des règles de majorité qualifiée applicables pour créer une communauté de villes ou une communauté de communes. Dans la mesure où l'unanimité des communes membres n'est pas requise, le risque est grand de voir des communes soumises à un régime de taxe professionnelle unique sans l'avoir réellement souhaité. C'est le cas, en particulier, du régime de la taxe professionnelle de zone.

Les communautés de villes, à régime obligatoire de taxe professionnelle unique, sont créées avec l'accord des deux tiers des conseils municipaux intéressés représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant les

deux tiers de la population. La majorité qualifiée doit comprendre les communes dont les populations sont supérieures à la moitié de celles du groupement.

Toutefois, pour les périmètres d'agglomération de plus de 100.000 habitants visés dans le schéma départemental de coopération intercommunale, la communauté de villes peut être créée sauf si le tiers des conseils municipaux intéressés représentant au moins le tiers de la population ou une commune représentant plus de la moitié de la population s'y sont opposés.

Par ailleurs, les communautés de communes existantes et les districts peuvent se transformer en communautés de villes à la majorité des deux tiers de l'assemblée délibérante sans approbation complémentaire par les conseils municipaux si l'on se réfère au texte actuel du projet de loi.

Le risque est élevé de voir des communes conduites à adopter un statut qu'elles n'approuvent pas mais qui s'appliquerait en raison de l'application des règles de majorité qualifiée.

Certes, les regroupements intercommunaux peuvent aujourd'hui se former sans nécessairement recueillir l'approbation de l'unanimité des conseils municipaux des communes concernées.

Toutefois, la situation juridique créée par le présent projet de loi est nouvelle pour deux raisons :

S'agissant des communautés de villes, les communes concernées par les propositions de communautés de villes contenues dans le schéma départemental ne disposeront pas d'alternative : si un accord se forme sur la nature des compétences à transférer, il en découlera automatiquement un régime de taxe professionnelle unique, alors que la communauté aurait pu préférer l'institution de la formule plus classique de la création d'une fiscalité additionnelle, comme pour les communautés de communes, ou, au moins dans une première phase, la mise en place d'une taxe professionnelle unique limitée à une zone géographiquement déterminée. Or, cette alternative n'est pas proposée dans le texte : la volonté de coopération accrue menace de déboucher sur l'intégration fiscale "à marche forcée".

S'agissant des communautés de communes, le projet de loi initial prévoyait que le choix de passer au régime de la taxe professionnelle communautaire unique devait s'effectuer avec l'accord unanime des communes membres.

L'Assemblée nationale, en première lecture, a considérablement assoupli ce régime en prévoyant que le régime de

taxe professionnelle unique pouvait découler d'une décision prise à la majorité des trois quarts des membres du conseil de communauté.

Par conséquent, les communes membres qui s'étaient engagées lors de l'accord initial sur un mécanisme de coopération ne comportant pas de transfert important de taxe professionnelle, peuvent être contraintes à transférer la compétence du vote de leur taux de taxe professionnelle au groupement sans que leur conseil municipal ait été véritablement consulté.

Le passage à un taux unique de taxe professionnelle est un choix important pour l'avenir du groupement intercommunal. Il s'agit d'un élément essentiel de la décision institutive qui devrait donner lieu à la recherche d'une majorité réellement représentative d'un consensus parmi les communes membres.

Le contenu même des dispositions relatives aux nouveaux régimes de perception de la taxe professionnelle manque de souplesse institutionnelle.

B. L'ENCADREMENT EXCESSIF DES COMPETENCES LOCALES

La volonté d'encadrer dans des règles strictes la nécessaire liberté d'appréciation des autorités locales apparaît tout particulièrement sur les points suivants.

1. Le régime d'harmonisation progressif des taux

Le projet de loi prévoit un mécanisme transitoire de mise en oeuvre du taux de la taxe professionnelle voté par la communauté sur une zone d'activités économiques ou sur tout le groupement, afin d'assurer une modification progressive du taux des cotisations versées par les entreprises situées sur les différentes communes du territoire de la communauté.

Le dispositif du projet de loi initial prévoyait que le nouveau taux communautaire pouvait, le cas échéant, être mis en oeuvre sur deux, quatre ou six ans en fonction de l'ampleur des écarts de taux de taxe professionnelle entre communes.

L'Assemblée nationale a aggravé le caractère contraignant de ce dispositif en imposant un régime rigide et

minutieux de réduction des écarts de taux sur une période s'étendant, le cas échéant, sur 10 ans, en fonction des écarts de taux constatés.

Il semble qu'au-delà d'un délai minimum raisonnable d'harmonisation du niveau des taux, la communauté doit être en mesure de fixer elle-même la durée de la période transitoire d'unification du niveau des taux communaux.

2. La dotation de solidarité communautaire

Le projet de loi prévoit que les sommes restant sur le produit de la taxe professionnelle, après partage de celui-ci entre la communauté et les communes membres, au prorata de leurs recettes fiscales antérieures, sont réparties sous forme d'une dotation de solidarité communautaire entre les communes membres.

Cette disposition s'apparente aux pactes financiers qui sont passés par les communes dans le cadre d'une convention de répartition du produit de la taxe professionnelle en vertu de la loi du 10 janvier 1980. L'expérience a montré que pour appliquer ces dispositions, les communes concernées ont souvent utilisé les critères les plus variables en fonction des circonstances locales et des caractéristiques de l'agglomération.

L'Assemblée nationale, en imposant la recherche des critères de répartition au sein d'une liste relativement limitée, paraît avoir par trop encadré la liberté de choix des collectivités locales.

3. L'évaluation des charges transférées à la communauté de villes

Le projet de loi tel que modifié par l'Assemblée nationale, indique avec beaucoup de précision comment doit être effectué le calcul financier du coût des charges de fonctionnement et d'investissement transférées à la communauté.

Les charges transférées doivent être évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux, lors de l'exercice précédant le transfert de compétence.

Il s'agit des charges nettes, c'est-à-dire réduites le cas échéant des recettes de fonctionnement et des taxes afférentes à ces charges. Il est précisé que pour les dépenses d'investissement, la

valeur retenue est la moyenne des deux chiffres les plus élevés constatés pendant les quatre années précédant celles du transfert.

Il apparaît extrêmement aléatoire de codifier à l'avance les modalités de l'évaluation de ces transferts. Les charges liées au développement économique, en particulier, sont particulièrement difficiles à mesurer tant que les retours de bénéfices procurés par les investissements consentis ne sont pas connus.

En l'état actuel, la définition dans la loi des modalités de calcul paraît plutôt de nature à générer des contentieux ultérieurs de la part de communes qui souhaiteraient remettre en cause l'accord initial.

4. La fixation par décret des conditions de création des zones d'activités économiques

L'article de la loi du 10 janvier 1980, qui prévoyait le partage conventionnel du produit de la taxe professionnelle perçue par les communes situées dans une zone d'activités économiques, ne mentionnait nullement la nécessité de recourir à un décret pour déterminer les conditions dans lesquelles la zone est fixée.

Dans la mesure où la fixation du périmètre de la zone aura une influence sur les niveaux d'imposition des contribuables situés dans la zone, il apparaît effectivement nécessaire qu'une publicité adéquate soit donnée à la délibération du conseil de communauté qui institue une telle zone.

Un décret pourrait porter éventuellement sur ces conditions formelles encore que la réglementation semble largement suffisante pour permettre au Préfet d'exercer un contrôle de légalité.

En revanche, il serait dangereux de déposséder le conseil délibérant du groupement de son droit à examiner les conditions économiques locales et à fixer les limites de la zone en conséquence, en accord avec les communes membres.

C. LES RISQUES DE BLOCAGE INSTITUTIONNEL DU RÉGIME DE TAXE PROFESSIONNELLE DE GROUPEMENT

En ce qui concerne la taxe professionnelle perçue globalement au niveau de tout le groupement, deux raisons jouent en faveur de la transformation du régime obligatoire de taxe professionnelle unique en un régime facultatif.

1. Le risque de l'échec de la commission locale d'évaluation

En l'état actuel du texte, la commission locale d'évaluation joue un rôle essentiel : elle fixe le montant initial des ressources à prélever sur le produit de la taxe professionnelle communautaire au profit de la communauté de villes ; elle se prononce "*chaque année*" sur l'évolution du coût réel des charges assumées par la communauté.

Tout d'abord, l'accord entre les communes membres paraît, *a priori*, relativement difficile à trouver au sein de cette commission locale d'évaluation dans la mesure où la loi a supprimé le plafonnement du prélèvement correspondant au transfert de charges. De surcroît, chaque commune pourrait évaluer au niveau de son budget le coût du transfert des charges la concernant, sans lien avec le niveau de la taxe professionnelle perçue par elle avant l'institution de la taxe professionnelle de zone.

En cas d'échec de la concertation, la communauté de villes pourrait être formée et ne pas pouvoir financer les compétences définies dans la décision institutive par d'autres ressources que celles procurées par les recettes de fiscalité indirecte prévues dans le texte, ce qui paraît insuffisant.

2. Le problème de l'application des règles de plafonnement et de liaison entre les taux

Le projet de loi est fondé, s'agissant de la communauté de villes ou de la communauté de communes, sur le respect des règles de liaison et de plafonnement entre les taux, instituées par la loi du 10 janvier 1980 modifiée portant aménagement de la fiscalité directe

locale, qui vise à éviter un déséquilibre de la pression fiscale locale au détriment des entreprises situées sur la commune.

En particulier, le taux de taxe professionnelle ne peut évoluer plus vite que la variation du taux de la taxe d'habitation ou que celle du taux moyen pondéré des trois taxes directes locales perçues sur les ménages.

L'application de cette règle nécessite une adaptation en cas de transfert de la compétence du vote des taux de la taxe professionnelle à un organisme supracommunal, en l'espèce la communauté de villes ou la communauté de communes. Celle-ci doit fixer la croissance du taux de taxe professionnelle par référence à l'évolution du taux des impôts sur les ménages qui demeurent déterminés par les communes membres.

C'est ainsi que la variation du taux de taxe professionnelle choisie par la communauté au cours de l'année N ne pourra être supérieure à la plus faible des deux variations suivantes :

- soit l'évolution du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation constatée entre l'année N-2 et l'année N-1 ;

- soit l'évolution du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières constatée entre l'année N-2 et l'année N-1.

La croissance des ressources fiscales directes de la communauté de communes ou de la communauté de villes est donc très fortement encadrée par les choix effectués par les communes membres au cours des deux années précédentes.

Les conséquences sont d'autant plus importantes que l'Assemblée nationale a nettement fait le choix de la recherche d'une plus grande spécialisation entre les impôts locaux. Ainsi, elle a écarté la possibilité ouverte, dans le projet de loi initial, aux communautés de villes et aux communautés de communes, de percevoir également, en sus de la taxe professionnelle unique de la communauté, des taxes additionnelles aux impôts locaux perçus sur les ménages.

Il en résulte que si les communes membres font le choix d'une modération de l'évolution de la pression fiscale sur les ménages, l'évolution des ressources de la communauté de villes risque d'être limitée à un niveau inférieur à celui de la croissance de ses besoins.

La comparaison avec la situation des syndicats d'agglomérations nouvelles, qui mettent en oeuvre un taux unique de taxe professionnelle, n'est pas totalement éclairante dans la mesure où ces établissements publics ont, dans l'ensemble, un niveau

d'investissement élevé dont les retombées pour chaque commune sont importantes, créant ainsi une marge de manoeuvre pour le syndicat d'agglomérations nouvelles dans le cadre de la concertation avec les communes membres sur les perspectives d'évolution des taux communaux.

Il est clair que la mise en oeuvre du mécanisme de liaison entre les taux, dont l'utilité est incontestable, doit être accompagnée d'une réflexion entre la communauté de villes et les communes membres sur la politique des taux d'imposition locaux.

C'est pourquoi, en tout état de cause, il est important de permettre aux groupements de communes de pouvoir revenir à un statut de droit commun de groupement à fiscalité propre, dans l'hypothèse où la part de taxe professionnelle communautaire réservée au groupement ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins.

II. UN MECANISME D'INCITATION CONTESTABLE

A. LES DOTATIONS DE L'ETAT : L'ABSENCE DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

1. La dotation globale de fonctionnement : la rupture de l'équilibre entre communes et groupements de communes

Réuni au mois de juillet 1990, le comité directeur de l'Association des Maires de France, se prononçant sur le présent projet de loi, avait rappelé qu'il convenait, s'agissant des dispositions fiscales et financières du projet, de ne pas *"porter atteinte aux moyens financiers des communes"*.

La lecture des dispositions du projet de loi relatives à la dotation globale de fonctionnement conduisent à se demander si cette condition est aujourd'hui remplie.

La dotation globale de fonctionnement des groupements est prélevée, en effet, sur les sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes, après déduction des concours particuliers et des sommes prélevées au titre de la garantie d'évolution minimale.

Le Comité des finances locales est chargé de déterminer la part de la dotation revenant aux groupements, dans la limite d'un plafond estimé en 1986 à 2,025 milliards de francs et réévalué chaque année en fonction de la croissance des crédits de la dotation globale de fonctionnement.

Au sein de l'enveloppe globale des groupements, le Comité des finances locales effectue une seconde ventilation entre les communautés urbaines, les districts et les syndicats d'agglomérations nouvelles. Les crédits de ces derniers évoluent de manière autonome au sein de la dotation pendant une période transitoire.

Il est clair que tout accroissement de la part relative des groupements au sein de la dotation entraîne *ipso facto* une diminution de la fraction de l'enveloppe allouée aux communes, qu'elles soient groupées ou non regroupées.

Le Comité des finances locales est conduit chaque année à débattre de cette question dans la mesure où le nombre de communes est stable alors que le nombre des groupements de communes, en particulier des districts, peut augmenter, soulevant ainsi le problème de l'accroissement des crédits dévolus aux groupements.

Le Comité a apporté des solutions variables à cette question depuis 1987 en fonction notamment de l'appréciation portée par ses membres sur l'évolution des compétences et des charges pesant sur chaque catégorie de collectivité ainsi que sur le taux d'augmentation global des crédits de dotation globale de fonctionnement inscrits en loi de finances.

Ainsi, en 1987 et en 1988 et 1991, le Comité des finances locales a choisi de financer la majoration de la dotation globale de fonctionnement des districts correspondant à l'accroissement du nombre de bénéficiaires (1) par une progression moindre de la dotation globale de fonctionnement des communautés urbaines dont le nombre est stable depuis 1971.

En 1989 et 1990, le Comité des finances locales, après un large débat, avait choisi en revanche d'appliquer l'accroissement théorique de la dotation globale de fonctionnement des districts sur la dotation globale de fonctionnement des communes et avait ainsi maintenu le niveau de la dotation des communautés urbaines.

1. L'accroissement théorique est calculé en divisant la dotation globale de fonctionnement des districts par le nombre d'habitants regroupés dans ces organismes et en multipliant ce montant moyen par la population correspondant aux districts nouvellement créés.

Bien entendu, ce faisant, le Comité était resté dans la limite du plafond prévu par la loi pour la dotation globale de fonctionnement des groupements.

Le présent projet de loi prévoit que la dotation globale de fonctionnement des groupements serait fixée par référence à un montant plancher de 2,5 milliards de francs en 1992, en hausse de 10,37 % par rapport au montant distribué aux groupements de communes en 1991.

Surtout, le projet de loi prévoit une majoration automatique, de la part des groupements au sein de la dotation, à proportion de la population recensée dans les nouveaux regroupements constitués, sans prévoir de diminution éventuelle en fonction du nombre de groupements qui se transformeraient en une autre catégorie.

Le projet de loi encadre ainsi strictement la marge d'appréciation du Comité des finances locales, composé des représentants de toutes les catégories de collectivités locales, pour apprécier la répartition opportune au sein de la dotation globale de fonctionnement entre communes et groupements.

Enfin, il enlève toute garantie quant à l'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communes déjà sérieusement limitée par le nouveau régime d'indexation mis en place par la loi de finances pour 1990.

En tout état de cause, les charges nettes résultant pour la dotation globale de fonctionnement de la création de nouveaux groupements, ne sera pas financé par un abondement supplémentaire des crédits de dotation globale de fonctionnement par l'Etat, mais bien par un prélèvement opéré sur les ressources affectées aux communes dans le cadre de cette dotation.

2. La dotation globale d'équipement

Les investissements des groupements de communes sont éligibles à la dotation globale d'équipement des communes, dotation créée en 1983 et qui s'est substituée à la plupart des subventions spécifiques d'investissements de l'Etat aux collectivités locales.

Les établissements de coopération intercommunale regroupant moins de 2.000 habitants sont éligibles à la seconde part répartie par voie de subvention pour des opérations déterminées. Au-delà de 2.000 habitants, les groupements relèvent de la première part

répartie par la voie d'un taux de concours forfaitaire appliqué aux dépenses d'investissements de la commune, sauf pour ceux qui comptent moins de 10.000 habitants, lesquels peuvent opter pour la première part.

Les investissements effectués par les groupements représentent une part non négligeable de la dotation globale d'équipement puisqu'ils s'élevaient à 18,96 % en 1989, dernière année connue. Or, le prélèvement opéré par les groupements éligibles à la dotation globale d'équipement porte essentiellement sur la première part (95 % des investissements éligibles des groupements), soit environ 588 millions de francs sur les 3,101 milliards de francs inscrits au titre de la dotation globale d'équipement communale.

La création des communautés de villes et de communes, qui devraient concerner des agglomérations grandes et moyennes, devrait donc entraîner une augmentation des prélèvements sur la première part de la dotation globale d'équipement à proportion des investissements nouvellement réalisés.

Or, les groupements bénéficient d'une majoration spéciale de leur attribution répartie comme suit :

- 25 % pour les communautés urbaines,
- 15 % pour les districts à fiscalité propre,
- 10 % pour les autres groupements.

Le Comité des finances locales peut modifier ou compléter chaque année le montant de ces majorations.

Dans la mesure où la dotation globale d'équipement fait l'objet d'une indexation annuelle sur la formation brute de capital fixe de l'Etat, il est à craindre que l'augmentation de la part des investissements réalisés par les groupements ne soit à terme un facteur de diminution du taux de concours pour les communes.

Le Gouvernement sur ce point n'a pas prévu de réserver des crédits supplémentaires pour abonder la majoration des attributions de dotation globale d'équipement versée aux groupements nouvellement créés.

B. LES AUTRES RESSOURCES : UN EFFORT LIMITE

Trois autres articles du projet de loi ont pour vocation d'inciter les communes à se regrouper au sein des nouvelles communautés de villes et communautés de communes.

1. Le F.C.T.V.A. : un commencement de régularisation d'une situation injustifiée

Il était nécessaire de prévoir que ces nouveaux établissements publics comme les collectivités locales et leurs groupements puissent bénéficier de la compensation de la TVA afférente à leurs dépenses d'équipement. Cette mesure d'adaptation a été conçue par le Gouvernement comme une incitation spécifique aux groupements mis en place par le projet de loi.

En effet, alors qu'il avait toujours refusé d'accorder suite aux demandes des parlementaires tendant à obtenir le versement des crédits du fonds de compensation l'année même de la dépense, les considérations techniques qui ont depuis 15 ans justifié cette attitude ont brusquement disparu pour les communautés de villes et les communautés de communes.

Le fait que le Gouvernement renonce à l'avantage de trésorerie que lui procure ce décalage, même pour des établissements publics dont nul ne connaît encore le succès, témoigne de sa volonté de favoriser par tous les moyens ces organismes par rapport à ceux qui existent déjà.

2. Le versement-transport : histoire d'une augmentation détournée de son objet

Cet objectif a, plus encore, animé l'Assemblée nationale lors de la première lecture, à tel point qu'elle a modifié sensiblement le dispositif proposé par le Gouvernement en matière de versement destiné aux transports en commun.

Censée faciliter les déplacements entre le domicile et le lieu de travail des salariés des zones urbaines, cette imposition est jugée par le Gouvernement insuffisante pour permettre aux organismes concernés de faire face au financement des nouveaux réseaux, notamment dans les grandes agglomérations de province. Après avoir échoué dans sa tentative de dé plafonnement de ce versement, il avait donc tiré profit du dépôt du présent projet de loi pour prévoir une augmentation uniforme des taux de ce versement dans les villes de province.

Cependant, l'Assemblée nationale a transformé cet accroissement des ressources des réseaux de transports urbains de province en une véritable incitation au recours aux communautés de villes et aux communautés de communes. En prévoyant que seuls ces groupements pourront majorer les taux en vigueur dans les proportions visées initialement -soit 0,25 %- elle a également restreint la charge supplémentaire qui aurait pesé sur les comptes des entreprises.

A l'inverse, cette disposition s'accompagne désormais d'un abaissement à 20.000 habitants du seuil de perception du versement. Un tel abaissement modifie la raison d'être de ce versement, dans la mesure où il pourrait dorénavant concerner les communes semi-rurales. Même regroupées au sein d'une communauté de communes, des communes rurales ne constituent pas pour autant une agglomération urbaine et le projet de loi ne mentionne d'ailleurs pas les transports urbains parmi les compétences devant être exercées prioritairement par ces groupements.

C'est dire que les incitations spécifiques à la coopération intercommunale mises en place par le projet de loi sont limitées.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

S'agissant de la coopération intercommunale, les propositions de votre rapporteur visent à la fois à alléger le dispositif des structures de coopérations actuelles et à améliorer le contenu du régime fiscal et budgétaire proposé.

A. ALLEGEMENT DE L'ARCHITECTURE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE ISSUE DU TEXTE VOTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Votre Commission vous propose tout d'abord de simplifier et d'assouplir l'architecture même proposée par le texte en matière de coopération intercommunale.

Si l'on met en regard les deux nouveaux régimes fiscaux de la taxe professionnelle avec les institutions de coopération existantes et celles créées par le projet de loi, les communautés de villes et les communautés de communes, on constate qu'il existerait pas moins de huit catégories différentes de statut de groupement en France assorties d'avantages parfois très variables. (cf. tableau page 20)

La Commission des lois, après examen des dispositions d'ordre institutionnel, a été conduite à proposer la suppression des deux nouveaux organismes institués par la loi et à préférer la remise à jour, voire la modernisation éventuelle de certains éléments du statut des établissements publics de coopération aujourd'hui existants qui ont fait leurs preuves.

En coordination avec les choix effectués par la Commission saisie au fond, votre rapporteur a également souhaité ne pas maintenir les communautés de communes et les communautés de villes dans le champ d'application des dispositions financières et fiscales du présent projet de texte.

Par ailleurs, il estime que la mise en oeuvre du nouveau régime des groupements en matière fiscale devrait relever dans tous les cas d'une décision librement consentie des organes délibérants des établissements publics de coopération.

S'agissant des groupements à fiscalité propre actuels, le projet de loi prévoyait que le régime de la taxe professionnelle unique

sur le territoire d'un groupement aurait un caractère obligatoire pour les communautés urbaines et les districts exerçant des compétences en matière d'urbanisme prévisionnel et de développement économique.

Votre Commission a proposé que, dans tous les cas, les districts ou les communautés urbaines puissent choisir librement de mettre en oeuvre un régime d'intégration fiscale accrue.

Selon le dispositif d'amendement qui vous est proposé par votre rapporteur, les districts et les communautés urbaines pourraient donc :

- conserver le dispositif de fiscalité additionnelle propre qu'ils appliquent aujourd'hui,

- opter le cas échéant pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique sur une zone d'activités économiques,

- ou choisir éventuellement le système de la taxe professionnelle unique sur tout le territoire du groupement.

De plus, ces amendements posent le principe général selon lequel le passage à l'un des deux nouveaux régimes fiscaux facultatif de perception de la taxe professionnelle devait être effectué par les groupements après consultation des communes membres, dans les mêmes conditions de majorité qualifiée que celles qui s'imposent lors de leur création.

Cette mesure est inspirée par le souci de respecter l'esprit du pacte initial conclu lors de la création des groupements existants et de tenir compte de l'importance du transfert de compétence consenti par les communes en matière du vote du taux d'un impôt direct local.

B. LE CONTENU DES REGIMES FISCAUX DE PERCEPTION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Par ailleurs, votre rapporteur a souhaité apporter divers éléments de précision au contenu des nouveaux régimes fiscaux visés par la loi.

S'agissant de la taxe professionnelle de zone, il vous sera proposé de supprimer la référence faite à un décret en Conseil d'Etat pour fixer les conditions de création d'une zone d'activités économiques, estimant que la délimitation du périmètre de la zone

relève entièrement de la compétence de l'organe délibérant du groupement de communes.

De plus, le régime minimum des délais d'harmonisation entre les taux communaux de taxe professionnelle applicables sur la zone lors de l'institution d'un taux unifié serait allégé tout en réservant au groupement de communes la faculté de porter de 6 à 10 ans la période de transition.

Par ailleurs, il vous sera proposé de prendre en compte la fiscalité additionnelle déjà perçue par le district ou la communauté urbaine lors de la fixation du taux initial de taxe professionnelle du groupement.

S'agissant du régime facultatif d'institution de la taxe professionnelle unique sur tout le territoire d'un groupement, votre Commission a maintenu le principe de la création d'une commission locale d'évaluation des transferts de charge. Celle-ci est utile pour assurer l'information complète des communes membres avant toute décision de transfert de la perception et du vote du taux de la taxe professionnelle et pour étudier la viabilité financière du mécanisme d'ensemble.

D'autre part, votre Commission a maintenu la suppression de la faculté de percevoir des taxes additionnelles sur les impôts directs locaux en cas d'instauration d'une taxe professionnelle de groupement afin d'assurer une certaine spécialisation des impôts locaux à un niveau supra communal.

Toutefois la Commission des Finances a apporté les modifications suivantes :

- Elle a établi une condition d'approbation à la majorité qualifiée des communes membres de la décision d'instauration d'une taxe professionnelle unique pour le groupement ;

- Elle a rétabli comme dans le projet de loi initial un seuil plafonnant le prélèvement opéré au profit du groupement sur le produit perçu de la taxe professionnelle ;

- Elle a restauré une liaison entre le niveau des reversements de produit de taxe professionnelle aux communes et les montants des produits de taxe professionnelle perçus avant institution de la taxe professionnelle unique du groupement ;

- Elle a rétabli une totale liberté de choix du groupement pour les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire entre les communes membres, tout en maintenant la

clé de répartition introduite par l'Assemblée nationale en cas de défaut de majorité ;

- Enfin, de même que pour le régime de taxe professionnelle de zone, elle a assoupli les règles de réduction des écarts de taux entre communes membres du groupement et a intégré, pour le calcul du taux initial du groupement, le niveau de la fiscalité additionnelle perçue par celui-ci.

C. LES AUTRES MESURES D'INCITATION FINANCIERE AU REGROUPEMENT

Concernant les autres mesures d'incitation financière au regroupement, votre Commission a rejeté le mécanisme d'abaissement des seuils communaux et intercommunaux de population et de relèvement du taux de prélèvement au titre du versement destiné aux transports en commun, susceptible d'accroître les charges pesant sur l'assiette salariale des entreprises.

Par ailleurs, s'agissant de la dotation globale de fonctionnement des groupements, votre Commission des Finances a estimé nécessaire d'éviter que le financement des dotations attribuées aux groupements nouvellement créés ne se fasse pas au détriment de la part de dotation réservée aux communes et en particulier de celles qui ne sont pas intégrées dans une structure de coopération.

C'est pourquoi elle a institué une garantie minimale d'évolution de la part communale de la dotation globale de fonctionnement laissant au Comité des Finances locales le soin de fixer la progression respective des dotations de groupements et des communes dans le cadre général ainsi délimité.

Enfin, s'agissant du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, la Commission a demandé l'application du régime de remboursement accéléré des dépenses de T.V.A. engagées par les collectivités locales aux communautés urbaines et aux districts ayant choisi d'opter pour l'un des deux nouveaux régimes fiscaux de perception de la taxe professionnelle au niveau de la zone ou du groupement lui-même.

ORGANISMES DE COOPÉRATION	REGIME ACTUEL	REGIME PROPOSE PAR LE PROJET DE L'A.N.	REGIME PROPOSE PAR VOTRE COMMISSION
S.I.V.U. S.I.V.O.M. SYNDICAT MIXTE	<u>Pas de fiscalité propre</u> Ressources principales : . les contributions budgétaires des communes membres . le cas échéant, contribution fiscalisée	Sans changement Pas de régime optionnel	Sans changement Pas de régime optionnel
DISTRICT	de droit commun (jusqu'au 1.1.1995) . pas de fiscalité propre . ressources essentielles : contributions budgétaires	Sans changement Pas de régime optionnel de TP de zone ou de TP unique	Sans changement
	à fiscalité propre Produits des 4 impôts directs locaux sous forme de taxe additionnelle	Pas de compétence en matière d'urbanisme prévisionnel ou de développement: Fiscalité propre sans régime de TP optionnel Compétent en urbanisme prévisionnel et en développement économique Régime obligatoire de TP unique sans taxe additionnelle sur les impôts autres que la TP	Fiscalité propre ou TP de zone et taxe additionnelle sur les 3 autres impôts locaux ou TP unique sans taxe additionnelle
COMMUNAUTE URBAINE	fiscalité propre	Pas de compétence en matière d'urbanisme et de développement économique: Fiscalité propre ou TP de zone et taxe additionnelle sur les 3 taxes autres que la TP (pas de TP unique) ----- Compétent en urbanisme prévisionnel et en développement économique Régime obligatoire de TP unique sans taxe additionnelle	Fiscalité propre ou TP de zone et faculté de percevoir des taxes additionnelles ou TP unique sans taxe additionnelle
COMMUNAUTE OU SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE	Taxe professionnelle unique Facultativement : taxe additionnelle sur les 3 taxes autres que la TP	Sans changement : Régime obligatoire de TP unique et faculté de percevoir des taxes additionnelles	Régime obligatoire TP unique et faculté de percevoir des taxes additionnelles
COMMUNAUTE DE COMMUNES		Fiscalité propre ou TP de zone et taxes additionnelles ou TP unique sans taxe additionnelle	Organisme supprimé
COMMUNAUTE DE VILLES		Régime obligatoire de TP unique sans taxe additionnelle	Organisme supprimé

CHAPITRE III

LES AUTRES DISPOSITIONS FISCALES ET FINANCIERES DU PROJET DE LOI

I - UNE DISPOSITION INOCCASIONNELLE : LA CRÉATION D'UN FONDS DE CORRECTION DES DÉSÉQUILIBRES INTERRÉGIONNAUX

Venant après la création par la loi n° 90-429 du 13 mai 1991 d'une dotation de solidarité urbaine, d'une dotation particulière de solidarité urbaine et d'un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, ce fonds crée un nouveau niveau de solidarité entre collectivités territoriales.

A. UN NOUVEAU NIVEAU DE SOLIDARITÉ

La solidarité entre collectivités territoriales s'exerce actuellement au bénéfice des communes et des départements jugés les plus défavorisés selon des critères définis par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes. En outre, une solidarité particulière est mise en oeuvre dans la région d'Ile-de-France.

A ces deux niveaux -communal et départemental- le projet de loi, à l'initiative de l'Assemblée nationale, propose d'ajouter une nouvelle strate, régionale cette fois.

Une péréquation serait établie en faveur des régions dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne. A cet effet, un prélèvement annuel sur les dotations de l'Etat aux régions serait

réparti entre ces régions, proportionnellement à leur effort fiscal et à leur revenu moyen par habitant.

B. DES DIFFICULTÉS CERTAINES DE MISE EN OEUVRE

Ainsi défini et circonscrit à la métropole, ce dispositif profiterait à 19 régions, dont la Corse. Le prélèvement porterait sur les trois dotations annuelles de l'Etat aux régions -dotation générale de décentralisation, dotation générale de décentralisation formation professionnelle et dotation régionale d'équipement scolaire- ainsi qu'éventuellement sur la dotation globale de fonctionnement que perçoit la seule région d'Ile-de-France.

La mise en oeuvre de ce dispositif se heurte à des difficultés importantes, tant juridiques que pratiques.

Suivant que cette dotation est incluse dans le champs du prélèvement, celui-ci porterait donc sur 8, 3 ou 9,4 milliards de francs.

Au demeurant, trois de ces dotations constituent des dépenses ordinaires de l'Etat, alors que la D.R.E.S. est une dépense en capital.

Surtout, les trois dotations versées à l'ensemble des régions le sont au titre de la compensation des compétences qui leur ont été transférées par les lois de décentralisation. Il paraît donc difficile d'établir un élément de péréquation au sein de cet équilibre financier.

Quant à la mise en pratique du fonds de correction des déséquilibres interrégionaux, ni la part respective de l'effort fiscal et du revenu moyen par habitant, ou plutôt de l'inverse de ce revenu si l'on veut véritablement prendre en compte le caractère défavorisé de la collectivité considérée, ni le montant du prélèvement à effectuer sur les dotations de l'Etat, n'ont été précisées.

La seule certitude de ce dispositif est qu'il constituera quasi-exclusivement une ponction sur les finances de l'Ile-de-France, dont le potentiel fiscal par habitant est égal à 3.380 francs pour une moyenne de 2.097 francs et un minimum de 1.377 francs en Corse.

II - COMPLÉTER L'INFORMATION DES HABITANTS EN MATIÈRE FINANCIÈRE

Compte tenu des enjeux financiers qu'impliquent les dispositions du projet de loi en matière de démocratie locale, votre commission des finances s'est saisie pour avis des articles 9, 33, et 34.

A. L'INFORMATION DU PUBLIC SUR LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES: UN IMPÉRATIF DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

L'information sur les situations financières locales doit être de qualité et largement diffusée, afin de permettre au débat public de véritablement s'engager dans les communes.

Il s'agit là d'une réponse à la volonté des élus, notamment minoritaires, mais pas seulement, et des citoyens, d'être mieux informés des affaires de la commune.

1. Une première étape

De même, des exemples récents montrent que les procédures légales actuellement mises en oeuvre ne permettent pas toujours de déceler les anomalies budgétaires locales, d'autant que les difficultés proviennent souvent, non pas des programmes ou dépenses propres à la commune, mais d'opérations confiées à des organismes de coopération ou de délégation -sociétés d'économie mixte, associations, syndicats...- auxquels la collectivité participe.

La situation d'Angoulême a souligné le fait que les problèmes les plus graves sont ceux où les premières difficultés conduisent la collectivité dans la voie d'une fuite en avant : accroissement de l'endettement, report d'échéances d'emprunts, transfert de déficits et d'endettements sur des organismes périphériques. Un tel enchaînement a pu rester un moment dissimulé, en raison des sous-évaluations de dépenses, de la non budgétisation d'engagements à l'égard de tiers publics, de la non intégration dans les comptes municipaux d'opérations réalisées par des sociétés d'économies mixtes ou des associations municipales et du report d'échéances d'emprunts, au prix parfois d'un accroissement de leur coût actualisé.

La sincérité, comme la qualité de la gestion locale, nécessitent donc une plus large information des citoyens, notamment des élus municipaux sur les documents budgétaires de la commune.

Le projet de loi procède à un élargissement de la publicité des budgets communaux ainsi que, dans les communes de 3.500 habitants et plus, à l'élaboration d'une véritable annexe, au sens où cette notion est admise en comptabilité privée.

Redéfinie et sensiblement complétée, l'annexe aux budgets locaux permettra dorénavant d'apprécier la situation financière de la commune, l'état de son endettement et ses engagements financiers vis-à-vis des organismes de coopération intercommunale et des associations qu'elle soutient.

En prévoyant la présentation consolidée des budgets communaux, l'article 9 du projet de loi constitue donc le prélude à une véritable réforme de la comptabilité locale, complément aujourd'hui indispensable du développement des responsabilités exercées par les collectivités territoriales.

2. Une réforme d'ensemble des comptabilités locales

Une telle réforme devrait s'attacher à examiner la mise à jour de la nomenclature comptable, les conséquences budgétaires de la transposition des concepts du plan comptable général 1982 et l'adaptation de la nomenclature fonctionnelle.

L'introduction des autorisations de programme et des crédits de paiement dans les finances communales, l'amortissement obligatoire des immobilisations, la tenue d'une comptabilité d'engagement et l'accélération des délais de reddition des comptes et du contrôle budgétaire pourraient constituer les premiers principes de cette réforme.

Si les modalités précises de ces orientations devront être étudiées attentivement avant toute expérimentation dans quelques communes, votre Rapporteur ne peut que souhaiter une meilleure transparence et sincérité des comptes locaux.

Pour y parvenir, plusieurs propositions ont d'ores et déjà été formulées par le comité consultatif pour la réforme des comptabilités locales, installé solennellement par le ministre délégué au budget et le secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, installé le 5 juin 1990.

Principales propositions de réforme des comptabilités locales

1. Introduction d'un amortissement budgétaire obligatoire limité aux seuls biens renouvelables et rattrapage des annuités antérieures par reprise sur les réserves.

2. Suppression du prélèvement sur ressources ordinaires et remplacement par un dispositif analogue à celui qui est prévu par les instructions sur les services publics locaux à caractère industriel et commercial.

3. Affectation des plus-values à long terme en réserves, quel que soit le résultat ; maintien des moins-values dans le résultat.

4. Rattachement optionnel mais irrévocable pendant une durée à préciser des charges et des produits comptabilisés ; rattachement obligatoire des charges à payer et des produits à recevoir ; rattrapage des intérêts courus non échus de l'exercice précédent par reprise sur les réserves.

6. Comptabilisation à la clôture de l'exercice, dans un compte de tiers spécifique, des dépenses qui ne peuvent être mandatées en raison d'une insuffisance de crédits budgétaires et récapitulation de ces dépenses dans un état détaillé faisant l'objet d'un vote par le conseil municipal.

7. Imputation des dépenses et des recettes concernées en section d'exploitation à l'exception des taxes expressément affectées par la loi en totalité au financement d'opérations d'investissement (taxe locale d'équipement, participation pour non-réalisation d'aires de stationnement, amendes de police), directement comptabilisées en classe I.

Votre Rapporteur, tout en soulignant l'intérêt de ces propositions, constate que leur application ne pourra être que progressive et que plusieurs concernent en priorité des communes d'une certaine importance. Il importera donc, sans multiplier à l'excès les normes existantes, de définir un seuil de population minimal des communes mettant en place de telles modifications de la nomenclature comptable.

En tout état de cause, il convient de rechercher les voies de l'amélioration la plus grande possible de la sincérité et de la signification des comptes locaux.

Consolidation et homogénéité de ces comptes doivent donc constituer les deux objectifs fondamentaux de toute réforme.

B. L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES : UN COMPLÉMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Votre Commission des Finances s'est également saisie pour avis des deux articles du projet de loi qui élargissent le champ des compétences des chambres régionales des comptes.

Le rôle de ces juridictions est défini par l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et par l'article 5 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes. Les chambres régionales des comptes sont investies d'une triple mission :

- elles assurent le contrôle juridictionnel des comptes des comptables des collectivités territoriales et des établissements qui en dépendent ;

- elles exercent une mission de contrôle budgétaire afin de guider les choix des élus dans les trois cas de budget non adopté dans les délais, de budget voté en déséquilibre ou d'apparition d'un déficit dans les comptes des budgets antérieurs, de non inscription de dépenses obligatoires ;

- elles peuvent présenter des observations assorties de suggestions mais dépourvues de sanctions, concernant la gestion des établissements, sociétés, groupements et organismes qui dépendent des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics.

Tirant les leçons de la diminution sensible du nombre d'actes budgétaires faisant l'objet d'un contrôle et de la bonne acceptation par les élus locaux du rôle exercé par les chambres régionales des comptes, le présent projet de loi élargit leurs compétences en :

- permettant au préfet et à l'autorité territoriale de saisir la chambre d'une demande de vérification, dont les résultats ne pourront être communiqués qu'aux représentants des organismes concernés et à l'organisme qui en a fait la demande ;

- offrant au préfet la possibilité de transmettre à la chambre les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public, tant il est vrai que l'annulation d'une telle convention une fois le marché exécuté présente un intérêt limité et crée une situation juridique difficile. En revanche, l'Assemblée

nationale a entendu accompagner ces compétences nouvelles de modalités pratiques d'exercice plus rigoureuses.

Les chambres régionales des comptes ne pourront donc plus faire appel à des experts privés et le recours à des agents publics pour des enquêtes de caractère technique sera strictement encadré et protégé de toute suspicion ou risque de collusion.

Légitimes en soi, ces dernières dispositions paraissent difficilement compatibles avec l'objectif général de transparence du projet de loi.

III - LE RAPPEL DE L'INTERDICTION DE LA TUTELLE D'UNE COLLECTIVITE SUR UNE AUTRE : UNE DISPOSITION SANS PORTEE PRATIQUE

A. UN PRINCIPE FONDAMENTAL DE LA DÉCENTRALISATION

En substituant à la tutelle de l'Etat sur les actes des collectivités locales un contrôle a posteriori, la loi du 2 mars 1982 avait confirmé le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Son corollaire, l'interdiction de l'exercice d'une tutelle d'une collectivité sur une autre était inscrit dans l'article 3 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Pour autant, la répartition de ces compétences suppose très fréquemment qu'une collectivité reçoit le soutien financier d'autres collectivités ou de l'Etat et les lois de décentralisation, loin d'interdire ces financements croisés et fonds de concours, les organise parfois.

Dans certains domaines, la répartition des compétences conduit à une dilution ou à un enchevêtrement des responsabilités et des financements, l'Etat ayant notamment tendance à susciter des transferts de charges rampants, implicites ou non compensés financièrement.

Cependant, ce n'est pas à la mise à plat de cette transgression des principes fondateurs de la décentralisation que l'Assemblée nationale s'est attachée, mais à une redéfinition hasardeuse de l'interdiction de l'exercice d'une tutelle.

B. UNE DISPOSITION SANS PORTÉE RÉELLE

Chaque jour des collectivités accordent et refusent des soutiens financiers à d'autres. En conclure que leurs décisions instituent une tutelle à l'égard des collectivités qui en bénéficient reviendrait à nier que ces soutiens sont accordés à des projets qui bénéficient en tant que tels à des citoyens.

Rappeler par ailleurs que des collectivités financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi relève de l'évidence, pour autant que le droit actuel permette d'identifier clairement de tels domaines.

Les dispositions de l'article 56 quaterdecies du projet de loi n'apportent donc pas d'élément nouveau au droit existant et leur suppression n'entraînerait nullement le retour à la tutelle administrative prévalant avant 1982.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 9

Accès aux documents budgétaires

Commentaire : Le présent article organise l'information du public sur les budgets de la commune. Afin d'améliorer l'information fournie, l'Assemblée nationale a complété la liste des documents dont sont assortis en annexe ces budgets.

I. LA SITUATION ACTUELLE ET LE DISPOSITIF INITIAL DE L'ARTICLE 9

A. LA SITUATION ACTUELLE

L'article L. 212-14 du code des communes prévoit que les budgets de la commune restent déposés à la mairie où ils sont tenus à la disposition du public. Cet article n'est pas applicable à l'ensemble des communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, en application de l'article L. 261-1 du même code.

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 121-19 du même code, tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux.

B. LES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE GOUVERNEMENT

- L'article 9, tel que proposé par le Gouvernement dans le texte initial du texte de loi, complétait et précisait ce dispositif sur plusieurs points.

Il tendait tout d'abord à inscrire dans la loi les modalités pratiques de la mise à disposition du public des documents budgétaires. Par rapport à la législation existante, plusieurs modifications sont introduites : dépôt, le cas échéant, à la mairie annexe ; mise à disposition sur place dans les quinze jours qui suivent l'adoption des budgets ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat.

- Si l'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification, elle a sensiblement transformé le dispositif d'information mis en place par le Gouvernement.

Ce dernier avait prévu d'assortir les documents budgétaires, dans les communes de 10.000 habitants et plus, d'annexes explicatives :

- données synthétiques sur la situation financière de la commune, portant sur le budget et le dernier exercice connu ;

- éléments de même nature relatifs aux communes d'importance démographique comparable et portant sur le dernier exercice connu ;

- liste et montant des subventions attribuées par la commune aux associations.

La fourniture au public de ces informations constituait la première étape d'une refonte d'ensemble de l'annexe des budgets communaux. Ce dispositif a été sensiblement complété par l'Assemblée nationale.

Enfin, ces dispositions seraient applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, ainsi qu'aux budgets des départements, des régions et de leurs établissements publics.

II. LA PORTEE DU DISPOSITIF ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

A. LES APPORTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale sont de deux ordres.

- L'Assemblée a tout d'abord élargi le champ de la diffusion d'annexes aux documents budgétaires aux communes comptant de 3.500 à 10.000 habitants. Cette mesure est susceptible de concerner près de 1.700 communes.

- Surtout, la liste des annexes a été considérablement augmentée, à l'initiative du Gouvernement. Outre les données synthétiques sur la situation financière de la commune qui ne porteront plus seulement sur le budget et le dernier exercice connu, et les concours attribués par la commune aux associations -modification adoptée afin de clarifier la disposition prévue par le Gouvernement- sous forme de prestations en nature et de subventions, l'Assemblée nationale a ajouté quatre documents d'information :

- la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune, à compter de la production du compte administratif afférent à l'exercice 1992, vise à intégrer les engagements extérieurs des collectivités, afin de permettre à ses habitants, ainsi qu'à ses prêteurs, de disposer d'une information plus complète et plus pertinente sur les décisions de la collectivité ;

- la fourniture des tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune relève du même objectif de transparence et de sincérité des comptes locaux, dans le contexte général du renforcement de ces organismes.

Les deux autres alinéas (6° et 7°) ajoutés lors des débats de l'Assemblée nationale, tout en poursuivant le même but, ont également pour objet de constituer un dispositif d'alerte en matière d'endettement réel et potentiel de la collectivité. Les annexes prévues fourniront :

- le budget certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une

subvention supérieure à 500.000 francs et à 50 % du budget de l'organisme ;

- un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement.

• En revanche, l'Assemblée nationale a estimé que les communes n'avaient ni la possibilité, ni la vocation à transmettre des éléments qu'il appartient à d'autres services que ceux des municipalités d'établir, c'est-à-dire des éléments de comparaison de la situation financière des communes de l'importance démographique de la collectivité considérée.

De fait, compte tenu des particularités propres à chaque commune, tant sur le plan de ses charges que de ses ressources il paraissait difficile de fournir à la population une telle indication. Un préalable indispensable aurait consisté à prévoir que la commune puisse les accompagner de commentaires et d'explications.

B. LA PORTEE DU DISPOSITIF DE L'ARTICLE 9

L'idée d'annexe, au sens de la loi n° 83-353 du 30 avril 1983 d'application par les entreprises privées du nouveau plan comptable de 1982, n'était pas absente de la comptabilité locale actuelle. Le budget doit d'ores et déjà faire apparaître divers états : dette, dette garantie, prêts et créances, crédits de trésorerie.

L'annexe des budgets locaux devait cependant être redéfinie. Dans l'attente des résultats des travaux engagés en 1990 par les ministères de l'économie et de l'intérieur, afin d'apprécier les conditions dans lesquelles sera adapté aux collectivités locales le nouveau plan comptable général de 1982 ainsi que d'une éventuelle refonte et modernisation du livre II "finances communales" du code des communes, resté inchangé pour l'essentiel depuis les lois de décentralisation, il était nécessaire de garantir une fidélité suffisante de l'image des budgets et comptabilités locaux fournie au public.

L'actualité récente a montré que les procédures légales actuelles ne permettent pas toujours de révéler l'ensemble des anomalies budgétaires locales.

Certaines difficultés ne sont pas décelées ou traitées, en raison notamment des comptabilisations imprécises ou incomplètes. Par exemple, l'appréciation des restes à réaliser en fin d'exercice reste difficile et les provisions demeurent exceptionnelles en comptabilité locale. Surtout, les opérations réalisées hors budget ne font pas l'objet

d'une consolidation, alors même que les gestions et interventions indirectes des collectivités locales se multiplient et empruntent des techniques juridiques et financières variées (concession, affermage, mandat, participation au capital, subvention, garanties d'emprunts).

• Parce qu'il devenait, en conséquence, difficile d'apprécier la situation financière réelle d'une collectivité locale, il était nécessaire de redéfinir l'annexe des budgets locaux.

Votre Rapporteur se félicite que le présent article permette désormais de faire ressortir les données essentielles des comptes de la commune et des organismes satellites hors budget. Il note toutefois que, compte tenu de la place que le projet de loi accorde à la coopération intercommunale, il serait souhaitable, pour les citoyens et les conseils municipaux, de disposer des éléments leur permettant d'apprécier l'importance des ressources prélevées par les groupements sur les bases de la commune, que ce soit sous forme de fiscalité additionnelle ou dans le cadre d'une substitution à la commune pour la perception de la taxe professionnelle.

A terme, une telle réforme devra s'accompagner, ainsi que le note la Cour des comptes dans un référé adressé le 31 mars 1991 au ministre d'Etat, ministre de l'économie des finances et du budget relatif au contrôle des actes budgétaires des collectivités et établissements publics locaux, prévu par la loi du 2 mars 1982 modifiée, d'une modification d'ensemble de la présentation des comptes locaux, afin que les budgets locaux constituent de véritables actes annuels d'autorisation et de prévision.

Il importera en particulier de pouvoir déceler les difficultés budgétaires que certaines pratiques actuelles relevées par les chambres régionales des comptes (recettes surévaluées, dépenses obligatoires et dettes exigibles minorées ou non inscrites...) ont pu masquer.

Etablir pleinement la sincérité et la réalité des comptes locaux est une nécessité de la démocratie, tant vis-à-vis des organes délibérants que des habitants de la collectivité.

Décision de la Commission

Votre Commission a adopté un amendement qui tend à préciser que les tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune retracent les ressources prélevées par ces organismes au titre des bases des quatre taxes directes locales dans la commune.

ARTICLE 33

Contrôle de la chambre régionale des comptes

Commentaire - Le présent article a un double objet. D'une part, il reconnaît au représentant de l'Etat et à l'autorité territoriale la possibilité de saisir la chambre régionale des comptes d'une demande de vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes auxquels les collectivités territoriales apportent leur financement. D'autre part, il prévoit que les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public peuvent être transmises par le représentant de l'Etat dans le département à la chambre régionale des comptes.

I- L'ELARGISSEMENT DU POUVOIR DE VERIFICATION DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

A. LE DISPOSITIF PROPOSE

• Les septième et huitième alinéas de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions confient aux chambres régionales des comptes la possibilité d'assurer la vérification des comptes d'organismes liés financièrement aux collectivités territoriales, ou à leurs établissements publics.

Cette possibilité d'autosaisine porte :

- d'une part, sur les comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 10.000 francs ou dans lesquels elles détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ;

- d'autre part, sur les comptes des filiales de ces organismes, lorsqu'ils détiennent dans lesdites filiales, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Toutefois, lorsque ces organismes ou leurs filiales relèvent du contrôle de plusieurs chambres régionales des comptes, la Cour des

comptes demeure compétente pour assurer la vérification de leurs comptes, que le premier président de la Cour des comptes peut confier, par arrêté pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et des présidents des chambres régionales des comptes intéressées, à l'une des chambres régionales des comptes des régions concernées.

Par ailleurs, les observations définitives adressées aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes vérifiés sont transmises à l'exécutif de la collectivité territoriale qui leur a apporté un concours financier ou qui détient une partie du capital ou une partie des voix dans leurs instances de décision.

L'article 16 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, en complétant l'article 87 précité, a également prévu que ces observations sont communiquées par l'exécutif de la collectivité à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion.

• Le paragraphe I du présent article apporte deux modifications à ce dispositif :

- il ouvre au représentant de l'Etat dans la région ou le département ou à l'autorité territoriale la possibilité de demander à la chambre régionale des comptes d'assurer les vérifications qu'elle effectuait jusqu'à présent de sa seule initiative ;

- dans cette hypothèse, à la suite d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, les observations formulées par la chambre ne seraient pas soumises à publicité.

S'agissant de l'élargissement des cas de vérification, on mentionnera seulement que la demande formulée par le représentant de l'Etat ou l'autorité territoriale devra être motivée.

La principale innovation du nouveau dispositif réside dans la confidentialité de la procédure. Les observations présentées par la chambre régionale des comptes ne sont communiquées qu'aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes concernés ainsi qu'à l'autorité qui en fait la demande. Par observations, il faut entendre les observations définitives formulées par la chambre. Une telle absence de publicité de ces observations contraste avec les dispositions actuelles de l'article 87 de la loi du 2 mars précitée.

Les auteurs de l'amendement l'ont justifié par le souci d'éviter tout risque d'exploitation politicoque des observations que la chambre régionale des comptes serait conduite, le cas échéant, à formuler.

B. APPRECIATION DU DISPOSITIF

- Sur le plan juridique, votre rapporteur constate que la diversification des autorités habilitées à saisir la chambre régionale des comptes peut être approuvée comme un élément permettant un meilleur contrôle des finances locales, d'autant plus indispensable que les collectivités territoriales sont incitées par ailleurs à abandonner une partie de leurs compétences au profit d'organismes de regroupement, notamment les communautés de villes et les communautés de communes.

- En revanche, les modalités pratiques d'une telle diversification demanderaient à être précisées.

En l'état actuel du dispositif, un responsable local pourrait éviter une enquête sur un organisme auquel la collectivité qu'il dirige apporte un soutien financier, en demandant à la chambre régionale des comptes d'en vérifier les comptes.

De même, le présent article, en prévoyant que les observations formulées par la chambre régionale des comptes ne sont communiquées qu'aux représentants des organismes concernés ainsi qu'à l'autorité qui en a fait la demande, aboutit à cette situation paradoxale que les suites d'une demande formulée par le représentant de l'Etat ne seraient pas communiquées à la collectivité territoriale ou à l'établissement public dont dépend l'organisme vérifié.

Enfin, sur le plan pratique, votre rapporteur s'interroge sur la nature des contrôles effectués par la chambre régionale des comptes. Plutôt que d'une vérification des comptes, ne s'agit-il pas en l'espèce d'un examen de la gestion de ces organismes, également prévu à l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 ?

II - L'EXTENSION DU POUVOIR D'OBSERVATION DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

A. LE DISPOSITIF PROPOSE

- Le paragraphe II du présent article a pour objet d'élargir le champ des observations des chambres régionales des

comptes aux conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public, dont la publicité est assurée par ailleurs par le présent projet de loi dans les communes de 3.500 habitants et plus (article 10).

L'initiative de la transmission est confiée au seul représentant de l'Etat dans le département, qui reçoit ces conventions des autorités territoriales.

La transmission porte sur les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public. Cette notion désigne les différentes formes que peut revêtir la gestion des services publics par d'autres personnes que les collectivités territoriales (affermage, concession...).

• La procédure prévoit plusieurs étapes :

- information par le représentant de l'Etat de l'autorité territoriale concernée ;

- examen par la chambre régionale des comptes qui dispose d'un délai d'un mois pour formuler ses observations ;

- transmission de cet avis à la collectivité territoriale ou à l'établissement public intéressé ainsi qu'au représentant de l'Etat ;

- possibilité pour le maire ou son représentant de présenter oralement ses observations et de se faire assister par une personne de son choix, conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée.

Ainsi formulée, cette procédure est similaire à la mission de contrôle budgétaire exercée par les chambres régionales des comptes, en application des articles 7 à 13 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

A ce titre, les chambres régionales des comptes sont chargées de guider les choix des élus dans les trois cas de budget non adopté dans les délais, de budget voté en déséquilibre ou d'apparition d'un déficit dans les comptes de budgets antérieurs, de non-inscription de dépenses obligatoires.

Cette similitude avec la procédure de contrôle budgétaire ainsi que la volonté d'enfermer la procédure dans le délai du contrôle de légalité expliquent le délai d'un mois fixé à la chambre pour se prononcer et formuler un avis sur le marché ou la délégation de services publics.

B. APPRECIATION DU DISPOSITIF

- Après les problèmes de personnel et d'urbanisme, les marchés et contrats constituent la troisième source des recours intentés contre les décisions des collectivités territoriales soumises à l'obligation de transmission. Or, en ce domaine, le recours au juge administratif, s'il offre une garantie d'objectivité et d'impartialité de l'appréciation définitivement portée sur la légalité de l'acte, permet difficilement une censure rapide de l'illégalité.

Cette relative lenteur est tout particulièrement sensible en matière de marchés. La plupart des déférés introduits par les préfets n'aboutissent qu'après l'exécution du contrat, en raison des délais liés à la procédure juridictionnelle devant les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat en appel.

- La création d'une procédure de consultation des chambres régionales des comptes s'inscrit dans la réforme du contrôle de légalité, dont le huitième rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux a montré la nécessité.

De fait, votre rapporteur ne peut que souligner l'opportunité d'un renforcement des procédures de consultation en ce qui concerne les marchés et des délégations de service public. L'intervention d'institutions à caractère juridictionnel, en liaison avec les préfets, offrira aux collectivités territoriales des garanties nouvelles. En faisant de la chambre régionale des comptes une instance chargée d'apprécier la légalité interne des marchés, elle permettra notamment d'éviter la situation fort complexe résultant de l'annulation par le juge administratif d'un marché déjà exécuté.

Elle devrait également constituer un dispositif d'alerte, en matière financière, pour les collectivités territoriales concernées.

Les dispositions du paragraphe II du présent article peuvent donc être approuvées.

Sur le plan pratique, il eut été toutefois préférable de préciser que la chambre régionale des comptes formule un avis, comme lorsqu'elle exerce sa compétence en matière de contrôle budgétaire, alors que le dispositif prévu semble mêler ce qui relève de son pouvoir d'observations et de la formulation d'avis.

Décision de la commission -

Votre Commission des Finances a adopté deux amendements à cet article :

Le premier constitue une nouvelle rédaction du I de l'article, votre Commission ayant estimé que ces dispositions avaient davantage leur place au sein du douzième alinéa de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, qui prévoit que la chambre régionale des comptes examine la gestion des organismes concernés. Par ailleurs, cet amendement permet d'organiser la publicité des observations de la chambre régionale des comptes sur décision expressément motivée de cette dernière.

Le second amendement apporte au II une modification d'ordre rédactionnel, visant à préciser que la chambre régionale des comptes formule un avis et non pas des observations

ARTICLE 34

Recours par les chambres régionales des comptes à des experts

Commentaire - Dans le texte initial du projet de loi, l'article 34 avait pour objet de préciser les conditions du recours par les chambres régionales des comptes à des experts, notamment privés. Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, il tend, à l'inverse, à supprimer la possibilité pour les chambres de recourir à des experts privés. Il vise également à garantir encore plus strictement l'indépendance et l'objectivité des experts auxquels la chambre régionale des comptes peut faire appel.

I- LE DISPOSITIF PROPOSE

A. LA SITUATION ACTUELLE

Les chambres régionales des comptes, comme la Cour des comptes, peuvent avoir recours, pour des enquêtes à caractère technique, à l'assistance d'experts.

Cette faculté leur est ouverte par les troisième et quatrième alinéas de l'article 5 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

Le troisième alinéa prévoit que les experts sont désignés par le président de la chambre. S'il s'agit d'agents publics, elle informe leur chef de service. A contrario, cette disposition implique la possibilité pour la chambre régionale des comptes d'avoir recours, sous condition, à des experts privés.

Il est également prévu que les experts remplissent leur mission en liaison avec un magistrat délégué et désigné dans la lettre de service du président de la chambre régionale des comptes qui précise la mission et les pouvoirs d'investigation de l'expert.

Le quatrième alinéa du même article dispose que l'expert informe le magistrat délégué du développement de sa mission et soumet les experts à l'obligation du secret professionnel.

B. LE DISPOSITIF INITIAL DU PROJET DE LOI

Le Gouvernement proposait, dans le projet de loi, de clarifier ces dispositions sur un certain nombre de points. Il prévoyait :

- d'inscrire expressément dans la loi la possibilité offerte aux chambres régionales des comptes de faire appel à des experts privés, notamment pour des contrôles ou enquêtes intervenant sur saisine du représentant de l'Etat, ce qui paraissait cohérent avec la disposition inscrite au paragraphe II de l'article 33 du projet de loi, ouvrant la possibilité au représentant de l'Etat de transmettre les conventions de marchés ou relatives à des délégations de service public à la chambre régionale des comptes ;

- de préciser que les agents publics désignés en tant qu'experts seraient inscrits sur une liste arrêtée annuellement par le représentant de l'Etat dans la région ;

- d'éviter les risques de collusion, en interdisant la désignation des experts privés ou agents publics pour effectuer des missions relatives à des affaires dont ils ont eu à connaître au titre de l'exercice de leurs fonctions.

Plus qu'un bouleversement des dispositions en vigueur, l'article 34 du projet de loi apportait donc les éléments d'une clarification des possibilités de recours à des experts par les chambres régionales des comptes, dans le contexte d'un accroissement du nombre de ces recours.

II- LES DISPOSITIONS ADOPTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

A. LA NOUVELLE REDACTION DE L'ARTICLE

A l'occasion de l'examen des modifications proposées par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a estimé que le droit en vigueur, en particulier eu égard à la possibilité de recours à des experts privés, n'était pas satisfaisant.

Une nouvelle rédaction globale de l'article 34 a donc été introduite.

Outre diverses modifications d'ordre rédactionnel, cette rédaction supprime la possibilité offerte aux chambres régionales des comptes de faire appel à des experts privés. De plus, le recours à des agents publics est strictement encadré : ils ne peuvent être saisis d'affaires dont ils ont eu à connaître directement ou indirectement

dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et ils ne peuvent être choisis dans le ressort de la chambre régionale des comptes concernée.

Ainsi adopté, le présent article contient des différences sensibles par rapport aux dispositions actuelles :

- il exclut le recours à des experts privés ;

- il prévoit que la désignation des experts a lieu non plus par le président de la chambre régionale des comptes, mais à l'initiative du représentant de l'Etat dans la région, qui arrête annuellement une liste d'agents publics à cet effet ;

- il précise que ces agents ne peuvent être désignés pour des affaires dont ils ont eu à connaître, même indirectement, au titre de l'exercice de leurs fonctions ;

- il interdit la désignation d'experts dans le ressort de la chambre régionale des comptes saisie.

B. APPRECIATION DU DISPOSITIF ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Le nouveau dispositif du présent article ne laisse pas d'étonner.

Pourquoi, en effet, interdire aux chambres régionales des comptes ce qui est prévu en matière d'expertise pour la Cour des comptes sans que cela ne choque personne ainsi que pour le juge judiciaire par les articles 156 à 169 du code de procédure pénale et pour le juge administratif par les articles R 10 et R 158 à R 170 du code administratif ?

Une telle disposition paraît d'autant plus étonnante que le présent projet de loi prévoit par ailleurs d'accroître la démocratie locale, par exemple en permettant au préfet de saisir la chambre régionale des comptes en matière de marchés et de délégations de service public, ce qui semble indiquer que les agents dont il dispose ne sont pas les mieux à même d'apprécier le contenu de ces conventions. En outre, l'Assemblée nationale, alors même qu'elle refusait aux chambres régionales des comptes d'avoir recours à des experts privés, instituait une commission locale d'évaluation des transferts de charges afférents aux communautés de villes et aux communautés de communes, qui peut faire appel, pour l'exercice de sa mission, à des experts sans précision quant à leur appartenance obligatoire à la fonction publique.

Au demeurant, le recours à des experts est demeuré extrêmement rare jusqu'à présent et n'a pas soulevé de contestation, ce qui devrait rassurer les craintes qui auraient pu s'exprimer.

Par ailleurs, si votre rapporteur approuve la volonté exprimée par l'Assemblée nationale de garantir l'indépendance et l'objectivité des experts auxquels peut faire appel la chambre régionale des comptes, il constate tout d'abord qu'en aucun cas ces experts ne sont appelés à exercer d'activité juridictionnelle et qu'ils remplissent d'ores et déjà leur mission en liaison avec un magistrat délégué, qu'ils informent du développement de celle-ci.

De plus, prévoir que les experts ne peuvent pas être désignés pour effectuer ces missions pour des affaires dont ils ont eu à connaître au titre de l'exercice de leurs fonctions paraît suffire à éviter les risques de rumeurs ou de suspicion que pourrait comporter leur intervention auprès de la chambre régionale des comptes.

Votre rapporteur craint que prévoir que les experts ne peuvent être choisis dans le ressort de la chambre régionale des comptes saisi conduise à ralentir le travail des chambres régionales des comptes. En introduisant une complexité inutile dans la procédure, cette interdiction risque d'entraîner un coût supplémentaire -en particulier outre-mer- et de rendre difficile l'exercice par les chambres de leurs compétences dans les délais prévus par les textes, notamment en matière de contrôle budgétaire ou d'examen des conventions de marchés.

Décision de la commission. -

Votre Commission des Finances a adopté une nouvelle rédaction de cet article, qui permet aux chambres régionales des comptes de recourir à des experts privés ou à des agents publics et garantit l'indépendance de ces personnes dans l'exercice de leurs missions.

ARTICLE 46 bis

Fonds de correction des déséquilibres interrégionaux

Commentaire. - Introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, l'article 46 bis a pour objet de créer un fonds de correction des déséquilibres interrégionaux, alimenté par un prélèvement proportionnel sur les dotations annuelles de l'Etat aux régions et dont le produit est réparti entre les régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne nationale, proportionnellement à l'effort fiscal direct de chacune d'elles et à leur revenu moyen par habitant.

I. LE DISPOSITIF PROPOSE

La création d'un nouveau fonds de solidarité entre régions vise à compléter les dispositions de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, qui a institué une dotation de solidarité urbaine, une dotation particulière de solidarité urbaine, un fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France et un mécanisme de solidarité financière entre les départements, afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

Selon les auteurs de l'amendement, il s'agissait de contribuer à l'atténuation des différences de richesse entre régions, que la politique d'aménagement du territoire ne peut seule assurer.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale prévoit un mécanisme d'alimentation et des modalités de répartition des crédits.

A. UN PRÉLÈVEMENT SUR LES DOTATIONS DE L'ETAT

Le présent article dispose que le fonds nouvellement créé est alimenté par un prélèvement proportionnel sur les dotations annuelles de l'Etat aux régions.

Les dotations de l'Etat aux régions sont actuellement au nombre de trois, la dotation générale de décentralisation, la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage, et la dotation régionale d'équipement scolaire.

La dotation générale de décentralisation (D.G.D.), dont la part revenant aux régions atteint 3,1 milliards de francs en 1991, a été créée par l'article 96 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Cette dotation vise quasi-exclusivement à compenser les transferts de compétences réalisés par les différentes lois de décentralisation (1).

La région de Corse bénéficie également de cette compensation pour un montant de 119,4 millions de francs.

L'article 82 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée a confié à la région la mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Les charges résultant de ce transfert de compétences sont compensées à due concurrence par un transfert de ressources de la part de l'Etat. Ce dernier abonde les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue par le biais d'une dotation de décentralisation particulière. A ce titre, un crédit de 2,6 milliards de francs est inscrit en 1991 au budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (chapitre 43-06 article 10).

La dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) est un chapitre du budget de l'Etat créé par l'article 16 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée. Ce chapitre regroupe les crédits précédemment ouverts au budget de l'Etat pour des investissements exécutés par l'Etat et les subventions accordées par lui pour les opérations concernant les lycées, les établissements d'éducation spéciale, les écoles de formation maritime et aquacole et les

1. Sur un total de 3.136,2 millions de francs, 3.127,1 sont consacrés en 1991 à cette compensation et 9,1 millions de francs à la dotation globale pour le développement culturel des régions d'outre-mer.

collèges d'enseignement technique maritime. Cette dotation évolue comme la dotation globale d'équipement ; elle représente 2,6 milliards de francs en autorisations de programme et 2,5 milliards de francs en crédits de paiement pour l'exercice 1991. Contrairement à la D.G.D., la Corse ne bénéficie pas de la D.R.E.S.

Par ailleurs, bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une dotation de l'Etat, on rappellera que l'article 39 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement a maintenu une dotation globale de fonctionnement pour la seule région d'Ile-de-France.

A ce titre, elle reçoit la dotation forfaitaire, la seconde part de la dotation de péréquation (dotation impôts-ménages) et bénéficie de la garantie de progression minimale dans les mêmes conditions que les départements. Prélevée sur les sommes affectées à la D.G.F. des départements, la D.G.F. de la région d'Ile-de-France s'est élevée à 1,1 milliard de francs en 1990.

Au total, les dotations annuelles de l'Etat aux régions représentent donc (hors D.G.F. de la région d'Ile-de-France) 8,3 milliards de francs en 1991, sur un total de concours de l'Etat aux collectivités locales égal à 189,6 milliards de francs.

Le présent article prévoit que le nouveau fonds de correction des déséquilibres interrégionaux sera alimenté par un prélèvement proportionnel sur ces dotations.

Le prélèvement sera, en conséquence, opéré selon un pourcentage identique sur chacune des dotations de l'Etat. En revanche, il n'est nullement fait mention du niveau de ce prélèvement.

B. LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES CRÉDITS DU FONDS

Les modalités de répartition des crédits du fonds font également appel à la notion de proportionnalité.

• Le deuxième alinéa du présent article précise le champ et les critères de répartition des crédits du fonds.

Le produit de ce fonds est réparti entre les régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne.

En d'autres termes et les quatre régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) mises à part, trois régions seulement seraient exclues de la redistribution, sur les vingt-deux régions de métropole : seules l'Ile-de-France, la région Rhône-Alpes et l'Alsace avec un potentiel fiscal par habitant respectivement égal à 3380,1355 ; 2187,9311 et 2171,9977 francs disposent d'un potentiel fiscal supérieur à la moyenne de 2097,0918 francs.

Compte tenu de la situation spécifique de la Corse, qui constitue, en application de l'article 2 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, une collectivité territoriale de la République au sens de l'article 72 de la Constitution et se trouve donc dotée d'un statut différent de celui des régions, 18 régions métropolitaines et les quatre régions d'outre-mer devraient pouvoir bénéficier de ce dispositif.

• La répartition du produit du fonds sera effectuée proportionnellement à l'effort fiscal direct de chacune d'elles et à leur revenu moyen par habitant.

L'effort fiscal direct des régions de métropole se situe entre 1,2475 dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et 0,7714 en Ile-de-France, pour une moyenne de 0,9801.

**Potentiel fiscal par habitant
et effort fiscal direct
des vingt-deux régions françaises**

Région	Potentiel fiscal (1)	Effort fiscal
Ile-de-France	3380,1355	0,7714
Rhône-Alpes	2187,9311	0,9080
Alsace	2171,9977	0,7191
Provence Alpes Côte d'Azur	2084,0333	1,2475
Haute-Normandie	1951,8959	1,2446
Bourgogne	1835,2073	0,9473
Centre	1822,6263	1,2274
Franche-Comté	1807,4137	0,8760
Champagne-Ardenne	1800,8939	0,9978
Lorraine	1794,3894	0,8808
Aquitaine	1780,9797	0,9010
Picardie	1779,0301	1,0567
Pays de la Loire	1716,3870	1,1430
Midi-Pyrénées	1682,4793	1,1121
Auvergne	1651,4405	1,0208
Languedoc-Roussillon	1632,1903	1,2114
Poitou-Charentes	1603,4695	1,1984
Basse-Normandie	1594,0267	1,0710
Nord-Pas de Calais	1591,5946	1,1588
Limousin	1570,2993	1,1139
Bretagne	1558,5764	1,1168
Corse	1376,7574	0,9411
Moyenne	2097,0918	0,9801

(1) en francs par habitant

Source : ministère de l'intérieur. Direction générale des collectivités locales

L'autre critère pris en compte pour la répartition des crédits du fonds de correction des déséquilibres interrégionaux est le revenu moyen par habitant des régions.

En 1986, le revenu disponible brut par habitant s'établissait, en moyenne (1), à 63.200 francs ; il était de 78.600 francs en Ile-de-France et de 53.900 francs en Corse.

Le présent article ne précise pas la part attribuée à chacun des deux critères qu'il fixe afin de déterminer la répartition du produit du fonds entre les régions bénéficiaires.

1. En métropole

Malgré la précaution consistant à prévoir in fine qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article, votre rapporteur ne peut que constater l'imprécision du dispositif proposé.

II. APPRECIATION DU DISPOSITIF PROPOSE

Sauf à considérer que les auteurs de l'amendement visaient, par ce dispositif, à établir une péréquation de la répartition régionale des crédits de l'Etat ou à modifier l'allocation de l'ensemble des concours de l'Etat aux régions, il convient de souligner les difficultés juridiques, techniques et pratiques d'application du mécanisme créé.

A. UN FONDEMENT JURIDIQUE INCERTAIN

1. Compensation financière des compétences et péréquation sont deux logiques différentes

Les recettes du fonds de correction des déséquilibres interrégionaux institué par le présent article sont constituées d'un prélèvement proportionnel sur des dotations dont leur nature empêche de les considérer comme un instrument de péréquation des écarts de richesse constatés entre régions, au demeurant plus réduits que ceux pouvant exister entre départements et, a fortiori, entre communes.

L'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 dispose que les charges financières résultant pour chaque commune, département et région des transferts de compétences font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant équivalent. Conformément à l'article 102 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, les ressources attribuées sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées. Ces ressources assurent la compensation intégrale des charges transférées.

Accepter un prélèvement sur des dotations dont l'objet essentiel est de compenser de manière la plus fidèle possible les dépenses

transférées aux régions conduirait à instituer un dispositif de péréquation, au sein d'un système dont la neutralité au regard d'une éventuelle redistribution entre les collectivités bénéficiant du transfert est un principe fondamental.

Péréquation et redistribution sont deux objectifs totalement étrangers à la logique, qui a guidé, depuis 1982, l'application des dispositions financières de la décentralisation.

2. Un prélèvement mal défini

En outre, la mise en oeuvre pratique du prélèvement paraît difficile, dans la mesure où deux des trois dotations constituent des dépenses ordinaires inscrites au titre IV (Interventions publiques) du budget de l'Etat alors que la D.R.E.S. est une subvention d'investissement accordée par l'Etat inscrite au titre VI et comporte donc des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Par ailleurs, le champ du prélèvement n'est pas défini précisément.

- Par régions, faut-il entendre les vingt-deux régions métropolitaines, y compris la Corse qui constitue comme on l'a vu une collectivité territoriale à statut particulier, ou bien exclure la Corse et inclure les quatre régions d'outre-mer, ce qui modifierait considérablement la portée et les effets du dispositif proposé, dans la mesure où ces régions sont dotées d'une fiscalité nettement différente, dans sa structure, de la métropole ?

- Le mécanisme d'alimentation du fonds de correction demanderait également à être précisé en ce qui concerne le montant du prélèvement effectué sur les dotations de l'Etat aux régions.

Le dispositif proposé prévoit seulement un prélèvement proportionnel, sans qu'aucun taux soit fixé en la matière.

Votre Rapporteur, à la lumière de la décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 du Conseil Constitutionnel, statuant sur la conformité à la Constitution de la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, est conduit à s'interroger sur l'absence de précision du présent article concernant le

taux de ce prélèvement. Il rappelle que le Conseil Constitutionnel, amené à examiner si la loi ci-dessus n'était pas de nature à entraver la libre administration des collectivités territoriales de la République dont le principe est posé par l'article 72 de la Constitution, a fondé sa décision sur le niveau des prélèvements opérés sur certaines communes et quelques départements.

Pour autant que l'assiette du prélèvement opéré au profit du fonds de correction des déséquilibres interrégionaux soit mieux définie qu'elle ne l'est en l'état actuel du texte du présent article, il appartiendrait sans doute au Parlement de déterminer le taux de ce prélèvement.

Juridiquement peu justifié, le produit paraît également techniquement difficile à mettre en oeuvre.

B. DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DIFFICILES À METTRE EN OEUVRE

1. L'imperfection du critère du potentiel fiscal

Le présent article comporte un seul élément de certitude : le produit du fonds est réparti entre les régions présentant une insuffisance de potentiel fiscal.

Selon les auteurs de cette disposition, il s'agissait de "mettre en place un mécanisme efficace de correction des déséquilibres".

• Cependant, le critère du potentiel fiscal permet-il véritablement d'apprécier le niveau de richesse des régions et, surtout, de leur recettes ?

Le potentiel fiscal est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales : taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle. Il s'agit par conséquent d'un indicateur du niveau des recettes fiscales directes des collectivités locales.

Or, pour l'ensemble de la France, les recettes fiscales totales des régions s'élevaient à 315,7 francs par habitant en 1988. Mais, les recettes fiscales directes représentaient moins de la moitié (47,2 %) de ce

total, contre plus de la moitié pour les recettes fiscales indirectes. Même en métropole (1), le produit des quatre taxes locales directes n'est guère supérieur à la moitié des recettes fiscales totales des régions (2).

La prise en compte des recettes fiscales totales au lieu du potentiel fiscal comme critère d'appréciation des moyens des régions modifierait sensiblement les bénéficiaires du dispositif. En particulier, en Ile-de-France, les recettes fiscales totales par habitant sont inférieures à la moyenne, soit respectivement 272,1 et 290,6 francs.

A l'inverse, le Nord-Pas de Calais, le Limousin et surtout la Corse disposent de recettes fiscales totales supérieures à la moyenne.

S'il peut être accepté pour les communes compte tenu de la part prépondérante des recettes fiscales directes dans leurs ressources, soit 91 % environ, le critère du potentiel fiscal ne constitue donc qu'un reflet partiel des situations de richesse des régions françaises et, plus encore, de leurs moyens. Si la création d'un fonds de correction des déséquilibres interrégionaux avait pour objet de permettre aux régions de disposer de moyens supplémentaires pour assurer leur développement, il eut été préférable de disposer d'un indicateur fidèle du niveau de ces moyens.

• Au demeurant, même si le critère du potentiel fiscal devait être retenu, compte tenu des contraintes juridiques qui pèsent sur le niveau du prélèvement opéré au profit du fonds, eu égard à la libre administration des collectivités locales, votre rapporteur ne peut que constater que les recettes susceptibles d'être redistribuées ne représenteraient qu'un appoint limité pour les exécutifs régionaux.

2. Une réponse inadéquate aux déséquilibres régionaux

Le dispositif prévu est à la fois peu justifié juridiquement et techniquement peu praticable, d'autant que la part relative des deux critères de répartition prévus et qui ne semblent pas directement liés au potentiel fiscal des régions -effort fiscal, qui ne constitue en rien le gage d'une bonne gestion, et revenu moyen par habitant- n'est pas précisé. Il

1. Dans les quatre régions d'outre-mer, la fiscalité directe représente moins de 5 % des recettes fiscales totales.

2. 52 %

n'apparaît donc pas comme la réponse adéquate aux déséquilibres croissants de prospérité entre les régions, dont certaines semblent bénéficier pleinement de la croissance alors que d'autres, notamment rurales ou connaissant des reconversions économiques difficiles, n'en tirent pas un profit important.

La politique d'aménagement du territoire et, plus largement, la politique régionale de l'Etat a pour objectif de contribuer à limiter ces déséquilibres. Pour des montants sans doute bien supérieurs à ce que le mécanisme proposé serait susceptible de procurer, les contrats de plan Etat-régions, en particulier, sont l'occasion pour l'Etat d'effectuer un effort de redistribution en faveur des régions défavorisées.

Notre excellent collègue de Montalembert, examinant les crédits consacrés par l'Etat aux contrats Etat-régions dans le cadre du Xè plan, a déjà eu l'occasion de souligner (1) que l'Etat avait entendu corriger ce qui pouvait apparaître comme la faiblesse de l'aide accordée à certaines régions défavorisée au cours du IXè plan.

En outre, deux objectifs prioritaires semblent avoir justifié la répartition des crédits d'Etat :

- l'aide aux régions rurales en difficulté. A ce titre, l'Etat apporte en moyenne sur la durée du Xè plan, 2.100 francs par habitant en Corse, 1.530 en Limousin, 1.020 en Auvergne et 1.000 en Poitou-Charentes ;

- le soutien des régions de l'arc Nord-Est affectées par les reconversion ; l'apport de l'Etat s'élève à 1.340 francs par habitant en Lorraine, 1.250 en Franche-Comté, 1.030 dans le Nord-Pas de Calais et 1.000 en Champagne-Ardenne.

S'il est indéniable que l'Etat a également entendu favoriser les régions qui, elles-mêmes, acceptaient de contribuer de manière privilégiée au financement des contrats de plan, votre rapporteur ne peut que souligner qu'une véritable péréquation des richesses s'est mise en place par ce biais, pour des montants nettement plus importants à ce que pourrait procurer un éventuel fonds assis sur les dotations annuelles de l'Etat aux régions dont le total est en tout état de cause inférieur aux financements consacrés par l'Etat aux contrats de plan.

Le véritable enjeu en ce qui concerne une meilleure répartition des richesses entre les différentes parties du territoire national consiste donc à veiller à ce que l'Etat respecte les

1. Cf. rapport n° 59, annexe n° 23 sur le projet de loi de finances pour 1990, pages 31 à 36.

engagements qu'il avait pris lors de la signature des contrats de plan de consacrer plus de 52 milliards de francs sur cinq ans au développement local.

Décision de la commission

Votre Commission des Finances a adopté un amendement de suppression de cet article.

ARTICLE 56 quaterdecies

Interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre

Commentaire. - Adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, l'article 56 quaterdecies dispose que les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolues par la loi. Les décisions prises par les collectivités locales d'accorder ou de refuser une aide financière ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles. Ces dispositions s'appliquent aux décisions prises après le 1er avril 1991.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

• Les principes fondamentaux et les modalités des transferts de compétences ont été déterminés par le titre premier de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Aux termes de l'article 3 de cette loi, la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.

Le présent article consiste, pour ses auteurs, à tirer une conséquence juridique plus précise que jusqu'à présent de l'une des dispositions essentielles des lois de décentralisation, qui prévoit que nulle collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre.

Le principe de l'interdiction d'une telle tutelle est posé par l'article 2 de la loi n° 83-8 précitée. Mais, pour la majorité de l'Assemblée nationale, l'adoption de l'article 56 quaterdecies permettait d'éviter de voir une région exercer sa tutelle sur un département ou un département sur une commune, à l'occasion de la distribution de subventions, dans le cadre des financements que peut

octroyer une région ou un département à une collectivité locale d'une autre nature.

• Les dispositions du présent article sont applicables aux décisions prises après le 1er avril 1991, afin, selon le rapporteur du projet de loi, de ne pas faire remonter d'éventuels contentieux trop loin dans le temps et de ne pas alourdir leur application.

Ces dispositions sont au nombre de deux.

La première concerne le financement de leurs compétences par les collectivités territoriales. Elle prévoit que les collectivités financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi.

Une telle disposition paraît s'inscrire dans la droite ligne des lois de décentralisation dans la mesure où l'article 1er de la loi n° 83-8 rappelle que les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leurs compétences.

A contrario en énonçant qu'elles financent par priorité les projets relevant de leurs domaines de compétences, cette disposition paraît viser l'hypothèse où une collectivité territoriale apporte une aide financière à l'exercice d'une compétence relevant d'une autre collectivité. Une telle pratique est déjà parfaitement admise et nombreux sont les projets réunissant le financement d'une commune, d'un département et d'une région, voire de l'Etat.

On observera d'ailleurs que le présent article ne mentionne pas l'Etat au nombre des collectivités qui, par ses concours, ne saurait exercer une tutelle sur une collectivité territoriale.

La seconde disposition du présent article consiste, en effet, à rappeler le principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. En la matière, le cas expressément visé est celui des décisions prises par les collectivités locales d'accorder ou de refuser une aide financière.

II. LA PORTÉE DU DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

• Lors de sa mise en oeuvre, l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre a constitué un des fondements essentiels du processus de décentralisation.

Pour autant, la répartition des compétences réalisée peu à peu n'a pas permis de définir des blocs de compétences qui seraient entièrement dévolus à telle ou telle collectivité. Dès lors, les collectivités de niveaux différents concourent, souvent avec l'Etat, à l'exercice des compétences relatives aux domaines de l'action publique.

Ainsi, l'article 1er de la loi n° 83-8 susmentionnée précise que les communes, les départements et les régions concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

De fait, la loi conduit fréquemment à une imbrication des compétences de l'Etat et des collectivités locales, comme en matière d'action sociale et de santé.

Un exemple de partage des compétences : l'aide sociale

(loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat).

Article 32

Le département prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale, à l'exception des prestations énumérées à l'article 35 de la présente loi et sous réserve de la participation financière des communes prévue à l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983...

Article 33

Par convention passée avec le département, une commune peut exercer directement les compétences qui, en application de la présente section, sont attribuées au département.

Article 35

Sont à la charge de l'Etat au titre de l'aide sociale :

1° les cotisations d'assurance maladie des adultes handicapés visées à l'article 613-15 du code de la sécurité sociale ;

2° les cotisations d'assurance personnelle instituées par la loi n° 78-2 du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la sécurité sociale dans les conditions prévues par son article 5 ;

3° l'allocation aux familles dont les soutiens indispensables accomplissent le service national, mentionnée à l'article 156 du code de la famille et de l'aide sociale ;

4° l'allocation simple aux personnes âgées mentionnée à l'article 158 du code de la famille et de l'aide sociale ;

5° les frais afférents à l'interruption volontaire de grossesse visés à l'article 181-2 du code de la famille et de l'aide sociale ;

6° l'allocation différentielle aux adultes handicapés visée à l'article 59 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées ;

7° les frais d'hébergement, d'entretien et de formation professionnelle des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle mentionnés à l'article 168 du code de la famille et de l'aide sociale ;

8° les frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail ;

9° les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes sans domicile de secours ;

10° les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation prévues au chapitre VIII du titre III du code de la famille et de l'aide sociale.

Partager des compétences signifie t-il pour autant qu'une collectivité exerce une forme de tutelle sur une autre ? Le développement de projets dans tous les domaines suppose fréquemment que plusieurs partenaires participent à son financement. Certes, on peut regretter que le conseil général subventionne les communes rurales qui le composent pour des projets de développement local. Mais, le département n'est-il pas compétent en matière d'équipement rural ?

L'exercice de leurs compétences par les collectivités locales leur impose à l'évidence de faire des choix parmi les projets des autres collectivités qu'ils sont susceptibles d'aider par leur financement. Faut-il estimer, en conséquence, que parce qu'elle accorde une subvention ou parce qu'elle la refuse, une collectivité exerce une tutelle sur une autre ? Dans la mesure où rien n'interdit un tel soutien, il paraît difficile de s'en tenir à une telle interprétation. Chaque collectivité exerce ses compétences librement ; si l'une d'entre elles souhaite bénéficier des concours financiers d'une autre, un tel financement ne peut s'effectuer qu'avec son consentement et nul ne l'y contraint.

Le présent article constitue donc davantage une pétition de principe qu'une disposition de portée juridique précise, tant il paraît difficile que d'aucuns s'en prévalent afin de contester l'octroi ou le refus d'une subvention.

Votre rapporteur ne peut que constater qu'il était inutile, à l'occasion d'un projet de loi sur l'administration territoriale de la République, de modifier l'équilibre actuel en ce qui concerne les principes régissant l'exercice de leurs compétences par les collectivités locales.

A l'heure où l'Etat défailant sollicite des collectivités locales une participation au financement de ses propres compétences, par exemple dans le domaine de l'enseignement supérieur, des trains à grande vitesse et de la construction de routes nationales, le présent article ne peut qu'apparaître moins urgent qu'une clarification des compétences de l'Etat et des collectivités locales.

Décision de la commission.

Votre Commission des Finances a adopté un amendement de suppression de cet article.

ARTICLE 57

Régime fiscal des communautés de villes

Commentaire : Le présent article a pour objet de transférer aux communautés de villes la compétence du vote du taux de la taxe professionnelle sur tout le territoire des communes membres de la communauté.

I - UN DISPOSITIF CONTRAIGNANT

La communauté de villes est un nouvel organisme de coopération intercommunale créé dans les conditions définies à l'article 54 du projet de loi. La création de cet établissement public est réservée en principe aux agglomérations de plus de 20 000 habitants.

Les compétences transférées aux communautés de villes sont plus larges que celles prévues pour les communautés de communes et se rapprochent de celles déterminées par la loi pour les communautés urbaines. Chaque communauté de villes doit exercer au moins trois compétences parmi les cinq groupes de compétences recensés à l'article 54 du projet de loi en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, de voirie d'agglomération, de protection de l'environnement et d'équipements culturels et sportifs.

Sur le plan fiscal, la communauté de villes se caractérise par l'instauration d'un taux de taxe professionnelle unique pour toutes les communes qui en font partie. Contrairement aux communautés de communes pour lesquelles la taxe professionnelle communautaire ne demeure qu'une option librement choisie, le statut de la communauté de villes comporte obligatoirement le transfert de la compétence du vote du taux de la taxe professionnelle.

Il s'agit, aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi, de transformer la taxe professionnelle en un véritable impôt d'agglomération à partir de l'instauration progressive d'un taux unique pour toutes les communes membres de la communauté de villes.

A cet effet, deux articles nouveaux sont insérés dans le code général des impôts :

- *l'article 1609 nonies C* qui précise les conditions dans lesquelles les communautés de villes sont substituées aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle,

- *l'article 1609 nonies D* qui instaure une procédure d'évaluation des transferts de charge opérés entre les communes membres de la communauté de villes.

A. LES CONDITIONS DU VOTE DE TAUX DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (article 1609 nonies C)

1. Les conséquences de l'institution de la taxe professionnelle communautaire

Le premier alinéa de l'article 1609 nonies C pose le principe de la substitution de la communauté de villes aux communes membres pour voter le taux de la taxe professionnelle et percevoir son produit. Toutefois, il est précisé que ne sont pas applicables à ces organismes, les dispositions relatives aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (*article 1648 A du CGI*) ainsi que celles relatives à la répartition du produit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (*article 1648 B du CGI*). En revanche, la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle resterait due par les entreprises situées sur le territoire de communautés de communes dont le taux global de taxe professionnelle est inférieur au taux moyen global de cette taxe (*article 1648 D du CGI*).

Il convient de rappeler, s'agissant du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle que son financement est assuré, aux termes du paragraphe I de l'article 1648 du C.G.I., par un écrêtement des bases de taxe professionnelle des entreprises dont les bases d'imposition rapportées au nombre d'habitants de la commune excède deux fois la moyenne nationale des bases de taxe professionnelle communale par habitant.

L'écrêtement est effectué au profit du Fonds dont les ressources sont réparties entre les communes qui subissent un préjudice du fait de l'établissement exceptionnel ou qui sont considérées comme défavorisées. Ces règles de répartition sont

précisées dans les paragraphes II et suivants de l'article 1648 A précité.

Le projet de loi initial avait pour effet d'exclure en tout état de cause la distribution des ressources des fonds départemental aux communautés de villes qui rempliraient les conditions pour l'obtenir, tout en maintenant la possibilité d'une contribution pour les communautés de villes qui comporteraient un établissement exceptionnel.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Yves Fréville qui a pour conséquence d'exclure toute participation des communautés de villes aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Ce dispositif ne semble pas répondre d'ailleurs à l'objectif poursuivi par son auteur qui visait à tenir compte du fait que l'appréciation portée sur le caractère exceptionnel de l'établissement serait différente, selon qu'il est fait référence à la population de la commune ou à celle du groupement.

S'agissant du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, le mécanisme d'alimentation par une cotisation additionnelle de taxe professionnelle due par les entreprises qui s'acquittent d'une taxe inférieure au taux moyen national des communes, tel qu'il est prévu aux articles 1648 A bis et 1648 D du C.G.I., est maintenu.

En revanche, la répartition des ressources du Fonds qui est opérée chaque année par le comité des finances locales entre les communes à faible potentiel fiscal (70 % des ressources du fonds) et celles qui connaissent une baisse des bases de taxe professionnelle (25 % des ressources du fonds) ne concernerait pas les communautés de villes. Les dispositions relatives à l'attribution des ressources du Fonds relèvent en effet de l'article 1648 B du C.G.I. que le présent article vise parmi les articles non applicables aux communautés de villes.

2. Une entrée en vigueur progressive

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 1609 nonies C précisent le mode de fixation du taux de taxe professionnelle institué par la communauté de villes lors de la mise en oeuvre du dispositif.

Le taux ne peut être supérieur la première année au taux moyen de la taxe des communes membres pondéré par l'importance respective de leurs bases d'imposition.

Le recours à la moyenne pondérée par les bases d'imposition permet au cours de la première année que le produit de la taxe professionnelle perçu par la communauté soit égal à la somme des recettes de taxe professionnelle perçue par les communes membres l'année précédente. Le transfert de la compétence du vote du taux de la taxe professionnelle à la communauté de villes s'opère donc sans augmentation globale du prélèvement opéré sur les entreprises sur le territoire des communes concernées. Toutefois, le mécanisme ne prend pas en compte la fiscalité additionnelle à la taxe professionnelle qui a pu être levée par un district à fiscalité propre ou une communauté urbaine sur le territoire des communes en question.

Il est prévu que les nouveaux taux seront appliqués progressivement dans chaque commune selon une durée variable dépendant de l'écart de taux entre la commune la plus imposée et la commune la moins imposée.

Ce mécanisme s'inspire du dispositif en vigueur pour les syndicats d'agglomération nouvelle qui prévoit que les différences qui affectent les taux d'imposition sont réduites chaque année d'un sixième pour être supprimées à compter de la sixième année (*article 1638 du CGI*).

L'Assemblée nationale a légèrement modifié le régime d'harmonisation des taux de taxe professionnelle des communes membres. La comparaison est rendue difficile par le changement de la référence d'écart pris en compte : le Gouvernement prenait en compte la différence entre le taux de la commune la plus imposée et celui de la moins imposée à la taxe professionnelle, rapportée au taux de la commune la plus imposée ; le texte de l'Assemblée nationale rapporte, plus simplement, le taux de la commune la moins imposée à celui de la commune la plus imposée.

Le tableau ci-dessous permet de comparer l'effet des deux dispositifs :

Taux de la commune la moins imposée rapporté à celui de la plus imposée	Réduction de l'écart Projet de loi initial	Réduction de l'écart Texte adopté par l'Assemblée nationale
Egal ou supérieur à 90 %	Par moitié en deux ans	Application immédiate du nouveau taux
Compris entre 80 et 90 %	Par quart en quatre ans	Par moitié en deux ans
Compris entre 70 et 80 %	Par sixième en six ans	Par tiers en trois ans
Compris entre 60 et 70 %	Par sixième en six ans	Par quart en quatre ans
Compris entre 50 et 60 %	Par sixième en six ans	Par cinquième en cinq ans
Compris entre 40 et 50 %	Par sixième en six ans	Par sixième en six ans
Compris entre 30 et 40 %	Par sixième en six ans	Par septième en sept ans
Compris entre 20 et 30 %	Par sixième en six ans	Par huitième en huit ans
Compris entre 10 et 20 %	Par sixième en six ans	Par neuvième en neuf ans
Inférieur à 10 %	Par sixième en six ans	Par dixième en dix ans

3. Le verrouillage des taux

Le quatrième alinéa (b) de l'article 1609 nonies C dispose que les communautés de villes seront soumises, pour la fixation du taux, aux règles de plafonnement et de liaison entre les taux, actuellement applicables aux agglomérations nouvelles (1636 B *decies - II du CGI*).

Les règles applicables à ces organismes qui bénéficient d'un taux unique de taxe professionnelle sont les suivantes :

- le taux de la taxe professionnelle ne doit pas évoluer plus vite que celui de la taxe d'habitation ou du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières (*article 1636 B sexies - I.1.b*) ;
- le niveau des trois taxes peut être abaissé jusqu'au niveau du taux moyen national constaté pour chaque taxe ou jusqu'au niveau du taux de taxe professionnelle si celui-ci est plus élevé (*article 1636 B sexies - I.2*) ;
- le taux de la taxe professionnelle peut être augmenté lorsqu'il est inférieur à la moyenne nationale constatée pour cette taxe, sauf si le taux moyen pondéré des autres taxes dans la commune est lui-même inférieur à la moyenne nationale (*article 1636 B sexies - I.3*) ;
- le taux de la taxe professionnelle ne peut dépasser deux fois le taux moyen de cette taxe sur le plan national.

4. Le partage du produit de la taxe professionnelle

Le cinquième alinéa (c) de l'article 1609 nonies C nouveau pose le principe suivant lequel la communauté de villes ne peut prélever, sur les produits de taxe professionnelle qu'elle perçoit, que les sommes nécessaires au financement des charges transférées. Les modalités de calcul de ces charges transférées sont définies à l'article 1609 nonies D nouveau introduit par l'Assemblée nationale (voir *B. ci-dessous*).

5. Les autres ressources fiscales de la communauté de villes

Enfin, sont énumérées les ressources fiscales indirectes que la communauté de villes peut percevoir aux lieu et place des communes membres : il s'agit des diverses taxes et redevances perçues en contrepartie de l'enlèvement des ordures ménagères, de la taxe de balayage, de la taxe de séjour dans les communes à caractère touristique et de la taxe sur la publicité.

Le transfert s'effectue selon les compétences exercées par la collectivité locale s'agissant des deux catégories de taxe prévues par le projet de loi initial.

Il convient de rappeler les éléments suivants :

- la **taxe sur les ordures ménagères** (*articles L 233-76 à L 233-79 du code des communes*) peut être instituée dans les collectivités qui assurent la collecte ainsi que la destruction ou le traitement des ordures. Elle est exclusive de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères qui est recouvrée directement par la collectivité. Elle représente 8 milliards de francs en 1989 pour les communes l'ayant institué.

- la **taxe de balayage** est une taxe facultative due par les propriétaires riverains des voies publiques de circulation. Elle s'élève globalement à 316 millions de francs en 1989 pour l'ensemble du produit fiscal perçu.

A ces deux ressources fiscales prévues dans le projet de loi initial, l'Assemblée nationale a ajouté deux taxes supplémentaires :

- la **taxe de séjour** peut être instituée dans les communes ou groupements de communes inscrits sur la liste des stations classées, ou qui bénéficient de l'un des deux concours particuliers de la dotation globale de

fonctionnement destiné aux communes touristiques ou qui réalisent des actions de promotion du tourisme. Une seule commune peut s'opposer à l'institution de la taxe de séjour dans l'établissement public de coopération. La taxe de séjour a représenté environ 224 millions de francs en 1989.

- la taxe sur la publicité peut être instituée dans toutes les communes sans condition particulière. Elle frappe les diverses formes d'affiches et ne doit pas être confondue avec la taxe sur les emplacements publicitaires fixes (*article L233-81 du code des communes*) et la taxe sur les véhicules publicitaires (*article L233-15 du code des communes*). Elle représenterait environ 65 millions de francs en 1989.

B. LA PROCÉDURE DE RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (Article 1609 nonies D)

L'Assemblée nationale a sensiblement modifié le dispositif de répartition du produit de la taxe professionnelle prévue dans le projet de loi initial dans le sens d'une amélioration des garanties apportées aux communes membres.

1. Le texte du projet de loi

Aux termes du projet de loi initial, la communauté de villes pouvait prélever sur le produit de la taxe professionnelle le montant des sommes nécessaires à la couverture des charges transférées sans que le prélèvement puisse excéder un pourcentage, croissant d'année en année, de ce produit : ce pourcentage évoluait de 10 % la première année à 50 % à compter de la cinquième année.

Chaque commune membre percevait une fraction du produit calculée au prorata de ses recettes de taxe professionnelle l'année précédant la création de la communauté de villes dans la limite du montant de ces recettes avant création de la communauté de villes.

Enfin, le solde est réparti entre les communes membres selon des critères objectifs, fixés à l'avance, par le conseil de communauté.

2. les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les amendements introduits par l'Assemblée nationale ont modifié l'ordre de priorité des ponctions opérées sur le produit de la taxe professionnelle de la communauté :

- chaque commune membre reçoit, au minimum, une attribution de compensation égale au montant du produit de taxe professionnelle perçu avant création de la communauté, diminuée du coût net des charges transférées à la communauté ;

- la communauté de villes prélève le montant nécessaire à la couverture des charges transférées, tel que calculé lors de la création de la communauté et augmenté éventuellement dans la limite de l'évolution des dépenses de fonctionnement des communes membres ;

- le solde demeure réparti en fonction de critères objectifs recensés de manière limitative dans la loi.

L'article 1609 nonies D, afin de mettre en oeuvre la procédure de répartition, instaure au sein du conseil de communauté une formation spéciale, la **commission locale d'évaluation des transferts**, composée de représentants des communes membres.

Cette commission évalue les charges transférées selon les modalités prévues au second alinéa de l'article. L'évaluation de ces charges à la date du transfert est approuvée par les conseils municipaux des communes membres dans les conditions de majorité qualifiée prévue pour la création des communautés de villes, à l'article 56 du présent projet de loi.

Le paragraphe 2° de l'article 1609 nonies D prévoit que l'attribution de la commune membre est égale au produit de taxe professionnelle communale avant la création de la communauté, diminué du montant des charges transférées.

L'unanimité des conseils municipaux est nécessaire pour approuver une diminution du montant des attributions de compensation qui résulterait :

- d'une diminution du taux de la taxe professionnelle communautaire,

- ou d'une augmentation du prélèvement communautaire plus rapide que l'augmentation du produit global de taxe professionnelle.

Le paragraphe 3° concerne le prélèvement communautaire destiné à financer les charges transférées qui ne fait plus l'objet d'un plafonnement à 50 % de la taxe professionnelle comme dans le projet de loi initial.

Enfin, le paragraphe 4° de l'article 1609 concerne les modalités de répartition du solde du produit de taxe professionnelle entre les communes après les prélèvements effectués au titre des attributions de compensation des communes membres et du prélèvement destiné à financer les charges transférées à la communauté de communes.

L'Assemblée nationale a rendu plus rigide le mécanisme de répartition du solde qu'elle a baptisé dotation de solidarité communautaire :

- les critères sont définis exhaustivement par la loi : la communauté n'est pas tenue de tous les retenir mais elle ne peut choisir des critères autres que ceux déterminés par la loi ;
- les critères sont adoptés par un vote du conseil des communautés à la majorité qualifiée (majorité des 2/3) ;
- une répartition pondérée est prévue par la loi en cas d'absence de majorité.

Critères de répartition entre les communes

Critères indicatifs Texte initial	Critères exhaustifs Texte adopté par l'Assemblée nationale
<ul style="list-style-type: none">• Population• Présence d'établissements classés• Accroissement des bases de taxe professionnelle• Charges d'emprunts des communes	<ul style="list-style-type: none">• Population totale• Présence d'établissements classés• Accroissement des bases de taxe professionnelle• Logements locatifs aidés• Nombre d'élèves scolarisables• Effort fiscal par habitant

Le dispositif d'évaluation très complet instauré par l'Assemblée nationale peut appeler certaines observations critiques.

Tout d'abord, il paraît relativement complexe à mettre en oeuvre. Les représentants des élus des organismes de coopération existants se sont interrogés sur la difficulté de calculer avec exactitude l'ampleur des charges transférées à une communauté de villes ou de communes. Le cas est particulièrement évident pour les investissements consentis sur une zone de développement économique dont les retombées économiques ne peuvent être mesurées avec fiabilité qu'avec un décalage d'au moins trois ans.

Elle entraîne par ailleurs la superposition de structures nouvelles sans véritable garantie de bon fonctionnement. La commission locale d'évaluation, si elle est une instance utile de réflexion, joue un rôle important dans le processus de création de la taxe professionnelle unique : elle menace de concurrencer le conseil de communauté composé de représentants des communes membres et qui a vocation, en tant qu'organe délibérant, à être l'instance principale de décision de l'établissement de coopération.

A cet égard, le texte n'envisage pas le cas d'une divergence entre le conseil de communauté et la commission locale d'évaluation.

Enfin, la procédure prévue par l'Assemblée nationale parce qu'elle supprime toute liaison entre le niveau de la compensation consentie à chaque commune et ses anciennes recettes de taxe professionnelle risque de rendre difficile l'enclenchement d'une dynamique de négociation : la part des charges transférées est difficile à mesurer au niveau de la communauté des villes ; elle est encore plus complexe à appréhender à l'échelon de chaque commune membre.

Au cours de la discussion engagée devant la commission locale d'évaluation, chaque commune membre ne peut être que portée à diminuer sa part relative de charges transférées afin d'obtenir une augmentation du niveau de son attribution de compensation. Celle-ci est calculée par déduction des charges transférées sur le produit communal de taxe professionnelle avant création du groupement.

La procédure d'évaluation présente néanmoins, par son rôle d'information des communes membres, un atout important pour la réussite de la communauté de villes : le dispositif du Gouvernement s'en remettait entièrement au conseil de la communauté pour fixer le montant du prélèvement, dans la limite d'un plafond, et calculer la part revenant aux communes ; la procédure prévue par l'Assemblée nationale instaure une forme de dialogue préalable visant à permettre aux communes membres d'évaluer le coût de l'engagement dans le système de mise en commun de la taxe professionnelle et de

définir ainsi les limites raisonnables des transferts de ressources à effectuer en direction de l'organisme de coopération.

II - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Soucieux d'instaurer la plus grande souplesse possible dans le régime des dispositions fiscales et financières applicables aux organismes de coopération intercommunale, votre Rapporteur est conduit à proposer un nouveau dispositif d'ensemble sous forme d'amendements au présent article 57.

Il convient de rappeler la situation actuelle du texte :

L'article 57 relatif aux impositions perçues par les communautés de villes créé une section nouvelle dans le C.G.I. composée de deux articles visant à créer un régime obligatoire de taxe professionnelle sur tout le territoire de la communauté de villes.

L'article 59 relatif aux impositions perçues par les communautés de communes prévoit une nouvelle section composée d'un article unique autorisant les communautés de communes :

- à percevoir une fiscalité propre sous forme de taxe additionnelle ;
- le cas échéant, à instituer une taxe professionnelle de zone,
- ou à instaurer une taxe professionnelle communautaire unique comme pour les communautés de villes.

Votre Rapporteur vous proposera d'adopter un régime fiscal optionnel commun pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et à vocation générale que sont les communautés urbaines, d'une part, et les districts d'autre part. Ce régime facultatif serait régi par deux articles du code général des impôts :

- le premier article 1609 *nonies C* porte sur le régime fiscal de la taxe professionnelle de zone ;

- le second article 1609 *nonies D* concerne le régime fiscal de la taxe professionnelle unique de groupement.

Les communautés de communes et les communautés de villes dont l'utilité n'est pas parfaitement démontrée, seraient supprimées conformément à la position retenue par la Commission des lois, et ne seraient donc plus visées dans les dispositions fiscales et financières du projet de loi.

1. Le premier régime facultatif : la taxe professionnelle de zone (article 1609 nonies C)

L'article 1609 nonies C, dans la rédaction proposée, ouvre aux communautés urbaines et aux districts la faculté de se substituer aux communes membres pour percevoir la taxe professionnelle sur les entreprises situées dans une zone d'activités économiques déterminée.

Il reprend le schéma du paragraphe II de *l'article 1609 quinquies A* créé par l'article 59 du projet de loi .

L'article précise tout d'abord les conditions dans lesquelles le groupement peut choisir d'instaurer la taxe professionnelle de zone.

Le projet d'amendement ne précise pas que la zone d'activités économiques doit être créée dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Il appartiendra entièrement à l'assemblée délibérante de définir le périmètre géographique de cette zone en fonction des conditions économiques et sociales locales.

Par ailleurs, il est précisé que la décision d'instaurer la taxe professionnelle de zone doit être prise dans les conditions de majorité qualifiée prévue actuellement par le code des communes pour la création d'un district ou d'une communauté urbaine.

Il maintient l'intervention du préfet dans la procédure pour vérifier la régularité formelle de l'exécution de celle-ci et organiser la consultation des communes membres.

- Ensuite, l'article 1609 nonies C indique les règles de mise en oeuvre du taux initial de taxe professionnelle sur la zone d'activités économiques.

Le dispositif reprend la règle du plafonnement du taux voté la première année en fonction du taux moyen pondéré de taxe professionnelle des communes membres.

Par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale à l'article 59, le dispositif proposé comprend les modifications suivantes :

- il prend en compte le niveau de la fiscalité additionnelle perçue par le groupement à fiscalité propre avant l'institution de la zone pour le calcul du plafond du taux initial de la taxe professionnelle de zone ;

- il intègre dans ce calcul du taux plafond, le montant de la taxe professionnelle perçue sur une autre zone d'activités économiques ;

- il assouplit le système de réduction des écarts de taux communaux sur la zone, en rétablissant le principe prévu dans le projet de loi initial, d'une harmonisation des taux au minimum en deux ans, y compris pour les groupements où les écarts de taux entre la commune la moins imposée et la plus imposée sont les moins élevés ;

- il ouvre la possibilité à l'assemblée délibérante du groupement de prévoir, le cas échéant, une durée d'harmonisation des taux allant de 7 à 10 ans quels que soient les écarts existants, en fonction des situations locales ;

- il précise que le taux voté par la communauté s'applique dès la première année pour les entreprises nouvellement installées sur la zone ;

Le régime de plafonnement et de liaison entre les taux n'est donc pas modifié par rapport au texte transmis par l'Assemblée nationale afin de tenir compte de l'hypothèse où, après plusieurs années d'application de la loi, le groupement qui disposerait déjà d'une zone à taxe professionnelle unique souhaiterait en créer une nouvelle.

L'article prévoit ensuite l'application des règles de plafonnement et de liaison entre les taux. A cet égard, il n'est pas proposé de modifier le régime prévu dans le projet de loi qui est conforme aux règles posées par la loi du 10 janvier 1980 modifiée portant aménagement de la fiscalité directe locale.

Enfin, l'article porte sur le régime de perception des taxes additionnelles du groupement : le régime de droit commun prévu à l'article 1609 bis du code général des impôts pour les communautés urbaines et 1609 quater pour les districts demeurerait applicable.

Enfin, l'article indique expressément que la communauté de communes ou la communauté de villes ne peuvent pas percevoir

une taxe additionnelle de taxe professionnelle sur les entreprises redevables de la taxe professionnelle de zone.

3. Le second régime facultatif : la taxe professionnelle unique pour l'ensemble des communes du district ou de la communauté urbaine (article 1609 nonies D)

Le projet d'article 1609 nonies D ouvre aux districts à fiscalité propre et aux communautés urbaines le régime fiscal prévu initialement à l'article 57 pour les communautés de villes, tout en lui donnant un caractère facultatif.

Ce projet d'article se décompose en quatre paragraphes :

- **Le paragraphe I porte sur les conditions de mise en application de la taxe professionnelle communautaire unique**

Par rapport au texte prévu pour les communautés de communes et, le cas échéant, aux districts et aux communautés urbaines disposant de compétences en matière de développement économique et d'urbanisme prévisionnel (*articles 57 bis, 59 ter et 59 quater du projet de loi*), le présent article fait apparaître les différences suivantes :

- Il précise que la commission locale d'évaluation formée au sein du conseil de communauté, au même titre qu'une commission d'étude au sein d'un conseil municipal, joue seulement un rôle consultatif avant délibération du conseil de communauté urbaine ou de district sur l'institution du taux unique de taxe professionnelle.

- Il précise que la commission locale d'évaluation peut recourir aux services de l'Etat et des communes membres pour effectuer sa mission, afin de préciser la notion d'"experts" mentionnée dans le projet de loi.

- Il rétablit le principe d'un plafonnement à 50 % du produit de la taxe professionnelle du prélèvement effectué au profit du groupement, en précisant que ce plafonnement est calculé par rapport au produit perçu lors de l'institution de la taxe professionnelle unique de groupement.

- Il indique à nouveau que la répartition des charges nettes doit être ventilée entre les communes *"au prorata de leur*

produit de taxe professionnelle". Cette mention avait été supprimée à l'Assemblée nationale en première lecture.

- Il indique que la substitution du groupement aux communes membres pour le vote de la taxe professionnelle s'effectue avec l'accord des communes concernées dans les mêmes conditions de majorité qualifiée que celles prévues pour la création d'une communauté urbaine ou d'un district.

- Il rétablit l'intervention du préfet pour constater formellement l'accord et organiser, le cas échéant, la consultation des organes délibérants des communes du groupement.

- **Le paragraphe II détermine les règles de fixation du taux de la taxe professionnelle unique sur le territoire de la communauté urbaine ou du district**

- Il précise que la fiscalité additionnelle à la taxe professionnelle perçue par la communauté urbaine ou le district doit être prise en compte pour le calcul du taux maximum à ne pas dépasser la première année.

- Il indique, en outre, que le taux maximum précité doit tenir compte de la taxe professionnelle déjà éventuellement perçue par la communauté urbaine ou le district sur une zone d'activités économiques.

- Il harmonise la rédaction des modalités de mise en oeuvre des règles de plafonnement et de liaison entre les taux avec celles prévues en cas de création d'une taxe professionnelle de zone.

- **Le paragraphe III de l'amendement concerne la répartition du produit de la taxe professionnelle communautaire perçue par la communauté**

Il maintient les garanties apportées par l'Assemblée nationale sur le niveau des attributions de compensation versées aux communes membres du groupement.

Le projet d'amendement maintient le principe d'une répartition du produit en trois parts : les attributions de compensation à verser aux communes, les prélèvements au profit du groupement, la dotation de solidarité communautaire.

Toutefois, l'amendement reprend le principe du plafonnement du prélèvement communautaire à 50 % du produit de la

taxe professionnelle perçue ainsi que la distribution des attributions de compensation au prorata du produit de taxe professionnelle perçu par chaque commune avant création de la taxe professionnelle communautaire.

Par ailleurs, il établit la liberté complète de chaque groupement pour fixer, à la majorité des deux tiers de ses membres, les règles de répartition de la dotation de solidarité du groupement. La clé de répartition, adoptée par l'Assemblée nationale en cas d'absence de majorité qualifiée, est maintenue.

- **Le paragraphe IV porte sur les ressources fiscales autres que la taxe professionnelle que peut percevoir la communauté**

Votre Rapporteur propose de maintenir la suppression de la faculté de lever des taxes additionnelles à la taxe d'habitation et aux taxes foncières votées par l'Assemblée nationale en première lecture.

Décision de la Commission

Votre Commission a adopté trois amendements :

- le premier limite aux communautés urbaines et aux districts le bénéfice des nouvelles dispositions en matière de taxe professionnelle,

- le second amendement porte sur l'institution de la taxe professionnelle de zone dans les groupements en question,

- le troisième amendement concerne le régime fiscal de la taxe professionnelle unique de groupement.

ARTICLE 57 BIS NOUVEAU

Unification du taux de taxe professionnelle dans les districts et les communes urbaines

Commentaire : Cet article additionnel, introduit par l'Assemblée nationale, vise à appliquer le régime du taux unique de taxe professionnelle aux communautés urbaines et aux districts à fiscalité propre qui ont choisi d'exercer les compétences en matière d'urbanisme prévisionnel et d'actions de développement économique.

I- LE DISPOSITIF ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Cet article résulte d'un amendement présenté par M. Christian Pierret, rapporteur, sous amendé par MM. Francis Saint-Ellier, Augustin Bonrepaux, André Rossinot, Bernard Derosier et Jacques Santrot.

Il s'inscrit dans la démarche qui consiste à permettre aux groupements existants, dont l'identité intercommunale est souvent forte, de bénéficier de certains des avantages du statut des nouveaux organismes prévus par la loi, sans renoncer à leur nom et sans nécessairement se fondre dans le cadre juridique des nouvelles communautés de villes ou de communes.

L'application du taux unique de taxe professionnelle sur le territoire de la communauté urbaine et du district serait mis en oeuvre à la condition que ces groupements à fiscalité propre aient choisi d'exercer, parmi les blocs de compétences définis pour les communautés de ville à l'article 54 du projet de loi (*article L. 168-4 du code des communes*), celles qui concernent l'urbanisme prévisionnel et les actions de développement économique.

Le Ministre de l'intérieur a souhaité toutefois explicitement que la possibilité d'instituer la taxe professionnelle unique soit réservée aux groupements existants qui ont choisi d'exercer des compétences nouvelles, témoignant ainsi la volonté des communes membres d'intensifier le degré de leur coopération.

Il s'en était remis à la sagesse de l'Assemblée sur cet article, soulignant que, pour les districts et les communautés urbaines, l'application du taux unique de taxe professionnelle ne devait être qu'une faculté.

La lecture de l'article ne permet guère une telle interprétation dans la mesure où le régime de taxe professionnelle unique des communautés de ville n'est pas un régime facultatif mais un régime obligatoire. Si l'on se reporte aux dispositions portant sur le régime des communautés de villes, examinées à l'article 57, les communes membres des communautés urbaines et les districts devraient donc obligatoirement adopter le régime d'harmonisation des taux de taxe professionnelle, à partir du moment où le groupement aurait choisi d'exercer des compétences à la fois en matière d'urbanisme prévisionnel et de développement économique. Le choix de ces compétences déterminerait automatiquement l'instauration d'un taux de taxe professionnelle unique ou, au moins, la réunion de la commission locale d'évaluation (*article 1609 nonies D proposé à l'article 57*).

La question de la portée obligatoire ou facultative des dispositions du présent article est particulièrement évidente pour les communautés urbaines ou les districts pour lesquels, par suite de décisions prises antérieurement à l'adoption du projet de loi, le champ des compétences transférées couvrirait déjà les deux domaines précités du développement économique et de l'urbanisme prévisionnel. M. André Billardon, président de l'association des présidents de communautés urbaines, entendu par la Commission des finances, inclinait à penser que beaucoup de communautés urbaines pouvaient déjà être considérées comme compétentes dans les deux matières précitées.

Par ailleurs, les conditions du choix des compétences transférées soulève plusieurs questions :

Tout d'abord l'article renvoie aux compétences définies en matière d'urbanisme prévisionnel et de développement économique par l'article L 168-4 du code des communes. Or, ledit article, dans la rédaction proposée à l'article 54 du projet de loi, définit des groupes de compétences plus larges dans chacune des matières proposées que la seule notion de "compétences".

Ainsi, la compétence en matière d'urbanisme prévisionnel (*article L.168-4, 1°*) recouvre-t-elle en pratique l'aménagement de l'espace, l'élaboration et la révision de documents d'urbanisme, la programmation de la politique de l'habitat, la politique des zones d'habitation, de rénovation urbaine, de réhabilitation et d'aménagement concerté.

Le développement économique (*article L.168-4, 2°*) concerne, aux termes de l'article 54, la création et l'équipement des zones industrielles, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire et d'habitation.

Un doute subsiste donc sur le point de savoir si les districts ou la communauté urbaine disposent d'une liberté de choix au sein de chacun des groupes de compétences prévu pour les communautés de ville ou s'ils doivent approuver un transfert global pour chacun des deux groupes en question.

Par ailleurs, les conditions de majorité à réunir pour opérer le transfert de compétences ne sont pas explicitement définies dans le présent article. Il s'agit, dans la rédaction actuelle, soit de la majorité qualifiée définie dans le statut des communautés de villes à laquelle fait référence l'article L 168-4 du code des communes, soit des conditions de majorité nécessaire pour procéder à des transferts de compétence au sein d'une communauté urbaine (unanimité des communes membres) ou modifier la décision institutive d'un district (majorité qualifiée).

II - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

S'agissant des districts, cet article entre en contradiction avec les dispositions de l'article 59 quater du présent projet de loi qui permettent aux districts à fiscalité propre de se voir appliquer les dispositions du II de l'article 1609 quinquies relatif à la taxe professionnelle de zone des communautés de communes à l'article 59 du présent projet de loi. Ces dispositions seraient également applicables aux districts compétents en matière d'urbanisme prévisionnel et de développement économique.

Cette catégorie de districts se verrait donc, aux termes du projet de loi, affecter deux dispositifs différents dans des conditions incompatibles ce qui ne semble pas refléter, à la lettre, l'intention du législateur : d'une part, un régime obligatoire de taxe professionnelle communautaire ; d'autre part, un régime facultatif de taxe professionnelle de zone.

Votre Commission a estimé que l'Assemblée nationale, comme semblent le confirmer les déclarations du ministre de l'Intérieur au cours du débat, avait entendu autoriser les districts à fiscalité propre à opter pour l'un ou l'autre des deux nouveaux régimes de taxe professionnelle créés par le présent projet de loi.

Ce dispositif, qui préserve la liberté de choix des établissements publics de coopération, est celui que votre Commission souhaite appliquer en fait pour l'ensemble des groupements à fiscalité propre et qui résulte des amendements prévus à l'article 57.

A l'article 57, votre Commission a décidé de réserver le nouveau régime fiscal de la taxe professionnelle, qu'elle soit unique ou sur une zone d'activités économiques, aux communautés urbaines et aux districts.

Elle a précisé que le choix serait toujours facultatif et effectué à la majorité qualifiée nécessaire pour constituer le district ou la communauté urbaine.

Elle a supprimé les conditions relatives à l'exercice de compétences en matière d'urbanisme prévisionnel et de développement économique, considérant notamment que ces conditions relatives à l'urbanisme prévisionnel étaient sans lien avec le régime de la taxe professionnelle et que les collectivités locales devaient demeurer libres de choisir leur régime d'intégration fiscale, quelles que soient les compétences exercées.

Décision de la Commission

Votre Commission a adopté un amendement de suppression de l'article 57 bis.

ARTICLE 58

Régime fiscal des communes membres

Commentaire : Le projet d'article dispose que les communes membres d'un organisme à taux de taxe professionnelle unifié continuent à voter et percevoir la taxe d'habitation et les taxes foncières sur le foncier bâti et le foncier non bâti dans les conditions de droit commun des communes. Le projet d'article mentionne expressément que ces communes ne sont plus compétentes pour voter le taux de la taxe professionnelle.

L'article étend aux communautés de communes et aux communautés de villes les dispositions prévues à l'article 1636 B decies paragraphe I du code général des impôts qui ne concernaient jusqu'alors que les syndicats et les communautés d'agglomération nouvelle seuls habilités à pouvoir percevoir la taxe professionnelle au nom de leurs membres.

Cet article est la conséquence du transfert de la compétence en matière de vote des taux de taxe professionnelle. Il traduit la volonté du Gouvernement de ne pas remettre en cause les règles de liaison et de plafonnement entre les taux qui existent actuellement.

Pour voter le taux des trois taxes, les communes membres du groupement devront respecter les règles de plafonnement et de liaison entre les taux qui ne s'appliquent pas uniquement à la taxe professionnelle.

Les règles seraient notamment les suivantes :

- la taxe d'habitation et les taxes foncières peuvent varier dans la même proportion que la taxe professionnelle du groupement (article 1636 B sexies - I-2).

A cet égard, la commune ne pourrait que se référer à l'évolution du taux de taxe professionnelle voté par la communauté de villes ou la communauté de communes l'année précédente. Or, aux termes de l'article 57, la variation du taux de taxe professionnelle est conditionnée elle-même par la variation de la taxe professionnelle constatée dans les communes au cours de l'année précédente :

- en cas de libre variation des taux, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus vite que la taxe d'habitation (article 1636 B sexies I-1-6) ;

- le taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières peut être diminué jusqu'au niveau du taux moyen national constaté l'année précédente ou jusqu'au niveau de la taxe professionnelle de la commune considérée s'il est plus élevé. Pour appliquer cette dernière condition, la commune devrait se référer au taux de taxe professionnelle du groupement à taux unique constaté l'année précédente (article 1636 B sexies I-2) ;

- la taxe d'habitation peut, sous certaines conditions, faire l'objet d'une diminution spéciale dans la limite de 15 % (article 1636 B sexies I ter) ;

- les taux de taxe d'habitation et de taxes foncières sont plafonnés à deux fois et demie le taux moyen national constaté l'année précédente (article 1636 B sexies II).

Cet article appelle une observation quant à son champ d'application : il ne couvre que le cas des communautés de communes ayant opté pour la taxe professionnelle communautaire et les communautés de villes pour lesquelles ce régime est obligatoire. Il ne prend pas en compte le cas des districts et des communautés urbaines qui, à la suite d'un amendement voté en première lecture à l'Assemblée nationale, peuvent également choisir ce régime fiscal.

Décision de la Commission

Votre Commission souhaite ouvrir sans conditions de compétence à tous les groupements à fiscalité propre existants la faculté de lever un taux unique de taxe professionnelle.

Par ailleurs, elle a pris acte de la décision de la Commission des Lois de ne pas maintenir les communautés de villes et les communautés de communes créées par le projet de loi.

Cet article portant sur les conditions dans lesquelles les communes membres d'un groupement à taux de taxe professionnelle unique votent leurs taux, votre Commission a adopté un amendement limitant cette disposition aux seuls groupements susceptibles, dans l'ensemble du dispositif qui vous est proposé, d'opter pour ce régime.

ARTICLE 59

Régime fiscal des communautés de communes

Commentaire : Le présent article a pour objet de fixer le régime des ressources fiscales des communautés des communes et d'autoriser en particulier ces dernières à se substituer à leurs communes membres pour la perception de la taxe professionnelle sur les entreprises implantées dans une zone d'activités économiques.

La communauté de communes est un nouvel établissement public de coopération intercommunale créé par le présent projet de loi. Il doit traduire, selon l'exposé des motifs du projet de loi, la volonté des communes d'instituer une structure plus intégrée que les formules actuelles de coopération, par l'adjonction d'un régime de compétences obligatoires à choisir dans les domaines de la politique du logement et du cadre de vie, l'aménagement de l'espace, du développement économique et de la protection de l'environnement.

Les dispositions institutionnelles relatives aux communautés de communes sont prévues à l'article 53 du projet de loi.

La communauté de communes dispose du régime fiscal de droit commun d'un groupement à fiscalité propre alimenté par des taxes additionnelles sur les quatre taxes directes locales assises sur les taxes communales.

Contrairement à la communauté de villes, la communauté de communes n'est astreinte à aucune obligation en matière d'intégration fiscale : elle peut mettre en oeuvre facultativement deux régimes alternatifs, soit un régime de taxe professionnelle unique sur une zone d'activités économiques, soit un régime de taxe professionnelle communautaire sur l'ensemble du territoire des communes membres.

I - LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

L'article insère un article 1609 quinquies A dans le CGI qui se décompose en trois paragraphes :

- le *paragraphe I* concerne l'application du régime fiscal de droit commun par instauration d'une fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales,

- le *paragraphe II* porte sur la faculté d'instaurer un taux de taxe professionnelle unique sur une zone d'activité économique,

- le *paragraphe III* a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles la communauté de communes peut se substituer aux communes membres pour la fixation de la taxe professionnelle.

A. LE RÉGIME FISCAL DE DROIT COMMUN DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES (paragraphe I)

Le *premier alinéa de l'article 1609 quinquies A* précise que les communautés de communes perçoivent les taxes additionnelles aux quatre taxes directes locales selon les règles applicables aux communautés urbaines.

A cet égard, on rappellera que l'article 1609 bis du code général des impôts précise que le conseil de la communauté urbaine fixe le montant de l'imposition en fonction de ses besoins, en suivant les règles de plafonnement et de liaison entre les taux prévues à l'article 1636 B sexièmes du code général des impôts tout en disposant de la faculté de maintenir des écarts de taux de taxe d'habitation entre les communes membres (*article 1636 B nonies du CGI*).

Le *second alinéa* rappelle une disposition déjà prévue au II de l'article 1636 B sexièmes qui tend à ce que, lors de l'instauration de la fiscalité additionnelle, les rapports entre les taux des taxes du groupement soient égaux aux rapports existant entre les taux pondérés par les bases des communes membres pour chacune des taxes dans la commune : cette disposition permet d'assurer que la hiérarchie des taux de la communauté de communes la première année reproduise exactement l'échelle des taux constatée globalement en moyenne pondérée, au niveau de l'ensemble des communes membres de la communauté.

Le *troisième alinéa* dispose que la communauté de communes peut également percevoir aux lieu et place des communes

membres les mêmes taxes indirectes que celles prévues pour financer éventuellement les communes de villes (cf. commentaire de l'article 57), il s'agit des taxes ou redevances d'enlèvement des ordures ménagères, de la taxe de balayage, de la taxe de séjour et de la taxe sur la publicité. Ces deux dernières taxes ont été ajoutées sur la liste des taxes transférables par un amendement adopté à l'Assemblée nationale en première lecture.

B. LA TAXE PROFESSIONNELLE DE ZONE (paragraphe II)

Le principe même de l'institution d'un taux de taxe professionnelle unique sur le territoire d'une zone d'activités économiques déterminée constitue une innovation en matière de fiscalité locale.

Si des dispositifs législatifs autorisent le partage de recettes fiscales ou la mise en commun de recettes provenant d'un projet communautaire, la compétence du vote du taux de la taxe professionnelle communale demeurerait exclusivement une attribution du conseil municipal.

La fiscalité propre des districts ou des communautés urbaines est une fiscalité additionnelle qui se superpose à la fiscalité communale. La seule exception à ce principe résidait dans les syndicats ou d'agglomération nouvelle.

Par ailleurs, la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 a autorisé le partage du produit de la taxe professionnelle perçue par les communes sur une zone d'activités économiques. Mais ces dispositions ne permettent pas de transférer vers un organe délibérant intercommunal la responsabilité du vote du taux de la taxe professionnelle.

Les nouvelles communautés de communes créant ou gérant une zone d'activité économique sur leur territoire pourront, à la majorité des deux tiers du conseil de communauté, instituer un taux de taxe professionnelle unique sur toutes les entreprises implantées dans cette zone. Les établissements situés en dehors de la zone continuent à être imposés différemment à la taxe professionnelle selon le taux voté dans la commune où ils sont situés.

Le paragraphe II précise que le taux est calculé, la première année d'application, à partir du taux de taxe professionnelle pondéré par les bases des communes membres, et fixe les modalités de mise en oeuvre progressive du taux unique sur la zone. L'Assemblée nationale, par similitude avec le dispositif adopté pour les communautés de villes (article 1609 nonies C-a introduit par l'article 57 du

projet de loi), prévoit les conditions dans lesquelles des taux d'imposition différents selon les communes peuvent être appliqués, le cas échéant, pour les neuf premiers budgets de la communauté de communes suivant l'institution de la taxe professionnelle de zone.

Le projet de loi initial ne prévoyait une période de transition, en vue de l'harmonisation des taux sur la zone d'activité économique, qui ne s'étendait que sur cinq ans.

C. LE RÉGIME DE SUBSTITUTION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES AUX COMMUNES MEMBRES POUR FIXER LE TAUX DE TAXE PROFESSIONNELLE
(paragraphe III)

Dans le projet de loi initial, le passage éventuel des communautés de communes au régime de taxe professionnelle unique sur le territoire de toutes les communes de la communauté devait faire l'objet, aux termes de l'article 60 du projet de loi, annulé par l'Assemblée nationale en première lecture, d'un accord des conseils municipaux de toutes les communes membres, approuvé par arrêté du ou des préfets compétents.

L'Assemblée nationale a considérablement assoupli la faculté ouverte aux communautés de communes d'adopter le régime de taxe professionnelle unique des communautés de villes :

- d'une part, la décision ne fait plus l'objet d'un arrêté du représentant de l'Etat ;

- d'autre part, la transformation du régime fiscal de la communauté de communes peut être opérée à la majorité des trois quarts des membres du conseil de communauté. Aux termes de l'article 53 du projet de loi, le conseil de la communauté de communes dispose au moins d'un siège et aucune d'entre elles ne peut détenir plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant.

Enfin, le paragraphe 2° du paragraphe II concerne les conditions dans lesquelles s'appliquent aux communautés de communes les règles de plafonnement et de liaison entre les taux.

La communauté de communes est substituée aux communes pour toutes les dispositions relatives au vote de la taxe professionnelle prévu pour les communes aux articles 1636 B sexiès et 1636 B septies précités.

Ces dispositions concernent notamment :

- la liaison entre la variation du taux de la taxe professionnelle et celui de la taxe d'habitation ou du taux moyen pondéré des trois autres taxes directes locales (*article 1636 B sexies II-1*),

- la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle applicable lorsque le taux de taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale et le taux moyen pondéré des trois autres taxes supérieur à cette moyenne (*article 1636 B sexies I-3*),

- le plafonnement du taux de taxe professionnelle à deux fois le taux moyen de cette taxe constaté pour l'ensemble des communes (*article 1636 B septies*).

Pour l'application de ces dispositions, il est précisé que la comparaison est effectuée entre le niveau du taux de taxe professionnelle de la commune et la variation constatée au cours de l'année précédente par le taux moyen pondéré par les bases des trois autres taxes directes locales dans chaque commune membre. La variation des taux de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières continue en effet à relever de la compétence des conseils municipaux des communes membres.

II - LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION

Votre Commission a adopté trois amendements prévoyant, pour les communautés urbaines et les districts, la faculté d'opter pour l'un ou l'autre des deux nouveaux régimes de perception de la taxe professionnelle par un groupement.

Décision de la Commission

Votre Commission a adopté un amendement tendant à la suppression de l'article 59.

Elle n'a pas souhaité la création de structures nouvelles de coopération dont l'utilité n'est pas démontrée.

ARTICLE 59 BIS

Dispositions budgétaires et comptables applicables aux communautés de villes

Commentaire : Le présent article additionnel, introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, répare une omission du projet de texte initial en prévoyant l'application des diverses dispositions d'ordre budgétaire et comptable du code des communes aux communautés de villes afin de permettre l'établissement, la présentation et le vote de leur budget.

Il se décompose en deux articles additionnels nouveaux insérés dans le code des communes, inspirés des dispositifs analogues existants pour les divers établissements de coopération intercommunale sous le titre V du livre II du code des communes relatif aux finances communales.

L'article L 258-1 étend donc aux communautés de villes le régime légal prévu dans le livre II précité en matière de vote et du règlement du budget (titre Ier), de mise en paiement des dépenses et notamment des dépenses obligatoires (titre II), d'inscription et de recouvrement des recettes (titre III du livre II) et de la tenue de la comptabilité (titre IV).

L'article L 258-2 nouveau recense de manière exhaustive les recettes que la communauté de villes est habilitée à inscrire à la section des recettes du budget.

Les communautés de villes sont autorisées à recouvrer diverses recettes déjà prévues pour les syndicats de communes à l'article L. 251-3 du code des communes :

- les contributions volontaires des communes associées (L.251-3, 1°)
- les revenus des biens meubles ou immeubles (L.251-3, 2°)
- les sommes reçues en échange de services rendus (L.251-3, 3°)
- les subventions versées par l'Etat et les collectivités locales (L.251-3, 4°)
- le produit des dons et legs (L.251-3, 5°)

Les autres ressources sont visées dans le présent article. Il s'agit :

- des produits à caractère fiscal correspondant aux services assurés
- de produit des emprunts
- le cas échéant, du produit du versement transport en commun.

Enfin, sont visées les trois catégories de ressources expressément mentionnées dans le présent projet de loi pour les communautés de villes, à savoir :

- les attributions imputées sur la DGF,
- les ressources fiscales mentionnées à l'article 1609 nonies C du code général des impôts : il s'agit des deux catégories de ressources fiscales prévues pour les communautés de villes à l'article 57, soit :

- d'une part la taxe professionnelle perçue par la communauté aux lieu et place de toutes les communautés membres ;
- d'autre part, les ressources de fiscalité indirectes indiquées dans cet article : taxes sur les ordures ménagères, taxe de balayage, taxe de séjour, taxe de publicité ;

L'Assemblée nationale, pour examiner le présent projet de loi, avait déposé un amendement tendant à insérer un article similaire concernant la tenue du budget des communautés de communes. Toutefois, celui-ci n'a pas été maintenu à la suite du débat relativement confus sur l'article 60.

Décision de la Commission

Par coordination, votre Commission n'a pas maintenu, à cet article, les dispositions d'ordre budgétaire et comptable relatives aux communautés de villes et communautés de communes.

En revanche, il convient de tirer les conséquences du nouveau régime fiscal ouvert en matière de taxe professionnelle aux communautés urbaines et aux districts sur les dispositions législatives du code des communes relatives aux recettes de ces organismes.

Votre Commission a adopté un amendement prévoyant que les recettes du budget de la communauté urbaine, recensées à l'article 253-2 du code des communes peuvent comprendre, non seulement les produits des impôts directs additionnels mentionnés au a-1° de l'article L.213-5, mais également la taxe professionnelle de zone ou, le cas échéant, la taxe professionnelle unique perçue sur tout le territoire du groupement.

L'article additionnel après le présent article prévoit des dispositions analogues pour les districts.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 59 BIS

**Conditions d'application du régime accéléré de remboursement
de la TVA aux districts et aux communautés urbaines**

Commentaire : Cet article additionnel, proposé par votre Commission, a pour objet de permettre aux districts d'inscrire en recettes de leurs budgets les produits fiscaux de la taxe professionnelle de zone ou de la taxe professionnelle unique du groupement.

De la même manière que pour les communautés urbaines à l'article 59 bis, cet amendement vise à traduire dans les dispositions d'ordre budgétaire et comptable du code des communes, les conséquences du régime fiscal de la taxe professionnelle ouvert aux communes urbaines et aux districts, qu'il vous est proposé d'adopter par amendement à l'article 57.

Décision de la Commission

Votre Commission a adopté cet amendement portant article additionnel relatif à la comptabilité des districts.

ARTICLE 59 TER

Application du régime de la taxe professionnelle de zone aux communautés urbaines

Commentaire : Cet article vise à étendre aux communautés urbaines la faculté d'instituer pour le compte des communes membres un taux de taxe professionnelle unique sur les entreprises situées dans une zone d'activités économiques.

I - LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Cette mesure qui était réclamée par l'association des présidents de communautés urbaines, permettrait aux communautés urbaines existantes de bénéficier du nouveau régime d'harmonisation des taux de taxe professionnelle ouvert aux communautés de communes par l'article 59 du projet de loi (paragraphe II de l'article 1609 quinquies A).

Cette disposition est à rapprocher de celle prévue à l'article 57 bis du projet de loi et qui permet aux communautés urbaines d'instaurer un taux de taxe professionnelle unique sur tout le territoire de la communauté urbaine dès lors qu'elle exerce les compétences en matière de développement économique et d'urbanisme prévisionnel prévues pour les communautés de communes.

L'objectif est de permettre aux communautés urbaines, qui peuvent uniquement lever des taxes additionnelles aux quatre taxes directes locales, de pouvoir recourir, au même titre que les communautés de villes ou de communes, aux nouveaux instruments fiscaux prévus pour ces nouvelles catégories de groupement.

Elle peut être rapprochée de l'article 59 quater ouvrant également aux districts la possibilité d'instituer une taxe professionnelle de zone mais qui soumet cette possibilité à l'exercice par le district de compétence déterminé (*cf commentaire de l'article 59 quater*).

L'article renvoie au régime prévu actuellement pour les communautés de communes à l'article 1609 quinquies A du code général des impôts créé par l'article 59 du projet de loi.

Seraient donc applicables aux communautés urbaines :

- les conditions de majorité qualifiée prévues à cet article pour décider de l'instauration du taux de taxe professionnelle unique,

- le principe de la fixation du taux initial de la taxe professionnelle de zone dans la limite du taux moyen pondéré de taxe professionnelle des communes membres,

- la faculté d'unifier progressivement le taux sur la zone d'activité économique au cours des neuf premiers budgets de la communauté,

- les modalités de mise en oeuvre des mesures de plafonnement et de liaison entre les taux définie en cas d'instauration d'une taxe professionnelle de zone.

II - DEUX OBSERVATIONS

Le présent article appelle deux observations :

Il apparaît tout d'abord que les conditions de majorité dans lesquelles serait instaurée la taxe professionnelle de zone seraient nettement moins contraignantes que celles qui existent aujourd'hui, d'une manière générale, pour les communautés urbaines : aux termes de l'article L 165-11, les transferts de compétences des communes membres la communauté urbaine doivent être décidées par délibérations concordantes de tous les conseils municipaux intéressés. Or, si l'on se réfère à l'article 1609 quinquies A du code général des impôts, les conseils de communautés urbaines pourraient décider de se substituer aux communes membres pour la perception de la taxe professionnelle à la majorité des deux tiers des membres du conseil.

La seconde observation concerne le niveau du taux de référence au cours de la première année d'entrée en vigueur de la taxe professionnelle de zone : l'article 1609 quinquies A, conçu pour des organismes de coopération nouvellement créés limite le taux initial au niveau du taux moyen de taxe professionnelle des communes membres pondéré par leurs bases d'imposition.

L'application de cette mesure à une communauté urbaine à ou un district déjà existant comporte un inconvénient : elle n'intègre pas le niveau éventuel du produit de la taxe professionnelle communautaire qui a pu être institué sous forme de taxe additionnelle par le groupement à fiscalité propre.

Décision de la Commission

A l'article 57, votre Commission a adopté deux amendements précisant les conditions dans lesquelles les communautés urbaines peuvent, au même titre que les districts à fiscalité propre, choisir d'appliquer soit le régime fiscal de la taxe professionnelle de zone, soit celui de la taxe professionnelle unique pour le groupement.

En conséquence, votre Commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

ARTICLE 59 QUATER

Faculté ouverte aux districts d'instituer une taxe professionnelle unique sur la zone d'activités économiques

Commentaire : Le présent article vise à permettre aux districts d'instituer un taux de taxe professionnelle unique sur les entreprises situées dans une zone d'activités économiques comme prévu pour les communautés de communes à l'article 59 du projet de loi.

Cette mesure vise à permettre aux districts actuels de recourir à l'un des instruments d'harmonisation des taux intercommunaux de taxe professionnelle ouvert aux communautés de communes par le présent projet de loi.

Cette disposition s'inscrit dans la démarche générale qui consiste à permettre aux groupements à fiscalité propre existant actuellement de pouvoir mettre en oeuvre certains éléments du statut des communautés de villes ou des communautés de communes sans nécessairement se transformer juridiquement en adoptant une nouvelle décision institutive.

Les districts qui peuvent lever une fiscalité additionnelle aux quatre taxes locales pourraient donc être substitués aux communes membres pour la perception de la taxe professionnelle sur une zone déterminée

Elle est assortie d'une condition tenant aux compétences exercées par le groupement : celui-ci doit exercer simultanément des compétences en matière d'urbanisme prévisionnel et d'actions de développement économique définies pour les communautés de villes.

La mise en oeuvre de ces conditions de compétence, à la demande du Ministre de l'Intérieur, répond au souci d'associer l'amélioration de l'intégration fiscale sur le territoire du groupement à la recherche d'une extension des compétences transférées à l'organisme de coopération.

Comme votre Rapporteur le faisait observer à l'article 57 bis du projet de loi, l'article L.168-4 du code des communes ne définit pas, au sens strict des compétences, mais plutôt des groupes de compétences homogènes qui doivent être transférés en bloc à la

communauté de villes. La rédaction actuelle de l'article 59 quater semble donc imprécise sur ce point.

Par ailleurs, l'article ne résout pas clairement la question de la majorité qualifiée requise au sein du conseil du district pour instituer la taxe professionnelle de zone. L'article 1609 quinquies A prévoit, pour les communautés de communes, que la décision doit être prise à la majorité des deux tiers des membre du conseil. Or, le droit commun des compétences des districts impose, pour la modification des conditions de fonctionnement de ces derniers, que soit recueillie la majorité des deux tiers des membres du conseil représentant plus de la moitié de la population ou la majorité des membres du conseil représentant plus des deux tiers de la population.

Cette majorité qualifiée devrait être respectée, en tout état de cause, pour élargir les compétences du district en matière de développement économique et d'urbanisme prévisionnel.

Enfin, pour le calcul du taux initial de la taxe professionnelle sur la zone économique, la question de la prise en compte du niveau de la fiscalité additionnelle en vigueur dans le district se pose de la même manière qu'à l'article 57 examiné plus haut.

Décision de la Commission

Votre Commission a regroupé à l'article 57 l'ensemble des dispositions permettant aux districts à fiscalité propre d'instaurer soit une taxe professionnelle de zone soit une taxe professionnelle communautaire pour tout le groupement.

En conséquence, votre Commission a adopté un amendement de suppression du présent article.

ARTICLE 60

Faculté d'instituer un taux unique de taxe professionnelle pour les communautés de communes

Commentaire : Cet article, supprimé en première lecture par l'Assemblée nationale, avait pour objet de permettre aux communautés de communes d'opter, le cas échéant, avec l'accord de toutes les communes membres, pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique. L'Assemblée nationale a maintenu la faculté d'un tel choix au paragraphe III de l'article 59 tout en assouplissant les conditions requises de majorité.

La communauté de communes, destinée en principe par priorité à regrouper les communes des agglomérations de moins de 20.000 habitants, disposait de deux régimes fiscaux aux termes du projet de loi initial :

- un régime fiscal de droit commun basé sur la perception de taxes additionnelles sur les quatre taxes directes locales perçues par la communauté de villes de la même manière qu'un groupement à fiscalité propre ;

- un régime optionnel de taxe professionnelle unique perçue sur une zone d'activités économiques dont la mise en oeuvre était décidée par le conseil de la communauté statuant à la majorité qualifiée.

Enfin, l'article 60 prévoyait en outre un article additionnel L.258-1 du code des communes autorisant les communes membres à transférer à la communauté de communes la compétence de voter et de percevoir la taxe professionnelle. La décision du conseil de la communauté devait être approuvée par délibérations concordantes des conseils municipaux de toutes les communes membres.

Les communes membres d'une communauté de communes pouvaient donc choisir à l'unanimité d'opter pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique alors que les communautés de villes, soumises obligatoirement au même régime fiscal, sont constituées à la majorité qualifiée.

Enfin, l'article prévoyait l'intervention du projet pour arrêter la décision finale après constatation de la volonté des communes membres d'instaurer le nouveau régime de taxe professionnelle.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté à l'article 59 (paragraphe III) un amendement prévoyant que le conseil de communauté peut, à la majorité des trois quart, décider du passage au taux de taxe professionnelle, sans délibération ultérieure des conseils municipaux intéressés. Ce dispositif, qui ne nécessitait plus de consultation des communes membres, rendait superflu le recours à un arrêté du préfet.

Décision de la Commission

Votre Commission n'a pas souhaité le rétablissement de cet article couvert par les amendements adoptés à l'article 57.

ARTICLE 60 BIS

Abaissement du seuil de perception du versement destiné aux transports en commun

Commentaire : Introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, le présent article a pour objet d'abaisser de 30.000 à 20.000 habitants le seuil de population à partir duquel le versement destiné au financement des transports en commun peut être institué. Il prévoit également que ce versement peut être perçu dans le ressort d'un groupement de communes compétent pour l'organisation des transports urbains dont la population atteint ce seuil.

Le versement destiné au financement des transports en commun constitue une imposition à laquelle sont assujetties les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés.

Destiné à l'origine à financer les transports publics de l'agglomération parisienne, ce prélèvement à la charge des entreprises a peu à peu été étendu à l'ensemble des communes de plus de 30.000 habitants ainsi qu'aux communautés urbaines et aux districts et syndicats de communes compétents pour l'organisation des transports urbains dont la population atteint ce seuil.

Pour ces communes et groupements, dès lors qu'ils ne comptent pas plus de 100.000 habitants, le taux du versement-transport ne peut dépasser 0,5 % des salaires conformément aux dispositions de l'article L.233-61 du code des communes.

Le présent article propose d'apporter deux aménagements à ces dispositions :

- abaisser le seuil de perception du versement aux communes de plus de 20.000 habitants ;

- l'étendre aux groupements de communes compétents pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres atteint ce seuil.

• Cohérent avec les modifications du présent projet de loi adoptées par ailleurs par l'Assemblée nationale, notamment la fixation à 20.000 habitants du seuil de création des communautés de villes, ce dispositif paraît avant tout motivé par des considérations locales, dont la portée a peut être en partie échappé à ses promoteurs.

168 communes ont une population comprise entre 20.000 et 30.000 habitants. Cependant, la liste ci-après montre que beaucoup de ces communes sont d'ores et déjà comprises dans le ressort d'un organisme de transports urbains.

**Communes de plus de 20.000
et de moins de 30.000 habitants**

Commune	Population	Commune	Population	Commune	Population
Abbeville	24.588	Châtillon	26.508	Fresnes	27.032
Aix-les-Bains	24.826	Chatou	28.077	La Garde	22.662
Annemasse	27.927	Chaumont	28.900	La Garenne-Colombes	21.831
Arcueil	20.420	Cherbourg	28.773	Gonesse	23.346
Armentières	26.240	Le Chesnay	29.611	Le Gosier	20.708
Athis-Mons	29.695	Clichy-sous-Bois	28.280	Goussainville	24.971
Auch	24.728	Colomiers	27.253	Gradignan	22.115
Beaune	22.171	Combs-la-Ville	20.001	Le Grand-Quevilly	27.909
Bègles	22.735	Coudekerque-Branche	23.820	Grande-Synthe	24.489
Bergerac	27.886	Le Creusot	29.230	Grigny	24.969
Béthune	25.261	Croix	20.308	L'Hay-les-Roses	29.841
Bezons	25.792	Dammarie-les Lys	21.228	Hazebrouck	21.115
Biarritz	28.887	Dax	20.119	Hern	20.254
Bois-Colombes	24.500	Décines-Charpieu	24.608	Henin-Beaumont	26.494
Bourgoin-Jallieu	22.749	Dole	27.860	Herblay	22.435
Le Bouscat	21.574	Draveil	28.034	Hérouville-Saint-Clair	25.061
Brétigny-sur-Orge	20.069	Eaubonne	22.208	Illkirch-Graffenstaden	23.788
Bruay-la-Bussière	25.451	Elancourt	22.635	Lambersat	28.462
Brunoy	24.594	Epernay	27.738	Lanester	23.163
Cachan	25.370	Ermont	28.073	Laon	28.670
Cahors	20.787	Etampes	21.547	Libourne	21.931
Carpentras	25.477	Fécamp	21.143	Les Lilas	20.532
Cavaillon	23.470	Firminy	23.367	Lisieux	24.506
La Celle-Saint-Cloud	22.884	Fleury-les-Aubrais	20.730	Lomme	26.807
Cenon	21.728	Fontaine	23.089	Lons-le-Saunier	20.140
Champs-sur-Marne	21.762	Fontenay-aux-Roses	23.534	Loos	21.358
Charenton-le-Pont	21.991	Forbach	27.357	Lormont	21.771
Châtenay-Malabry	29.359	Fougères	23.138	Lunéville	22.393

Commune	Population	Commune	Population	Commune	Population
La Madeleine	21.788	Pointe-à-Pitre	26.083	Sedan	22.407
Maisons-Laffitte	22.553	Pontault-Combault	26.834	Sens	27.755
Le Mée-sur-Seine	20.971	Pontoise	28.463	Sèvres	22.057
Menton	29.474	Le Puy-en-Velay	23.434	Six-Fours-les-Plages	29.178
Meyzieu	28.212	Rambouillet	25.293	Sotteville-lès-Rouen	29.957
Millau	22.458	Ris-Orangis	24.788	Sucy-en Brie	25.924
Miramas	21.882	Rochefort	26.949	Taverny	25.191
Mons-en-Baroeul	23.626	Rodez	26.794	La Teste	21.244
Mont-Saint-Aignan	20.329	Romainville	23.615	Thiais	27.933
Montceau-les-Mines	23.308	Saint-Benoît	26.457	Les Ulis	27.207
Montfermeil	25.695	Saint-Cloud	28.673	La Valette-du-Var	20.863
Montgeron	21.818	Saint-Dié	23.670	Vallauris	24.406
Montigny-lès-Metz	23.482	Saint-Joseph	25.852	Vanves	26.160
Montmorency	21.003	Saint-Laurent-du-Var	24.475	Vélizy-Villacoublay	22.034
Moulins	23.353	Saint-Leu	20.987	Verdun	23.427
Nogent-sur-Marne	25.386	Saint-Lô	22.819	Vernon	24.943
Nogent-sur-Oise	20.053	Saint-Martin	28.524	Vichy	28.048
Orange	28.136	Saint-Médard-en-Jalles	22.121	Vigneux-sur-Seine	25.265
Orly	21.824	Saint-Michel-sur-Orge	20.845	Villefranche-sur-Saône	29.889
Orvault	23.327	Saint-Pol-sur-Mer	24.013	Villemomble	27.000
Oullins	26.400	Saint-Raphaël	26.799	Villenave-d'Ornon	25.957
Oyonnax	23.992	Saint-Sebastien-sur-Loire	22.763	Villeneuve-la-Garenne	23.872
Palaiseau	29.398	Sainte-Foy-lès-Lyon	21.550	Villeneuve-le-Roi	20.378
Le Perreux-sur-Marne	28.540	Sainte-Marie	20.334	Villeneuve-Saint-Georges	27.476
Le Petit-Quevilly	22.718	Saintes	27.546	Villeneuve-sur-Lot	23.760
Pierrefitte-sur-Seine	23.882	Sannois	25.658	Villiers-le Bel	26.223
Plaisir	25.949	Sarreguemines	23.684	Villiers-sur-Marne	22.815
Le Plessis-Robinson	21.349	Schiltigheim	29.330	Yerres	27.268

L'abaissement du seuil d'institution du versement destiné aux transports en commun concerne a priori, selon les indications fournies à votre rapporteur par le ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, une vingtaine de villes (1) qui sont actuellement dotées d'un réseau de transports.

Par référence au produit affecté par des réseaux desservant une population comprise entre 30.000 et 35.000 habitants, le versement-transport perçu au taux de 0,5 % dans les villes de 20.000 à 30.000 habitants pourrait représenter une recette de l'ordre de 90 millions de francs, à rapprocher des quelque 70 millions de francs de charges constatées par le ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer au titre des réseaux existants en 1989.

La recette procurée par le versement-transport aux communes et groupements dont la population est comprise entre 20.000 et 30.000 habitants ne semble donc pas justifiée par les besoins.

• D'autre part, une telle modification paraît peu compatible avec la répartition des compétences en matière de transports.

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs définit les compétences respectives des communes et des départements dans le domaine des transports de personnes. Le périmètre des transports urbains comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes.

Un plan de déplacements urbains est élaboré sur tout ou partie du territoire compris à l'intérieur d'un périmètre de transports urbains. Ce plan "définit les principes généraux de l'organisation des transports de la circulation et du stationnement dans le périmètre de transports urbains. Il a comme objectif une utilisation plus rationnelle de la voiture et assure la bonne insertion des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun" (2). Lorsque le plan est établi par une seule commune, il est approuvé par le conseil municipal. S'il concerne le territoire de plusieurs communes comprises dans un périmètre de transports urbains, il est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public après accord des conseils municipaux.

1. Epernay, Chaumont, Mont-de-Marsan, Forbach, Thonon-les-Bains, Dole, Fougères, Dax, Draguignan, Menton, Lisieux, Sarreguemines, Saint-Dié, Auch, Yonnax, Bourgoin-Jallieu, l'Isle d'Abeau, Fécamp, Autun et Lons-le-Saunier.

2. Article 28 de la loi n° 82-1153 précitée.

Si les communes sont donc compétentes en matière de transports urbains, les transports routiers non urbains de personnes incombent principalement aux départements : l'article 29 de la loi n° 82-1153 précitée dispose que les services réguliers et les services à la demande sont organisés par le département, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national. Ils sont assurés par le département ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec lui une convention à durée déterminée.

L'abaissement du seuil de perception du versement-transport déséquilibrerait donc la répartition institutionnelle des compétences fixée par la loi d'orientation sur les transports intérieurs, au détriment des départements. Les conseils généraux se trouveraient privés d'une partie de leur bloc de compétence en matière de transports non urbains et, notamment, des lignes routières les plus fréquentées.

En ouvrant la possibilité de percevoir le versement-transport dans les communes ou groupements de plus de 20.000 habitants, l'article 60 bis risquerait d'entraîner une majoration des charges des entreprises à l'égard de laquelle votre commission des finances s'est toujours montrée vigilante et dont les conséquences en termes d'emploi n'ont pas été appréciées. Il altérerait également sensiblement l'équilibre financier des services de transports routiers mis en place par les départements.

Pour autant, il n'apporterait pas d'amélioration significative à ceux dont le versement-transport est destiné à faciliter les déplacements puisque la généralisation de ce versement dans les villes de 20.000 habitants conduirait à prévoir des transports urbains en zone semi-rurale. Une telle mesure bénéficierait en outre, essentiellement aux inactifs et aux élèves, alors que l'un des fondements de la création du versement-transport était l'allègement du coût des déplacements des salariés entre leur domicile et leur lieu de travail.

La possibilité offerte aux groupements de communes créés par le présent projet de loi -communautés de villes et communautés de communes- d'instituer un versement destiné au financement des transports en commun, dès lors qu'ils exercent la compétence en matière de transports urbains, paraissait s'inscrire dans la logique d'ensemble de la coopération intercommunale. La suppression de la création de ces deux nouvelles catégories de groupements par la Commission des lois saisie au fond de ce projet de loi conduit néanmoins à ne pas retenir cette possibilité.

L'abaissement général à 20.000 habitants du seuil d'assujettissement à ce versement ne peut, pour sa part, être accepté

pour des raisons de fond. Peu justifié économiquement et peu conforme à l'objet même de cette imposition, il modifierait la répartition des compétences dans ce domaine, sans motivation précise.

Décision de la Commission

Votre Commission a adopté un amendement de suppression de cet article, afin de maintenir le seuil actuel de population fixé à 30.000 habitants, ouvrant la possibilité de percevoir le versement destiné au financement des transports en commun et de tenir compte de la proposition de votre Commission des Lois de supprimer les communautés de villes et les communautés de communes.

ARTICLE 61

Versement destiné aux transports en commun

Commentaire : L'article 61 du projet de loi présenté par le Gouvernement tendait à relever de 0,25 % les plafonds des taux d'assujettissement au versement destiné aux transports en commun dans les communes situées en dehors de la région d'Ile-de-France. Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, il a pour objet de fixer le taux de ce versement, d'une part, à 0,5 % des salaires dans les communes de 20.000 habitants à 30.000 habitants auxquelles l'Assemblée nationale a par ailleurs prévu d'étendre la possibilité de percevoir ce versement, d'autre part à 0,75 % des salaires dans les communautés de villes et les communautés de communes.

Le versement destiné au financement des transports en commun, dont le régime général a été détaillé dans le commentaire de l'article 60 bis, est perçu selon un barème qui varie en fonction de la localisation et de la taille de la commune d'implantation de l'entreprise assujettie.

Le taux du versement ne peut excéder :

- 2,2 % des salaires à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine ;

- 1,8 % dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;

- 1,5 % dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne (1).

En dehors de la région d'Ile-de-France, le versement-transport peut être institué par une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 30.000 habitants ou dans le ressort d'un district ou d'un syndicat de communes compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes faisant partie de ces établissements publics atteint ce seuil.

1. Toutefois, l'article 31 du projet de loi d'orientation pour la ville déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 24 avril 1991, prévoit de modifier ces plafonds qui seraient désormais fixés respectivement à 2,4 %, 1,8 % et 1,2 %.

L'assiette du versement est constituée par les salaires payés aux salariés des entreprises de plus de neuf salariés dans la limite du plafond fixé par le régime général en matière de cotisation de sécurité sociale (1).

L'article L.233-61 du code des communes fixe la limite du taux de ce versement. Cette limite est égale à 1 % des salaires tels que définis ci-dessus. Elle peut être portée à 1,75 % si la commune ou l'établissement public a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif et obtenu une subvention de l'Etat pour l'investissement correspondant.

Toutefois, pour les communes dont la population est comprise entre 30.000 et 100.000 habitants et pour les établissements publics, lorsque la population de l'ensemble des communes en faisant parti est comprise dans les mêmes limites, le taux du versement-transport ne peut dépasser 0,5 % des salaires.

Le présent article, tel que proposé par le Gouvernement, avait pour objet de relever ces trois taux de 0,25 %, ce qui aurait conduit à majorer de 50 % le produit du versement dans les plus petites collectivités susceptibles d'en bénéficier et, également, de rapprocher le taux en vigueur dans les communes ou établissements publics réalisant une infrastructure de transport collectif de celui de Paris et des Hauts-de-Seine.

A ce système qui paraissait surtout justifié par la nécessité de financer des réseaux de transport collectif -tramways, métros légers- des grandes agglomérations de province qui pratiquent déjà les taux plafonds du versement dans la quasi totalité des cas, tout en offrant aux agglomérations moins importantes les moyens de développer les réseaux existants, l'Assemblée nationale a préféré une logique d'incitation au regroupement intercommunal, à l'exclusion de toute autre considération.

• Votre rapporteur s'est tout d'abord interrogé sur le sens qu'il convenait de donner au dispositif prévu par le Gouvernement. S'agissait-il quelques mois à peine après l'échec de la tentative de déplafonnement du versement, d'accroître les moyens tirés de cette recette ? Cette mesure paraissait en tout état de cause peu compatible avec l'objectif de maîtrise des prélèvements pesant sur les entreprises, dont le Gouvernement avait pourtant fait état lors de la tentative de déplafonnement de l'assiette du versement puisque cette mesure était compensée par l'abaissement des limites des taux du versement, qui représente chaque année 13 milliards de francs, soit le quart du

1. Par décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution l'article 41 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales. Cet article prévoyait notamment le déplafonnement des salaires pris en compte pour le calcul du versement destiné aux transports en commun.

montant de taxe professionnelle effectivement à la charge des entreprises.

S'agissant des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, votre rapporteur ne peut que renvoyer aux observations qu'il a formulées lors de l'examen de l'article 60 bis à propos de l'abaissement de 30.000 à 20.000 habitants du seuil de perception du versement-transport.

Surtout, la mesure consistant à prévoir une majoration spécifique des taux mentionnés à l'article L.233-61 précité au bénéfice des seules communautés de villes et communautés de communes n'apparaît pas pleinement justifiée.

Sur le plan strictement juridique, votre rapporteur ne peut que s'interroger sur le sens d'une disposition instituant une discrimination entre collectivités et établissements publics de même importance démographique, selon qu'il s'agit d'une part d'une commune, d'une communauté urbaine, d'un district ou d'un syndicat de communes compétent pour l'organisation des transports urbains et, d'autre part, d'une communauté de villes ou d'une communauté de communes.

Une telle inégalité de traitement est d'autant moins justifiée que les communautés de communes n'exerceront que de manière facultative une compétence en matière de transports. L'article L.167-3 du code des communes, inscrit dans l'article 53 du présent projet de loi, prévoit que la communauté des communes doit exercer au lieu et place des communes membres des compétences relevant d'au moins trois des quatre groupes suivants :

1°) Aménagement de l'espace et élaboration des documents d'urbanisme ;

1°) bis Politique du logement et du cadre de vie ;

2°) Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté ;

3°) Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux.

Destinée a priori à regrouper des communes rurales, les communautés de communes n'ont pas vocation à exercer, contrairement aux communautés de villes, une compétence particulière en matière de plans de déplacements urbains et transports urbains.

Sauf à admettre que la fixation d'un taux privilégié de perception du versement destiné aux transports en commun a pour raison d'être le souci d'inciter au recours aux nouveaux groupements créés par le présent projet de loi, il paraît difficile d'envisager une disposition propre à ces groupements.

La suppression, par la Commission des lois saisie au fond de ce projet de loi, de la création de ces groupements constitue une raison supplémentaire de ne pas retenir cet article.

Décision de la commission

Votre Commission des Finances a considéré que le présent projet de loi n'était pas le lieu d'un relèvement du versement destiné au financement des transports en commun et que ce versement ne saurait constituer une incitation à la coopération intercommunale. Elle vous propose par conséquent d'adopter un amendement de suppression de cet article.

ARTICLE 62

Potentiel fiscal des communes membres d'un groupement à taux unique de taxe professionnelle

Commentaire : Cet article détermine les conditions dans lesquelles est calculé le potentiel fiscal des communes membres d'un groupement ayant institué un taux unique de taxe professionnelle, c'est-à-dire soit les communautés de villes, soit les communautés de communes ayant opté pour ce régime fiscal.

Il convient de rappeler que le potentiel fiscal correspond au montant théorique du produit fiscal communal que percevrait la commune si elle appliquait à ses bases d'imposition les taux moyens nationaux d'imposition constatés l'année précédente pour chacune des quatre taxes directes locales.

Le potentiel fiscal, rapporté au nombre d'habitants de la commune, est comparé au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique pour le calcul de la fraction de la dotation de péréquation destinée à compenser l'inégalité des ressources fiscales. Cette fraction représente obligatoirement 30 % de l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement des communes.

L'article L 234-6 du code des communes relatif au potentiel fiscal, précise que le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée est appliqué aux bases "*servant d'assiette des impositions communales*".

Cette disposition entraîne des conséquences importantes pour les nouveaux organismes de coopération créés par la loi.

S'agissant des communautés de communes ayant choisi d'instituer une taxe professionnelle de zone, les bases de taxe professionnelle de chaque commune seront limitées aux bases des entreprises situées en dehors de la zone d'activités économiques. Il peut s'ensuivre une diminution relative au niveau potentiel fiscal de nature à jouer favorablement lors du calcul de la dotation de péréquation de la dotation globale de fonctionnement, des concours particuliers et des fonds de péréquation de la taxe professionnelle.

S'agissant des communautés de villes ou des communautés de communes à taux de taxe professionnelle unique, l'effet peut être beaucoup plus sensible puisque l'ensemble des bases de la taxe professionnelle de la commune membre serait écarté du calcul des bases de la taxe professionnelle. En l'absence de dispositions correctrices, le calcul de la dotation globale de fonctionnement comparerait, au sein d'un même groupe démographique, le potentiel fiscal de communes qui serait déterminé en fait à partir de trois taxes, la taxe d'habitation et les taxes foncières, par rapport à un potentiel fiscal moyen national obtenu à partir des quatre impôts directs locaux.

Afin de pallier les inconvénients éventuels qui résulteraient de la non-prise en compte des bases de taxe professionnelle au sein du potentiel fiscal de certaines communes, le présent d'article prévoit que les bases de taxe professionnelle du groupement à taux de taxe professionnelle devront être ventilées entre les communes de ce groupement.

Les modalités de la répartition entre les communes membres seraient définies par décret en prenant notamment en compte la répartition de la taxe professionnelle qui existait l'année précédant celle de la création de la communauté de villes ou de la communauté de communes.

Toutefois, le texte ne précise pas explicitement quelle serait la nature des critères auxquels pourrait recourir le gouvernement pour effectuer cette répartition.

Décision de la Commission

Votre Commission a adopté un amendement à cet article prévoyant que, pour l'ensemble des groupements à fiscalité propre ayant choisi le régime fiscal de la taxe professionnelle unique, il doit être procédé à une répartition de leurs bases de taxe professionnelle entre les communes membres. Il s'agit d'une mesure de coordination avec les dispositions adoptées à l'article 57 qui font de la taxe professionnelle communautaire unique un régime fiscal optionnel pour les districts et les communautés urbaines.

Cet amendement indique également que les bases de taxe professionnelle correspondant au produit prélevé au profit du groupement doivent être portées en réduction du montant global des bases ventilées entre les communes membres.

Enfin, cet amendement encadre les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut prendre le décret sur la répartition

des base de la taxe professionnelle entre communes membres, en précisant que ce décret d'application devra tenir compte exclusivement de deux critères : la population et la répartition des bases de taxe professionnelle avant création de la taxe professionnelle unique.

ARTICLE 63

Dotation globale de fonctionnement des communautés de villes et des communautés de communes

Commentaire : Cet article a pour objet de prévoir les modalités de versement de la dotation globale de fonctionnement aux communautés de villes et aux communautés de communes.

Il convient de rappeler qu'actuellement, aux termes de l'article L. 234-17 du code des communes, la dotation globale de fonctionnement est versée aux groupements de communes à fiscalité propre (*communautés urbaines, districts, syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle*). Elle est financée par prélèvement sur l'enveloppe de dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements.

Ainsi, en 1991, la masse mise en répartition pour les communes et les groupements, après prélèvement au titre des concours particuliers et de la garantie d'évolution minimale, s'élevait à 64,542 milliards de francs répartis comme suit :

- 62,246 milliards de francs pour la dotation des communes,
- 2,265 milliards de francs pour les groupements de communes.

La répartition entre les divers groupements à fiscalité propre était la suivante :

(en milliers de francs)

Syndicats d'agglomérations nouvelles	164.844
Communautés urbaines	1.685.442
Districts	415.272
Total	2.265.558

I - LE DISPOSITIF ACTUEL

A. DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNAUTÉS DE VILLES ET DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Le premier paragraphe du présent article a pour objet d'intégrer les communautés de villes et les communautés de communes au sein de la liste des groupements à fiscalité propre bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement des groupements.

L'Assemblée nationale a adopté un alinéa additionnel au paragraphe I, sur amendement de M. Rossinot, dont les conséquences pourraient, à terme, être importantes sur la répartition des crédits entre les communes, d'une part, et leurs groupements, d'autre part.

En effet, cet amendement instaure un mécanisme de majoration automatique de la dotation des groupements en fonction de la population totale des communes nouvellement regroupées. La majoration est répartie entre les catégories de groupements au prorata de la population et du nombre de communes regroupées.

Ce dispositif a, semble-t-il, pour objectif de mieux préciser les conditions dans lesquelles le comité des finances locales peut répartir les crédits des groupements entre les cinq catégories qui existeront après l'adoption de la loi. Il prévoit que pour chaque catégorie la dotation globale de fonctionnement évolue *"proportionnellement à celle reçue l'année précédente"*. Il semble donc exclure a priori toute possibilité de diminution de l'enveloppe de l'une des catégories de groupement aujourd'hui existante.

Ainsi, même dans l'hypothèse envisagée dans le texte, où un certain nombre de districts ou de communautés urbaines choisirait de se transformer en communautés de villes ou de communes, la part de la dotation globale de fonctionnement des groupements affectée aux districts ou aux communautés urbaines ne connaîtrait pas de diminution.

Par conséquent la majoration de la part de la dotation des groupements à proportion de la population des communes nouvellement regroupées, ne pourrait être financée que par une moindre augmentation de la dotation globale de fonctionnement

réservée aux communes elles-mêmes. Cette situation serait rendue possible par les dispositions du paragraphe III du présent texte qui ne prévoient, s'agissant de l'enveloppe globale des crédits de la dotation globale de fonctionnement des groupements, qu'un taux d'évolution minimum sans limite de croissance.

B. RÈGLES DE RÉPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT POUR CHAQUE GROUPEMENT DE COMMUNES.

1. Le texte initial du Gouvernement

Actuellement la dotation globale de fonctionnement se décompose en deux dotations :

- la dotation de base est répartie en fonction de la population et du coefficient d'intégration fiscale du groupement pour les districts à fiscalité propre et les communautés urbaines et en fonction de la seule population pour les syndicats d'agglomérations nouvelles. Cette dotation de base est calculée à partir d'une attribution moyenne par habitant. Elle représente 15 % des sommes mises en répartition au profit des groupements,

- la dotation de péréquation est ventilée en tenant compte du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale pour les districts et les communautés urbaines. Seul le potentiel fiscal est retenu pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement des communautés et syndicats d'agglomération nouvelle.

Le potentiel fiscal du groupement correspond au produit théorique des impôts locaux qu'il percevrait s'il appliquait les taux moyens nationaux des groupements de même catégorie. Il est égal au produit des bases d'imposition communales servant à l'assiette du groupement par les taux moyens nationaux des quatre taxes constaté pour chacune des catégories de groupements.

Le coefficient d'intégration fiscale est obtenu en rapportant le produit des quatre taxes directes locales et de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères perçues par le groupement au total de ces mêmes ressources, perçues par le groupement et l'ensemble des communes regroupées. La dotation de péréquation augmente d'autant plus que le coefficient est élevé.

Le coefficient d'intégration fiscale vise donc à favoriser les regroupements où la part relative de la fiscalité levée par le groupement, par rapport à celle du groupement et des communes, est la plus forte.

Le texte initial présenté par le Gouvernement appliquait aux communautés de villes et aux communautés de communes les règles de calcul de la dotation de base, de la dotation de péréquation et du potentiel fiscal tel que défini pour les groupements.

Le coefficient d'intégration fiscale n'était pris en compte que pour les groupements à fiscalité propre n'ayant pas instauré un taux de taxe professionnelle unique et n'était donc pas retenu pour le syndicats et communautés d'agglomération nouvelle.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Elles sont de deux ordres.

Tout d'abord, l'Assemblée nationale a décidé que le coefficient d'intégration serait retenu dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement de toutes les catégories de groupement. Le coefficient d'intégration fiscale a pour effet de majorer l'attribution des groupements pour lesquels la part de la fiscalité communautaire est importante dans l'ensemble des produits fiscaux du groupement et des communes membres.

Dans la mesure où les organismes à taxe professionnelle unique se caractériseront nécessairement par un fort degré d'intégration fiscale, ils seront fortement privilégiés si leur coefficient d'intégration fiscal devient un élément de répartition de leur dotation globale de fonctionnement.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a modifié le mode de calcul du potentiel fiscal des communautés de villes et des communautés de communes ayant opté pour le taux unique de taxe professionnelle, afin de tenir compte des modifications apportées à l'article 57, qui suppriment pour les groupements concernés la possibilité d'instituer une fiscalité additionnelle sur les taxes locales autres que la taxe professionnelle.

Elle a décidé en conséquence que le potentiel fiscal d'un organisme à taux de taxe professionnelle unifiée serait égal au montant des bases de taxe professionnelle du groupement pondéré par

le taux moyen national d'imposition constaté pour le groupement considéré.

La limitation du potentiel fiscal aux seules bases pondérées de taxe professionnelle n'était prévue dans le code des communes que pour les syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle.

Ces organismes peuvent facultativement prélever une fiscalité additionnelle à la taxe professionnelle perçue au nom des communes membres, à la condition que les ressources propres de la communauté, hors produit des emprunts, soient suffisantes pour faire face aux charges obligatoires et notamment à la charge de la dette.

C. FIXATION DE LA PART RELATIVE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES GROUPEMENTS

Le paragraphe III du présent article modifie les conditions dans lesquelles le comité des finances locales fixe la part de la dotation globale de fonctionnement des groupements.

Actuellement, ce montant est défini sous la forme d'un plafond fixé en valeur absolue dans la loi, réévalué chaque année à hauteur de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement inscrite en loi de finances.

Le présent article propose de réévaluer le seuil afin de permettre le financement des communautés de villes et de communes nouvellement créées : il serait fixé à 2,5 milliards de francs en 1992 alors que la dotation globale de fonctionnement consacrée aux groupements s'élevait pour les trois catégories de groupement existantes à 2,265 milliards de francs en 1991.

L'élément le plus important réside dans le fait que ce seuil ne serait plus un plafond mais la limite inférieure en-dessous de laquelle le Comité des finances locales ne pourrait fixer le montant de la dotation globale de fonctionnement des groupements.

D. VERSEMENT DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT AUX GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE NOUVELLEMENT CRÉÉS

Le paragraphe IV du présent article prévoit diverses dispositions qui visent à permettre aux communautés urbaines, aux communautés de villes, aux communautés de communes et aux districts à fiscalité propre de bénéficier d'une attribution de dotation globale de fonctionnement l'année même où ils lèvent pour la première fois leur fiscalité propre.

Cette mesure permet de répondre au décalage anormal du versement de la dotation globale de fonctionnement aux districts à fiscalité propre qui, dans le régime actuel de calcul de cette dotation, perçoivent leur dotation avec un décalage d'un an, soit à compter du 1er janvier de l'année qui suit celle de la création du groupement.

Ce retard de versement ne résulte pas de la lettre même de l'article L 234-17 du code des communes mais du fait que le calcul du coefficient d'intégration fiscale ne peut être effectué par l'Administration qu'à partir des données fiscales de l'année précédente. Cette pratique administrative est critiquable dans la mesure où il est évident que les charges obligatoires qui pèsent sur les districts commencent indiscutablement à courir dès que le préfet prend par arrêté la décision instituant le district.

Au cours de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1989, la Haute Assemblée avait adopté un amendement présenté par votre Commission des finances afin de corriger cette anomalie et de permettre le versement de la dotation globale de fonctionnement due au groupement l'année de création en complément de la première attribution versée aux districts.

Le projet de loi prévoit trois sortes de dispositions :

- Il recourt à un coefficient d'intégration fiscal fictif pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement des communautés urbaines, des districts et des communautés de communes : ce coefficient est égal au coefficient moyen d'intégration de la catégorie concernée de groupement constaté l'année précédente. Ce coefficient est fixé forfaitairement à 20 % pour les nouvelles catégories de groupements, l'année d'entrée en vigueur de la loi.

- Il prévoit divers mécanismes de réduction de la dotation servie l'année d'entrée en vigueur du groupement, afin d'éviter les cas de diminution de la dotation d'une année sur l'autre :

- un abattement forfaitaire de 50 % est calculé sur le montant théorique de l'attribution calculée la première année,
- les groupements de communes autres que ceux à taxe professionnelle unique ont un abattement supplémentaire de 50 % lorsque leur potentiel fiscal est supérieur au double du potentiel fiscal moyen de la catégorie de groupement dont ils relèvent.

- Il prend en compte la situation particulière des districts qui ont levé leur fiscalité propre en 1989 et 1990.

- Il reporte l'application du mécanisme de la garantie minimale d'évolution aux communautés de villes à compter de la troisième année d'attribution de la dotation globale de fonctionnement.

Décision de la Commission

Votre Commission n'a pas souhaité le maintien, dans le présent texte, des dispositions créant les communautés de communes et les communautés de villes dont l'utilité ne lui est pas apparue évidente.

Elle a donc adopté quatre amendements à cet article :

- Le premier amendement supprime le paragraphe I. Il écarte donc les dispositions, devenues inutiles, qui permettaient l'attribution de la dotation globale de fonctionnement des groupements aux communautés de communes et aux communautés de villes. Il supprime, par ailleurs, les dispositions prévoyant une majoration automatique et sans limite de la dotation globale de fonctionnement des groupements au sein de la dotation globale de fonctionnement des communes, en fonction de l'augmentation des populations nouvellement regroupées.

- Le second amendement relatif au paragraphe II vise à supprimer les dispositions tendant à inclure les communautés de communes et les communautés de villes parmi les groupements bénéficiaires de la dotation de base et de la dotation de péréquation. Il prévoit par ailleurs les conséquences du choix d'un régime de taxe

professionnelle unique pour le calcul du potentiel fiscal du district ou de la communauté urbaine.

- Le troisième amendement écarte les dispositions intégrant les communautés de communes et les communautés de villes dans le calcul de la dotation de base, maintient le principe d'un seuil minimum réévalué pour la fixation de la part des groupements de communes au sein de la dotation globale de fonctionnement, mais institue une garantie d'évolution minimale de la part des communes lors de la répartition de la dotation globale de fonctionnement des communes et des groupements.

- Le dernier amendement vise à harmoniser les dispositions relatives au versement de la dotation globale de fonctionnement l'année même de la création du groupement à fiscalité propre avec les autres dispositions adoptées concernant le nouveau régime de la taxe professionnelle.

ARTICLE 63 BIS

Conditions d'écrêtement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle

Commentaire : Le présent projet d'article tend à restreindre la portée de l'avantage accordé en matière d'écrêtement au titre du Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, aux communes membres d'un groupement qui s'acquitte d'une contribution calculée en fonction de son produit fiscal.

Les fonds départementaux de la taxe professionnelle sont alimentés par l'écrêtement des bases des établissements de taille exceptionnelle implantés sur le territoire de certaines communes sont concernés les établissements dont les bases rapportées au nombre d'habitants de la commune excède deux fois la moyenne nationale des bases communales de taxe professionnelle par habitant constatée l'année précédente.

Toutefois, le dispositif prévu par l'article L 648-7 du Code des communes instituant le fonds avait prévu à l'origine une mesure favorable aux groupements de communes financés par une contribution "fiscalisée" de leurs communes membres, c'est-à-dire une contribution calculée en fonction de leurs recettes fiscales : en effet, la partie écrêtée des bases des communes membres d'un tel groupement était diminuée à proportion du montant de la contribution versée au groupement.

Avant l'intervention de la loi de finances pour 1990, le bénéfice de la mesure était réservé aux communes membres d'un groupement qui versait, avant le 1er janvier 1976, une contribution budgétaire calculée par référence au produit de leur taxe professionnelle ou s'était engagée conventionnellement à reverser à des communes voisines une partie de ce produit.

Au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 1990, l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement, a adopté un amendement qui a nettement assoupli les conditions de mise en oeuvre de la réduction spécifique de l'écrêtement.

Aux termes de l'article 84 de la loi de finances pour 1990, peuvent bénéficier de la réduction d'écrêtement, toutes les communes appartenant, sans condition de date, à un groupement fiscalisé que la contribution soit calculée par référence au produit de la taxe professionnelle ou au produit des quatre taxes directes locales.

Au cours de l'examen du projet de loi de finances, votre Commission des Finances avait émis un avis défavorable sur cet article en soulignant qu'il risquait de jouer à l'encontre de la péréquation de la taxe professionnelle en raison du nombre de syndicats à contribution fiscalisée créés depuis le 1er janvier 1976 et du risque de la création artificielle de tels organismes de coopération pour contourner les règles de prélèvement.

Les réserves alors exprimées par la Haute Assemblée ont été largement vérifiées depuis puisque le Gouvernement accepte, par le présent projet d'article, de restreindre le bénéfice de la réduction d'écrêtement aux groupements de communes fiscalisées créés avant le 1er mai 1991, ainsi qu'aux conventions de répartition de la taxe professionnelle conclues avant cette date.

Le Gouvernement revient donc à la rédaction initiale de l'avantage consenti au titre de l'encouragement à la coopération intercommunale aux syndicats de communes à contribution fiscalisée.

Afin d'éviter une mesure rétroactive défavorable à ces regroupements, il maintient la réduction nouvellement consentie aux organismes ayant passé au système de fiscalisation du groupement entre le 1er mai 1976 et le 1er mai 1991.

Commentaire

Votre Commission a adopté conforme le présent article.

ARTICLE 64

Versement aux communautés de communes et aux communautés de villes des attributions au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée l'année même de la réalisation des dépenses éligibles

Commentaire : Le présent article rend les dépenses d'investissement réalisées par les communautés de villes et les communautés de communes éligibles au fonds de compensation pour la T.V.A. De manière dérogatoire aux dispositions en vigueur, les dépenses prises en considération sont celles afférentes à l'exercice en cours.

• Le fonds de compensation pour la T.V.A. a été institué par l'article 54 de la loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 portant loi de finances pour 1977.

Le fonds a pour objet de compenser la T.V.A. acquittée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'équipement. Les dépenses à prendre en compte sont définies par l'article 1er du décret n° 89-645 du 6 septembre 1989 portant application des dispositions de l'article 42 de la loi n° 88-1193 du 29 décembre 1988 et relatif au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Il s'agit des dépenses nettes de subventions spécifiques versées par l'Etat comptabilisées à la section d'investissement du compte administratif principal et de chacun des comptes administratifs à comptabilité distincte au titre :

- des immobilisations et immobilisations en cours, y compris les dépenses d'immobilisation réalisées pour le compte des collectivités et établissements par des mandataires légalement autorisés ;
- des fonds de concours versés à l'Etat en sa qualité de maître d'ouvrage des travaux sur les monuments classés.

Les dépenses à prendre en considération pour la répartition au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année. Compte tenu du délai d'adoption du compte administratif fixé par l'article 9 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982

relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions au plus tard au 1er octobre de l'année suivant l'exercice (1), les attributions du fonds sont calculées sur la base des dépenses d'équipement de l'antépénultième année.

D'autre part, le champ d'intervention du fonds concerne :

- les communes, les départements, les régions et leurs groupements ;
- leurs régies ;
- les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles ;
- les services départementaux d'incendie et de secours ;
- les centres communaux d'action sociale ;
- les caisses des écoles ;
- le centre de formation des personnels communaux.

Au total, le FCTVA constitue la principale subvention d'équipement de l'Etat aux collectivités locales ; il représente en 1991 17,35 milliards de francs.

• Par rapport au dispositif actuel, le présent article introduit deux innovations :

- il étend le champ d'application du fonds aux communautés de villes et aux communautés de communes. Cette mesure était pleinement justifiée puisque les groupements de collectivités locales sont admis au bénéfice du fonds ;

- l'autre modification que comporte le présent article a pu être présentée comme une incitation à la constitution des nouveaux groupements créés par le projet de loi : il est en effet prévu de prendre en considération les dépenses réelles d'investissement de l'exercice en cours, c'est-à-dire d'effectuer les versements du fonds au vu des états de mandatement de ces dépenses plutôt que d'attendre l'adoption du compte administratif.

• Cette disposition ne pouvait que recueillir l'assentiment de votre rapporteur.

Il constate également avec satisfaction que les considérations techniques avancées jusqu'à présent par les ministères de l'intérieur et du budget pour refuser un tel mécanisme de versement semblent aujourd'hui surmontées.

1. "L'arrêté de comptes communaux est constitué par le vote du conseil municipal sur le compte administratif présenté par le maire après transmission, au plus tard le 1er juillet de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la commune. Le vote du conseil municipal arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1er octobre de l'année suivant l'exercice."

Enfin, il ne peut que souhaiter que le Gouvernement entreprenne le plus rapidement possible et dans la mesure compatible avec le respect des grands équilibres budgétaires, la poursuite de la réforme prévue par cet article du mode d'attribution des crédits du fonds afin de parvenir à l'extension du remboursement immédiat de la T.V.A. à l'ensemble des collectivités locales.

Dans l'attente d'une telle évolution, votre rapporteur vous propose d'appliquer cette mesure à l'ensemble des groupements pratiquant une réelle coopération intercommunale à vocation économique.

Décision de la commission

Par coordination avec la décision de la Commission des Lois saisie au fond de ce projet de loi de ne pas retenir la possibilité de création des groupements -communautés de villes et communautés de communes- auxquels s'appliquaient les dispositions du présent article, votre Commission des Finances vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 64

Conditions d'application du régime accéléré de remboursement de la TVA aux districts et aux communautés urbaines

Commentaire : Le présent article a pour objet d'étendre les dispositions permettant le remboursement de la TVA l'année même de réalisation des dépenses d'investissement aux groupements à fiscalité propre existant qui choisissent d'opter pour le nouveau régime fiscal permettant l'institution d'une taxe professionnelle de zone ou d'une taxe professionnelle unique pour le groupement.

Comme votre Rapporteur l'a constaté à l'article 64, le remboursement de la TVA acquittée sur les dépenses d'investissement l'année même de réalisation des dépenses constitue un élément d'incitation important à la création des nouveaux groupements prévus par la loi, dans la mesure où ces dépenses sont actuellement remboursées avec un décalage de deux ans par rapport à l'année de règlement des investissements réalisés.

Bien que cette mesure entraîne incontestablement une charge de trésorerie supplémentaire pour l'Etat par rapport au régime actuel du fonds de compensation de la TVA, il ne s'agit en fait que des corrections apportées aux imperfections administratives du dispositif actuel, qui mériteraient d'être progressivement étendues à l'ensemble des collectivités locales.

Dans le cadre du respect du principe de parité entre les organismes de coopération existant et les nouvelles communautés de villes et de communes, il n'aurait pas été équitable de refuser le bénéfice de l'incitation prévue plus haut aux districts à fiscalité propre ou aux communautés urbaines lorsqu'ils choisissent de mettre en oeuvre l'un des deux nouveaux régimes de coopération intercommunale.

La suppression des communautés de communes et des communautés de villes rend d'autant plus nécessaire la création d'un régime favorable de remboursement de la TVA aux organismes actuels qui s'engageront dans un processus de renforcement de l'intégration fiscale.

Décision de la Commission

Votre Commission a adopté un amendement permettant aux districts et aux communautés urbaines, qui optent pour le régime de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone, de bénéficier du remboursement accéléré de la TVA sur leurs dépenses.

EXAMEN EN COMMISSION

A. AUDITIONS

1. Audition de M. André Billardon, président de l'association des présidents de communautés urbaines

Sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé le mercredi 22 mai 1991 à l'audition de M. André Billardon, président de l'association des présidents de communautés urbaines, sur le projet de loi d'orientation présent.

Après avoir rappelé que les neuf communautés urbaines comptaient environ quatre millions d'habitants et qu'elles pouvaient être considérées comme "la forme la plus élaborée de la coopération intercommunale", M. André Billardon a souligné les analogies qui existent entre le statut des futures communautés de villes et celui des communautés urbaines s'agissant de la taille des communes concernées, des compétences transférées ou de leur régime fiscal.

Il a estimé que les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture, concernant les schémas départementaux de coopération intercommunale ou la détermination du périmètre des structures de coopération, avaient permis de rétablir une certaine égalité de traitement entre communautés de villes et communautés urbaines.

A propos des compétences, il s'est félicité que la loi, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale ait consacré, à l'article 56 octies, la compétence des communautés urbaines en matière de développement économique et autorisé l'apport de fonds de concours aux communes membres.

S'agissant des dispositions financières et fiscales du projet de loi, il a indiqué que l'association des présidents de communautés urbaines n'était pas à l'origine de l'article 57 bis relatif à l'application d'un taux de taxe professionnelle unique dans les communautés urbaines et les districts dotés d'une fiscalité propre lorsque ces groupements sont compétents en matière d'urbanisme prévisionnel et de développement économique.

En revanche, il a précisé que l'association avait souhaité que les communautés urbaines puissent se doter d'une taxe professionnelle de zone comme les communautés de communes.

Enfin, il a souhaité que les communautés urbaines puissent bénéficier du remboursement de la taxe à la valeur ajoutée l'année même de réalisation des dépenses réelles d'investissement comme prévu pour les communautés de villes et les communautés de communes à l'article 64 du projet de loi.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur :

- la place des communautés urbaines parmi les organismes de coopération intercommunale,

- la cohérence des objectifs poursuivis simultanément par le texte en matière de coopération intercommunale et de correction des distorsions intercommunales des taux de taxe professionnelle,

- l'incidence sur le fonctionnement des communautés de villes de la suppression, par l'Assemblée nationale, de la possibilité de lever des taxes additionnelles aux taxes directes locales autres que la taxe professionnelle,

- l'extension aux communautés urbaines des mesures applicables aux communautés de villes et aux communautés de communes en matière de taxe professionnelle,

- la modification éventuelle des compétences des communautés urbaines.

M. Bernard Barbier a tenu à souligner que chacune des diverses formes de coopération intercommunale présentait un intérêt au regard des situations locales et s'est félicité de la possibilité du maintien des organismes actuels de coopération. Il a constaté que le projet de loi se situait dans le prolongement des actions menées par les syndicats intercommunaux à vocation multiple en matière de répartition des produits de la taxe professionnelle. Il s'est néanmoins interrogé sur les modalités d'unification des taux de cette taxe ainsi que sur les conséquences de l'institution d'un régime particulier de remboursement de la T.V.A. pour les seules communautés de villes et communautés de communes.

M. René Ballayer s'est interrogé sur les "effets de frontière" entraînés éventuellement par les zones d'activités économiques à taux unique de taxe professionnelle situées sur le territoire de communes pratiquant par ailleurs des taux d'imposition différents, ainsi que sur les inconvénients du maintien de la taxe professionnelle dans la perspective du marché unique européen de 1993.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles la loi sur le cumul des mandats ne prenait pas en compte le mandat de président de communauté urbaine.

M. Christian Poncelet, président, s'est demandé s'il était opportun de recourir à la taxe professionnelle, qui a fait l'objet de diverses critiques, comme mécanisme privilégié d'incitation à la coopération intercommunale.

Il a souhaité la généralisation à l'ensemble des collectivités locales du mécanisme de remboursement de la T.V.A. sur les dépenses engagées dans l'année, prévu par l'article 64 du projet de loi pour les seules communautés de villes et communautés de communes.

En réponse aux différents intervenants, M. André Billardon a, tout d'abord, rappelé que l'association des présidents de communautés urbaines était favorable à la diversification des instruments de développement de la coopération intercommunale.

A propos de la fiscalité des organismes de coopération intercommunale, après avoir expliqué qu'il était nécessaire que les nouveaux organismes de coopération intercommunale soient dotés d'une fiscalité propre, il a souligné la différence de conception entre l'instauration d'un impôt d'agglomération et le développement d'une fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales. Il a également estimé que le projet de loi ne pouvait régler définitivement l'ensemble des problèmes résultant des distorsions intercommunales de taux de taxe professionnelle.

A cet égard, les communautés urbaines souhaitent éviter tout bouleversement de nature à créer des tensions entre leurs communes membres. En particulier, M. André Billardon a estimé que le principe d'un taux unifié de taxe professionnelle était intéressant, notamment pour les agglomérations sans structure de coopération forte, mais que l'application de ce dispositif devait, en tout état de cause, conserver un caractère facultatif pour les communautés urbaines existantes.

En revanche, soulignant le rôle majeur des communautés urbaines en matière de reconversion économique, il s'est félicité de la faculté qui leur est offerte par l'article 59 ter du projet de loi d'instituer un taux unique de taxe professionnelle sur une zone d'activités économiques.

En la matière, il a par ailleurs noté que le schéma départemental de coopération intercommunale pourrait apporter un début de réponse au problème des distorsions de concurrence résultant du choix du périmètre de la zone.

Enfin, concernant le fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée, il a souligné que l'élargissement éventuel à d'autres organismes du régime favorable de remboursement institué au bénéfice des communautés de villes et communautés de communes devait demeurer compatible avec l'objectif d'incitation au regroupement intercommunal poursuivi par le projet de loi.

2. Audition de M. Roger Quilliot, président délégué de l'Association des Maires des grandes villes de France

Réunie le jeudi 30 mai 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Roger Quilliot, président délégué de l'Association des maires des grandes villes de France, sur le présent projet de loi .

M. Roger Quilliot a rappelé que l'Association des maires des grandes villes de France n'avait pas de position déterminée concernant les dispositions fiscales et financières du projet de loi. Toutefois, il a fait part de l'accord de son Association sur la possibilité offerte par le projet de loi d'instituer une taxe professionnelle unique sur le territoire d'une zone économique et de mettre en place un taux unifié de taxe professionnelle sur le territoire des communautés de villes.

M. Roger Quilliot a estimé que ce dernier dispositif était contraignant pour les communes membres et d'une gestion difficile. Les marges de manoeuvre laissées aux élus pour fixer le taux unifié de taxe professionnelle sont également réduites, ce qui semble témoigner d'une suspicion à l'égard des communes et risque de faire supporter aux ménages le surcroît d'imposition décidé par la communauté de villes.

M. Roger Quilliot s'est également interrogé sur le mode d'évaluation des transferts de charges consécutifs à la création d'une telle communauté. Il a noté que la confection des budgets des communes membres serait, en outre, rendue plus difficile par le mécanisme de la communauté de villes, qui prévoit le versement à chaque commune membre d'une attribution de compensation.

M. Roger Quilliot a alors souligné qu'une autre spécialisation des impôts locaux aurait pu être adoptée, celle d'une fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales.

Il a par ailleurs regretté l'application automatique aux districts à fiscalité propre et aux communautés urbaines des dispositions relatives aux communautés de villes, dès lors que ces groupements ont choisi d'exercer des compétences en matière d'urbanisme et de développement économique.

Abordant le régime fiscal des communautés de communes, il a expliqué que le système prévu se rapprochait de celui en vigueur pour les communautés urbaines et a souhaité que ce dispositif puisse être étendu aux communautés de villes.

A l'issue de cette intervention, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur l'importance des incitations financières contenues dans le projet de loi au bénéfice des communautés de villes et des communautés de communes, notamment eu égard au blocage prévisible de la marge de manoeuvre des communautés de villes en matière de fixation du taux de taxe professionnelle.

Plus généralement, il s'est interrogé sur le sens qu'il convenait de donner aux dispositions du projet de loi concernant la taxe professionnelle.

S'agissant des incitations financières à la coopération intercommunale, M. Roger Quilliot a regretté l'absence de données précises quant au montant et aux modalités de mise en oeuvre de ces incitations, notamment en matière de dotation globale de fonctionnement (D.G.F.).

A cet égard, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a noté que l'accroissement de la dotation globale de fonctionnement versée aux nouveaux groupements risquait d'entraîner une diminution de la D.G.F. des communes qui resteraient à l'écart d'une formule de coopération.

M. Roger Quilliot a estimé que les dispositions du projet de loi touchant au régime de la taxe professionnelle constituaient une incitation à la coopération intercommunale.

Il a souligné que le régime fiscal des districts à fiscalité propre devait être préservé, faute de quoi le projet de loi risquerait de se traduire par un recul de la coopération existante.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Louis Perrein s'est interrogé sur les conséquences du projet de loi pour les groupement existants.

M. Roger Quilliot a relevé le caractère contraignant du projet de loi pour ces groupements.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a également regretté que les dispositions du projet de loi soient applicables de plein droit à ces groupements dès lors qu'ils exercent certaines compétences.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur la nécessité de nouvelles structures de coopération intercommunale et sur l'extension aux groupements existants des incitations financières prévues par le projet de loi. Il s'est par ailleurs demandé quelles seraient les incidences de la liaison des taux des quatre taxes directes locales sur la fixation du taux unifié de taxe professionnelle des communautés de villes.

M. René Ballayer a rappelé que l'évolution du taux de la taxe d'habitation était désormais bloquée, compte tenu des dispositions adoptées par le législateur en matière de taxe départementale sur le revenu.

M. Roger Quilliot a souligné les difficultés d'application des dispositions fiscales du projet de loi relatives à la taxe professionnelle.

3. Audition de M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales

Réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé, le jeudi 30 mai 1991, à l'audition de M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, sur le projet de loi n° 269 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

M. Jean-Pierre Sueur, dont c'était la première audition par une commission du Parlement, a tout d'abord rappelé les deux grandes orientations du projet de loi : développer l'action déconcentrée de l'Etat, approfondir la décentralisation en mettant à la disposition des collectivités locales deux nouveaux instruments de coopération.

Il a souligné que le projet de loi prévoyait de doter les communautés de villes et les communautés de communes de ressources fiscales et de dotations de l'Etat adaptées.

S'agissant des ressources fiscales de ces groupements, M. Jean-Pierre Sueur a rappelé les systèmes mis en place par le projet de loi : taxe professionnelle perçue selon un taux unique sur une zone d'activité économique pour les communautés de communes et taxe professionnelle perçue selon un taux unifié sur l'ensemble du territoire des communautés de villes. Si elles en décident ainsi, les communautés de communes pourront choisir ce régime fiscal.

Abordant les dotations de l'Etat, le secrétaire d'Etat a rappelé les conditions dans lesquelles les nouveaux organismes de coopération intercommunale bénéficieront de la dotation globale de fonctionnement. Il a noté que cette dotation leur sera versée l'année même de leur création et que les crédits du fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.) leur seront alloués l'année de réalisation de leurs dépenses d'équipement.

A l'issue de cette présentation, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur :

- la réponse apportée par le projet de loi aux disparités locales de taxe professionnelle par le biais de la création de nouveaux organismes de coopération intercommunale ;

- la nécessité de créer de tels organismes, alors qu'existent déjà plusieurs formules de coopération intercommunale ;

- la suppression par l'Assemblée nationale de la possibilité pour les communautés de villes de percevoir une fiscalité additionnelle aux taxes foncières et à la taxe d'habitation ;

- l'automaticité de l'application du régime fiscal des communautés de villes aux communautés urbaines et aux districts à fiscalité propre dès lors que ces groupements auront choisi d'exercer les compétences en matière d'urbanisme et de développement économique ;

- l'incidence sur le dispositif fiscal des communautés de villes de la liaison des taux des quatre taxes directes locales ;

- l'éventuelle diminution de la dotation globale de fonctionnement des communes qui resteraient à l'écart d'un organisme de coopération intercommunale ;

- l'avenir du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle ;

- une éventuelle majoration de la dotation globale d'équipement des groupements.

En réponse, M. Jean-Pierre Sueur a estimé que la création d'organismes nouveaux de coopération intercommunale correspondait à la volonté de voir ces groupements exercer des compétences économiques. S'agissant des mécanismes d'unification des taux de taxe professionnelle prévus dans le cadre des communautés de villes, il a expliqué que ceux-ci se voulaient protecteurs des communes membres.

Abordant la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes, il a estimé légitime le versement à ces organismes d'une partie de la dotation qui bénéficie actuellement aux communes.

A propos du F.C.T.V.A., il a souligné que si le versement de ses crédits l'année même de la réalisation des dépenses d'investissement des collectivités locales était possible pour les nouveaux groupements de communes, il devait l'être également pour l'ensemble de ces collectivités et de leurs groupements, même si les équilibres budgétaires rendent difficiles la généralisation immédiate de ces dispositions.

Un vaste débat s'est ensuite instauré.

M. Jacques Chaumont s'est déclaré favorable au système des communautés de communes, qui permettra aux communes rurales de bénéficier d'une ressource assise sur l'activité économique. Il s'est toutefois interrogé sur les modalités de désignation des membres des conseils de ces organismes.

M. Robert Vizet a souligné le caractère contraignant des dispositions fiscales du projet de loi, à moins que les communes acceptent une diminution des dotations qui leur sont versées par l'Etat. Il s'est par ailleurs interrogé sur la détermination du potentiel fiscal des communes membres des nouveaux groupements, ainsi que sur l'application du projet de loi aux collectivités d'Ile-de-France.

M. Jacques Valade, après avoir rappelé l'expérience acquise par les communautés urbaines, s'est interrogé sur le caractère contraignant de la création et du fonctionnement des nouveaux organismes de coopération intercommunales, ainsi que sur la situation créée par les communes qui choisiront de rester à l'écart de ces organismes en raison de l'importance de leurs bases de taxe professionnelle.

M. René Régnault a estimé que le projet de loi permettait d'allier solidarité et efficacité et qu'il était fondé sur la liberté et le volontariat. Il s'est interrogé sur le seuil fixé par l'Assemblée nationale pour la constitution des communautés de villes et sur le fonctionnement de la commission locale d'évaluation des charges. Il a souhaité une extension des dispositions de l'article 64 du projet de loi à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements.

M. René Ballayer a noté que les différences de taux de taxe professionnelle entre communes créaient des distorsions de richesse injustifiées et que le lien existant entre les taux des quatre taxes directes locales allait à l'encontre de l'objectif de solidarité.

M. Geoffroy de Montalembert s'est interrogé sur l'application des dispositions du projet de loi aux communes de moins de 3.500 habitants et sur le bien fondé de son article 22.

M. Jean Clouet a constaté le caractère contraignant des mécanismes prévus pour l'évolution de la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur la nécessité de créer de nouveaux organismes de coopération intercommunale et sur les incidences de l'unification de la taxe professionnelle, au sein des communautés de villes, sur le niveau des taxes foncières et de la taxe d'habitation. Il a noté que les dispositions concernant le versement des crédits du fonds de compensation pour la T.V.A. aux groupements mis en place par le projet de loi devraient être étendues à l'ensemble des groupements. Il a, enfin, souligné les difficultés créées par la procédure de la commission locale d'évaluation des transferts.

Répondant aux différents intervenants, M. Jean-Pierre Sueur a notamment expliqué que :

- le débat était ouvert quant au mode de désignation des représentants des communes aux conseils de communautés de villes et de communautés de communes ;

- les dispositions relatives à la coopération intercommunale inscrites dans le projet de loi étaient fondées sur la participation volontaire des communes ;

- l'application de ces dispositions à la région d'Ile-de-France serait un des éléments des débats du Parlement ;

- la possibilité donnée aux communes de sortir des groupements créés par le projet de loi pourrait être précisée ;

- il était ouvert aux propositions du Sénat à propos de la commission locale d'évaluation des transferts, notamment en cas d'impossibilité d'aboutir à un accord quant à cette évaluation ;

- les dispositions relatives à la coopération intercommunale étaient applicables à l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille ;

- la taxe foncière sur les propriétés non bâties était liée à la taxe d'habitation mais pas à la taxe professionnelle, ce qui limitera l'incidence de la mise en place d'une communauté de villes sur l'évolution de cette taxe.

4. Audition de M. Michel Giraud, président de l'Association des Maires de France et de M. Jean-Paul Delevoye, président de la Commission des Finances de cette association

Réunie le mardi 4 juin 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a d'abord procédé à l'audition de M. Michel Giraud, président de l'association des maires de France, et de M. Jean-Paul Delevoye, vice-président et président de la commission des finances de cette association, sur le présent projet de loi

M. Michel Giraud a tout d'abord rappelé les observations de l'association des maires de France (A.M.F.) concernant ce projet de loi. Il a notamment souligné le risque de découplage entre le calendrier de mise en oeuvre de la déconcentration et celui de la coopération décentralisée prévues par ce projet. S'agissant des dispositions relatives à la démocratie locale, il a fait part des inquiétudes de l'A.M.F. concernant le seuil de population des communes fixé pour l'application de ces dispositions, les modalités d'organisation du référendum municipal et l'incidence de la libre expression des élus minoritaires sur le fonctionnement des exécutifs locaux.

Abordant la coopération intercommunale, il a souligné la rigidité des procédures mises en place par le projet de loi. Il a regretté l'absence de diversité des modes de coopération intercommunale, la brièveté des délais impartis aux communes pour se regrouper autour d'un projet de développement commun et le trop grand nombre de compétences obligatoires des communautés de villes et des communautés de communes. En matière financière, il a estimé que la coopération intercommunale ne devait pas entraîner de diminution des moyens des communes.

M. Michel Giraud a par ailleurs appelé de ses voeux une clarification des répartitions de compétences entre les collectivités locales et l'Etat. Il fait part des quatre objectifs de l'association des maires de France en matière de coopération intercommunale : ne pas détruire les structures actuelles de coopération, réaffirmer que la définition d'un projet doit toujours précéder la mise en place d'une structure, refuser toute coopération non expressément consentie et rechercher une "hiérarchie entre le degré de coopération et la légitimité des organes concernés".

Enfin, s'agissant des dispositions financières du projet de loi, M. Michel Giraud a souligné que les systèmes d'incitation au regroupement intercommunal ne doivent pas amputer les ressources des collectivités locales, ni entraîner un alourdissement de la fiscalité locale.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Yves Guéna, à propos du titre II du projet de loi, a estimé que le seuil de 10.000 habitants constituait le minimum indispensable pour l'application des dispositions relatives à la démocratie locale. Il s'est interrogé sur les modalités pratiques de la procédure des questions orales prévue par l'article 26 du projet de loi.

S'agissant de la coopération intercommunale, il s'est déclaré préoccupé par l'adéquation entre la carte des cantons et le schéma départemental de la coopération intercommunale.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur les améliorations à apporter au dispositif du projet de loi.

M. Jacques Oudin a fait part de l'expérience acquise par les organismes de coopération dotés d'une fiscalité propre. Il s'est interrogé sur les conditions d'exercice de leurs compétences par ces organismes.

M. Robert Vizet s'est interrogé sur l'application à la région d'Ile-de-France des dispositions du projet de loi relatives à la coopération intercommunale.

M. Roland du Luart a souhaité que l'examen de ce projet de loi par le Sénat permette une clarification des compétences et a estimé le nombre de niveaux d'administration locale d'ores et déjà suffisant.

M. Henri Collard et M. André-Georges Voisin se sont interrogés sur l'évolution du rôle du département dans la perspective du renforcement de la coopération intercommunale que le projet de loi propose.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur la nécessité de créer de nouvelles structures de coopération intercommunale, même dotées de nouvelles compétences ainsi que sur la procédure des questions orales prévue par l'article 26 du projet de loi.

En réponse aux différents intervenants, M. Michel Giraud a indiqué que :

- l'association des maires de France avait souhaité que le seuil d'application des dispositions relatives à la démocratie locale soit fixé à 10.000 habitants mais que l'Assemblée nationale avait préféré que ces dispositions s'appliquent aux communes de 3.500 habitants et plus ;

- le projet de loi permet de constituer des groupements de communes dont les limites ne correspondent pas à celles des cantons existants ;

- les départements ne sont pas concernés par le projet de loi ;
- le seuil d'institution des communautés de villes est différent selon que ces groupements sont constitués dans le cadre du schéma départemental de coopération ou à l'initiative des communes ;
- l'association des maires de France est favorable à une clarification des compétences des collectivités locales et de l'Etat ;
- l'Ile-de-France n'est pas concernée par les disposition du projet de loi relatives à la coopération intercommunale ;
- les nouvelles structures de coopération intercommunale ne sauraient se substituer aux organismes existants.

M. Jean-Paul Delevoye a ensuite présenté les observations de l'association des maires de France concernant les dispositions fiscales et financières du projet de loi.

En préambule, il a souligné que les nouvelles compétences confiées aux collectivités locales et à leurs groupements entraînaient ipso facto une modification de leurs moyens financiers. La révision des bases des impôts directs locaux et les nouvelles normes actuellement en cours d'élaboration en matière de comptabilité publique posent également la question du mode de fonctionnement des fonds de péréquation existants. Enfin, le transfert de la taxe professionnelle aux communautés de villes conduit à s'interroger sur la définition du potentiel fiscal des communes.

En conséquence, M. Jean-Paul Delevoye a souligné la nécessité d'une mise à plat des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Il a estimé qu'une telle évaluation devrait permettre de mener une réflexion sur une plus grande prise en compte du critère de la superficie dans la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

A l'issue de cette intervention, M. Jacques Oudin a noté que le développement de l'intercommunalité risquait de se traduire par un alourdissement de la pression fiscale locale ainsi que par une diminution des compétences des petites communes.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur :

- l'adéquation entre les dispositions relatives à l'unification de la taxe professionnelle sur le territoire des communautés de villes et le verrouillage des taux des quatre impôts directs locaux ;

- l'application automatique des dispositions fiscales relatives aux communautés de villes et aux communautés de communes, aux communautés urbaines et aux districts à fiscalité propre, dès lors que ces groupements ont choisi d'exercer des compétences en matière d'urbanisme et de développement économique ;

- la diminution éventuelle de la dotation globale de fonctionnement des communes qui choisissent de rester à l'écart d'un organisme de coopération intercommunale.

En réponse, M. Jean-Paul Delevoye a souligné que le traitement des ordures ménagères et l'assainissement de l'eau constituaient deux sources de dépenses croissantes que les communes pourraient chercher à faire assumer par des groupements de communes. Il s'est également interrogé sur la possibilité de l'abandon temporaire de la liaison existant entre les taux des quatre taxes directes locales.

Il a estimé que la mise en place des mécanismes institués par le projet de loi aurait dû être précédée de simulations portant notamment sur la répartition de la dotation globale de fonctionnement et sur l'avenir des fonds départementaux et du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

B. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le jeudi 6 juin 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Maurice Blin, secrétaire, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur pour avis, à l'examen pour avis du projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991) relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée Nationale.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a tout d'abord formulé diverses observations d'ordre général. Il a souligné que ce projet comportait quatre séries de dispositions, mais que la saisine de la commission portait essentiellement sur les mesures fiscales et financières du titre III relatif à la coopération locale.

Profondément modifiées par l'Assemblée nationale, ces dispositions ont un double objectif : encourager les regroupements entre collectivités grâce à la création de deux nouveaux types de structures, les communautés de communes et les communautés de villes, et permettre aux communes ainsi regroupées d'adopter, pour certaines zones économiques ou sur l'ensemble de leur territoire, un taux unique de taxe professionnelle.

Tout en soulignant l'aspect essentiel de ces deux orientations, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a estimé que les réformes apportées par le projet de loi restaient complexes et de surcroît, demeuraient très contraignantes dès lors que les mesures prévues en matière de taxe professionnelle se trouvaient réservées aux seules communes ayant décidé de se regrouper dans le cadre d'une des nouvelles structures instituées par le texte.

Ayant rappelé les nombreuses formules de regroupements intercommunaux déjà prévues par la législation, il a constaté que ces nouvelles dispositions pourraient conduire à des phénomènes de "coopération forcée" et indiqué que la commission des lois, saisie au fond, avait quant à elle décidé de refuser la création de ces nouvelles structures.

M. Christian Poncelet, président, a souhaité qu'une étroite concertation s'établisse avec la commission saisie au fond et souligné qu'une superposition des structures ayant la capacité de prélever l'impôt conduirait à accroître les frais de gestion de "l'entreprise France".

M. Auguste Cazalet a demandé des précisions sur les seuils de création de communauté de communes.

M. René Régnault a fait valoir que la diversité des structures de coopération permettait aux communes concernées de choisir le mode de regroupement qui répond le mieux à leurs bes

M. Christian Poncelet, président, a estimé que le choix des communes de recourir à tel ou tel instrument de coopération n'était pas libre dès lors que les avantages accordés aux différents types de structures s'avèrent différents.

Considérant qu'il est essentiel de maintenir le principe du volontariat, M. Bernard Barbier a rappelé que de nombreuses communes adhèrent déjà à une structure de coopération intercommunale.

M. Jean Arthuis a relevé qu'une simple adaptation de la fiscalité locale permettrait sans doute de conforter les organismes actuels de coopération intercommunale.

En réponse aux intervenants, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a présenté les différentes formes de coopération intercommunale déjà prévues par la législation, tout en soulignant qu'elles disposaient toutes de prérogatives financières différentes. Il a estimé que la plupart des difficultés actuelles pourraient être surmontées grâce à un assouplissement des règles qui régissent la perception et la répartition de la taxe professionnelle et a rappelé la position de principe déjà retenue par la commission saisie au fond.

Soulignant que ce texte avait fait l'objet d'une large concertation préalable, M. René Régnault a relevé qu'une différence d'approche trop fondamentale ne faciliterait pas un rapprochement avec les positions retenues par l'Assemblée nationale.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a tout d'abord noté que le gouvernement n'avait pas demandé l'urgence sur ce texte. Il a fait valoir que le Sénat disposait de peu de temps pour examiner un texte profondément modifié, et rappelé que la commission des lois jugeait suffisantes les structures de coopération intercommunale déjà prévues par la législation.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi figurant dans le champ de sa saisine.

A l'article 9, relatif à la présentation des documents annexés au budget des communes de 3.500 habitants et plus, la commission a adopté un amendement visant à ce que les comptes administratifs des établissements publics de coopération intercommunale retracent le montant des ressources fiscales perçues par ces organismes au titre des bases d'imposition de la commune.

A l'article 33, portant sur les contrôles exercés par les chambres régionales des comptes, après intervention de M. Geoffroy de Montalembert sur le poids excessif des procédures de contrôle financier pour les maires ruraux, elle a adopté deux amendements :

- le premier amendement prévoit que la chambre régionale des comptes peut décider de rendre publiques les observations qu'elle émet, à la demande du préfet ou de l'autorité locale, à l'occasion de l'examen de la gestion des organismes auxquels la collectivité apporte un concours financier ou dans lesquels elle détient une participation ou exerce une influence prépondérante.

- le second est d'ordre rédactionnel.

A l'article 34, relatif à la procédure suivie devant les chambres régionales des comptes, elle a adopté un amendement rétablissant la faculté ouverte aux chambres de recourir à des experts privés pour des missions de caractère technique.

La Commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 46 bis, instituant un fonds de correction des déséquilibres interrégionaux et, après un large débat au cours duquel sont intervenus MM. Christian Poncelet, président, René Régnauld, Philippe Adnot et Geoffroy de Montalembert, et un second amendement de suppression de l'article 56 quaterdecies relatif aux aides financières des collectivités locales entre elles et à l'interdiction de l'exercice d'une tutelle de l'une d'entre elles sur une autre.

A l'article 57, portant institution du régime fiscal des communautés de villes, la commission a examiné trois amendements :

- le premier amendement qui tend, en coordination avec le dispositif adopté par la commission des lois, à réserver aux communautés urbaines et aux districts les innovations fiscales prévues par le projet de loi en matière de perception de la taxe professionnelle, a été adopté après un large débat au cours duquel sont intervenus MM. Paul Girod, rapporteur, Christian Poncelet, président, Jean Arthuis, Philippe Adnot et René Régnauld ;

- le deuxième amendement, qui prévoit les conditions dans lesquelles les communautés urbaines et les districts peuvent instituer une taxe professionnelle unique sur une zone d'activités économiques a été adopté après intervention de MM. Maurice Blin et Philippe Adnot.

Puis la Commission a adopté le troisième amendement portant sur l'institution de la taxe professionnelle unique sur le territoire d'une communauté urbaine ou d'un district.

La Commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 57 bis, qui prévoyait les conditions d'application, aux districts et aux communautés urbaines, du régime fiscal des communautés de villes.

A l'article 58, portant sur le vote des taux des taxes directes locales par les communes membres d'un groupement à taux de taxe professionnelle unique, la commission a adopté un amendement prévoyant l'application de ce dispositif aux communautés urbaines et aux districts ayant opté pour ce régime fiscal.

A l'article 59, relatif au régime fiscal des communautés de communes, la commission a adopté, en coordination avec le dispositif d'amendements proposé par la commission des lois, un amendement de suppression de cet article.

A l'article 59 bis, relatif aux règles budgétaires et comptables des communautés de villes, la commission a adopté un amendement de coordination portant sur les recettes fiscales que les communautés urbaines peuvent inscrire à leur budget.

Après l'article 59, la commission a adopté un amendement visant à insérer un article additionnel, relatif à l'inscription des nouvelles recettes fiscales au budget des districts.

Elle a ensuite adopté, par coordination, un amendement de suppression de l'article 59 ter qui étendait aux communautés urbaines le régime fiscal des communautés de communes.

A l'article 59 quater, la Commission a également adopté un amendement de suppression des dispositions étendant à certains districts le régime fiscal des communautés de communes.

Puis elle a adopté un amendement de suppression de l'article 60 bis abaissant le niveau des seuils démographiques requis pour qu'une collectivité locale institue le versement destiné au financement des transports en commun et de l'article 61, qui offrait aux communautés de villes et aux communautés de communes la possibilité de majorer les taux de ce versement.

A l'article 62, relatif au calcul du potentiel fiscal des communes membres d'un groupement à fiscalité propre ayant institué un taux unique de taxe professionnelle, la commission a adopté un amendement limitant la liste des groupements concernés et précisant les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire en ce domaine.

A l'article 63 portant sur la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes, elle a adopté six amendements :

- le premier amendement rétablit les catégories initiales de groupements à fiscalité propre visées dans le code des communes et supprime le dispositif automatique de majoration de la part des groupements au sein de la dotation globale de fonctionnement ;

- le deuxième amendement est un amendement de coordination portant sur les dispositions relatives aux modalités de calcul du potentiel fiscal ;

- le troisième amendement institue une garantie minimale d'évolution de la fraction communale au sein de la dotation globale de fonctionnement des communes et des groupements ;

- les quatrième, cinquième et sixième amendements modifient les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement de ces groupements, tels que définis par les amendements précédents, au cours de l'année de leur création.

Puis, par coordination, la Commission a adopté un amendement de suppression de l'article 64, qui réservait aux communautés de communes ou de villes un régime favorable de remboursement au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Enfin, après l'article 64, la Commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel, qui prévoit l'application du régime de remboursement accéléré de la taxe sur la valeur ajoutée aux districts et aux communautés urbaines optant pour le nouveau régime fiscal de perception de la taxe professionnelle.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 9

Amendement - Compléter le septième alinéa (5°) du texte proposé par cet article pour l'article L. 212-14 du code des communes par la phrase suivante :

Ces tableaux retracent notamment le montant des ressources de ces organismes perçues au titre des bases des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle dans la commune ;

Article 33

Amendement - Rédiger comme suit le I de cet article :

I. Après la troisième phrase du douzième alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, insérer les deux phrases suivantes :

"Elle peut assurer cet examen sur demande motivée, soit du représentant de l'Etat dans la région ou le département, soit de l'autorité territoriale. Sauf décision expresse et motivée, les observations qu'elle présente à cette occasion ne sont communiquées qu'aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes concernés ainsi qu'à l'autorité qui en a fait la demande."

Amendement - Rédiger comme suit le II de cet article :

II. Compléter l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée par un alinéa ainsi rédigé :

"Les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public peuvent être transmises par le représentant de l'Etat dans le département à la chambre régionale des comptes. Il en informe l'autorité territoriale concernée. La chambre régionale des comptes examine cette convention. Elle formule un avis dans le délai d'un mois à compter de sa saisine. Cet avis est transmis à la collectivité territoriale ou à l'établissement public intéressé et au représentant de l'Etat. Les dispositions de l'article 13 de la présente loi sont applicables."

Article 34

Amendement - Rédiger comme suit cet article :

Les troisième et quatrième alinéas de l'article 5 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 modifiée relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

«La chambre régionale des comptes peut recourir à l'assistance d'experts privés, pour des contrôles ou enquêtes de caractère technique ou intervenant sur saisine du représentant de l'Etat. Elle peut aussi recourir à l'assistance d'agents publics inscrits sur une liste arrêtée annuellement par le représentant de l'Etat dans la région. Dans ce cas, elle en informe leur chef de service.

«Ces experts privés et agents publics remplissent leur mission en liaison avec un magistrat délégué et désigné dans la lettre de service du président de la chambre régionale des comptes qui précise leurs missions et pouvoirs d'investigation. Ils informent le magistrat délégué du déroulement de leur mission. Ils sont tenus à l'obligation du secret professionnel.

«Ils ne peuvent être désignés pour des affaires dont ils ont eu à connaître, même indirectement, au titre de l'exercice de leurs fonctions».

Article 46 bis

Amendement - Supprimer cet article.

Article 56 quaterdecies

Amendement - Supprimer cet article.

Article 57

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

section XIII quater intitulée :

rédiger comme suit la fin de l'alinéa :

"Dispositions applicables à la taxe professionnelle perçue par les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre" comportant les articles 1609 nonies C et 1609 nonies D ainsi rédigés :

Amendement - Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article 1609 nonies C du code général des impôts :

"Art. 1609 nonies C.-Les communautés urbaines et les districts dotés d'une fiscalité propre créant ou gérant une zone d'activités économiques qui se situe sur le territoire d'une ou de plusieurs communes membres peuvent être substitués, dans les conditions ci-après, aux communes membres pour la perception de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises implantées dans la zone.

"La décision est prise par délibérations concordantes du conseil de communauté ou de district et de deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale du groupement ou de la moitié des conseils municipaux des communes membres comptant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils

municipaux des communes membres de la communauté urbaine ou du district dont la population totale est supérieure au quart de la population concernée.

"La décision est rendue applicable par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes concernées appartiennent au même département ou, dans le cas contraire, par arrêtés conjoints des représentants de l'Etat dans les départements intéressés.

"1° Le taux de taxe professionnelle voté par la communauté urbaine ou le district en application du présent article ne peut, la première année, excéder le taux moyen de taxe professionnelle constaté l'année précédant la décision mentionnée à l'alinéa précédent dans les communes membres, pondéré par l'importance relative des bases de taxe professionnelle de ces communes.

"Le cas échéant, le taux de la taxe professionnelle perçue par la communauté urbaine ou le district sur le territoire d'une ou plusieurs autres zones d'activités économiques en application du présent article est pris en compte pour le calcul du taux moyen pondéré mentionné ci dessus.

Le taux moyen pondéré mentionné ci dessus est majoré du taux de la taxe professionnelle perçue l'année précédente par la communauté urbaine ou le district.

"Lorsque l'année précédant la décision mentionnée au 1° ci-dessus, le taux de taxe professionnelle de la commune la moins imposée était égal ou supérieur à 80 % du taux de taxe professionnelle de la commune la plus imposée, l'écart entre le taux applicable dans chaque commune membre et le taux applicable dans la zone d'activités économiques est réduit de moitié la première année et supprimé la seconde.

"Lorsque le taux de la commune la moins imposée est inférieur à 80 % du taux de la commune la plus imposée, l'écart entre le taux applicable dans chaque commune membre et le taux applicable dans la zone d'activités économiques est réduit d'un sixième chaque année et supprimé à compter de la sixième année.

"Toutefois, le conseil de communauté ou le conseil de district peut décider que l'écart entre le taux de chaque commune membre et le taux applicable dans la zone d'activités économiques sera réduit chaque année par septième, par huitième, par neuvième ou par dixième.

"Le taux de taxe professionnelle voté par la communauté urbaine ou le district s'applique dès la première année aux entreprises qui s'installent sur la zone d'activités économiques après intervention de la délibération mentionnée au premier alinéa du présent article.

"2° Pour les années suivantes, ce taux est fixé dans les limites définies aux articles 1636 B sexies et 1636 B septies.

"Pour l'application de l'article 1636 B sexies :

"a) le taux de la taxe d'habitation est égal au taux moyen de la taxe d'habitation des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de taxe d'habitation dans ces communes ;

"b) le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières est égal à la somme des taux moyens de taxe d'habitation et des taxes foncières des communes membres constatés l'année visée au c) ci-après, et pondérés par l'importance relative des bases de ces trois taxes la même année ;

"c) la variation des taux définis aux a) et b) est celle constatée l'année précédant celle au titre de laquelle la communauté urbaine ou le district vote le taux de taxe professionnelle applicable dans la zone d'activités économiques.

"3° La communauté urbaine ou le district ne peut percevoir la taxe professionnelle mentionnée au 1° de l'article 1609 bis sur les redevables situés dans la zone d'activités économiques."

Amendement - Rédiger ainsi le texte proposé par cet article pour l'article 1609 nonies D du code général des impôts :

"Art. 1609 nonies D. I.- Les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre peuvent être substitués aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle à l'exception des paragraphes II et suivants de l'article 1648 A et de l'article 1648 B. Elles perçoivent, dans ce cas, le produit de cette taxe.

"La décision de substituer la communauté urbaine ou le district aux communes membres pour le vote et la perception de la taxe professionnelle est prise dans les conditions suivantes :

"Le conseil de communauté ou le conseil de district forme, à la demande de la majorité de ses membres, une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges entre le groupement et les communes membres composée d'au moins un représentant du conseil municipal de chacune des communes concernées.

"La commission est présidée de droit par le président du conseil de communauté ou de district. Elle élit, parmi ses membres, le vice-président qui peut la convoquer et la présider si le président du conseil de communauté ou de district est absent ou empêché.

"La commission peut recourir en tant que de besoin pour l'exercice de sa mission aux services de l'Etat et des communes membres de la communauté. Elle rend ses conclusions avant le 30 novembre de l'année.

"Au vu du rapport présenté par la commission locale d'évaluation, le conseil de communauté ou le conseil de district délibère sur le montant de la taxe

professionnelle prélevée par la communauté pour couvrir les charges nettes qui lui sont transférées sans que ce prélèvement puisse excéder 50 % du produit de taxe professionnelle perçu sur les entreprises situées sur le territoire de la communauté urbaine ou du district la première année d'application des présentes dispositions. Il détermine également le montant de l'attribution de compensation garantie à chaque commune, égale au produit de la taxe professionnelle perçu par elle l'année précédente, diminué des charges nettes transférées réparties entre les communes membres au prorata du montant de leur produit de taxe professionnelle ;

"La délibération du conseil est notifiée aux maires de chacune des communes membres. Elle doit être approuvée par délibérations concordantes des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale du groupement ou de la moitié des conseils municipaux des communes membres comptant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes de la communauté urbaine ou du district dont la population totale est supérieure au quart de la population concernée.

"La décision est rendue applicable par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes concernées appartiennent au même département ou, dans le cas contraire, par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements intéressés.

"II.- 1° La première année d'application des dispositions du I. ci-dessus, le taux de taxe professionnelle voté par le conseil de communauté ou le conseil du district ne peut excéder le taux moyen de la taxe professionnelle des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de ces communes.

"Le taux moyen pondéré mentionné ci-dessus est majoré du taux de la taxe professionnelle perçue l'année précédente par la communauté urbaine ou le district.

"Le taux de la taxe professionnelle perçue par la communauté urbaine ou le district sur le territoire d'une ou plusieurs zones d'activités économiques, en application de l'article 1609 nonies C, est pris en compte pour le calcul du taux moyen pondéré mentionné ci-dessus.

"Les écarts entre les taux de taxe professionnelle applicables dans chaque commune membre et le taux voté la première année par le conseil de communauté ou de district sont réduits dans les conditions prévues aux quatrième, cinquième et sixième alinéas du 1° de l'article 1609 nonies C.

"2° Au titre des années suivant la première année d'application des dispositions du 1°) ci-dessus, le taux de taxe professionnelle est fixé par les communautés urbaines ou les districts dans les conditions prévues au 2°) de l'article 1609 nonies C.

"III.- 1° La communauté urbaine ou le district verse à chaque commune membre une attribution de compensation égale au produit de taxe professionnelle perçu par elle l'année précédant l'institution du taux de taxe professionnelle communautaire diminué du coût net des charges transférées calculé dans les conditions définies au paragraphe I ci-dessus.

"Les reversements de taxe professionnelle prévus à l'alinéa précédant constituent une dépense obligatoire pour la communauté urbaine ou le district. Le conseil de communauté ou le district communique aux communes membres avant le 15 février le montant prévisionnel des sommes leur revenant au titre de ces reversements.

"Dans le cas où une diminution des bases imposables de taxe professionnelle réduit le produit disponible, les attributions de compensation sont réduites dans la même proportion.

"2° Le conseil de communauté ou de district prélève sur le produit de la taxe professionnelle le montant nécessaire à la couverture des charges transférées dans les conditions prévues au paragraphe I ci-dessus.

"Les charges correspondant aux compétences communautaires financées par la taxe professionnelle perçue par la communauté urbaine ou le district sont fixées lors de l'examen du budget annuel de celle-ci. Leur augmentation est limitée à la croissance moyenne des dépenses de fonctionnement des communes membres, calculée en comparant les deux derniers comptes administratifs connus des communes concernées, sauf si le conseil de communauté ou de district décide, à la majorité des deux tiers, de dépasser cette limite.

"Le conseil de communauté ou de district ne peut procéder à une réduction du taux d'imposition de la taxe professionnelle ou à une augmentation du prélèvement prévu ci-dessus ayant pour effet de réduire le produit disponible pour les attributions de compensation, qu'après accord des conseils municipaux de toutes les communes concernées.

"3° Le solde restant disponible sur le produit de la taxe professionnelle à la suite du versement des attributions de compensation et du prélèvement communautaire constitue une dotation de solidarité communautaire dont les critères de répartition entre les communes membres sont fixés librement par le conseil de communauté ou de district, statuant à la majorité des deux tiers.

"A défaut de réunion de la majorité requise dans les trois mois suivant la mise en application du présent article, la dotation de solidarité communautaire est répartie selon les règles suivantes :

"- 20 % selon le supplément de bases de taxe professionnelle constaté dans chaque commune ;

"- 10 % selon le nombre de logements locatifs aidés existant dans chaque commune la première année d'application des dispositions du présent article ;

"- 10 % selon le nombre de logements locatifs aidés livrés dans chaque commune à compter de la mise en oeuvre des dispositions du présent article ;

"- 10 % selon le nombre d'élèves relevant de l'enseignement primaire et préélémentaire domiciliés dans chaque commune ;

"- 50 % selon la population communale totale.

"IV.- Les communautés urbaines ou les districts qui ont choisi d'opter pour le régime fiscal prévu au présent article ne peuvent percevoir les impôts mentionnés au 1° de l'article 1609 bis dans les conditions prévues à cet article."

Article 57 bis

Supprimer cet article.

Article 58

Amendement - Rédiger comme suit le début du texte proposé par cet article pour le paragraphe I de l'article 1636 B decies du code général des impôts :

"I.- Les communes membres d'une communauté ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle mentionnés à l'article 1609 nonies B ou d'une communauté urbaine ou d'un district à fiscalité propre ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies D votent les taux..."

Article 59

Amendement - Supprimer cet article.

Article 59 bis

Amendement - Rédiger ainsi cet article :

Le 1° de l'article L.253-2 du code des communes est complété par les dispositions suivantes :

" et, le cas échéant, à l'article 1609 nonies C du code général des impôts ou le produit de l'impôt direct mentionné à l'article 1609 nonies D dudit code ;"

Article additionnel après l'article 59 bis

Amendement - Après l'article 59 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré, dans le code des communes, un article L.252-3-1 ainsi rédigé :

"Art. L.252-3-1.- Les recettes du budget du district peuvent comprendre, le cas échéant, le produit des impôts mentionnés à l'article 1609 nonies C ou à l'article 1609 nonies D du code général des impôts."

Article 59 ter

Amendement - Supprimer cet article.

Article 59 quater

Amendement - Supprimer cet article.

Article 60 bis

Amendement - Supprimer cet article.

Article 61

Amendement - Supprimer cet article.

Article 62

Amendement - Rédiger ainsi le texte proposé par cet article pour le quatrième alinéa de l'article L.234-6 du code des communes :

"Pour la détermination du potentiel fiscal des communes membres d'un groupement à fiscalité propre ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies D du code général des impôts, il est opéré un calcul des bases de taxe professionnelle résultant de la ventilation entre les communes des bases du

groupement diminuées du montant de ces bases correspondant au prélèvement prévu au 2° du III de l'article 1609 nonies D dudit code. Les modalités de ce calcul sont définies par décret en Conseil d'Etat. Elles prennent en compte la répartition des bases de taxe professionnelle entre les communes membres l'année précédant l'application des dispositions de l'article 1609 nonies D du code précité ainsi que la population totale de ces communes."

Article 63

Amendement - Supprimer le paragraphe I du texte proposé par cet article pour remplacer le deuxième alinéa de l'article L.234-17 du code des communes.

Amendement - Rédiger comme suit le paragraphe II de cet article :

II. - Les septième et huitième alinéas de ce même article sont ainsi rédigés :

"Le potentiel fiscal d'une communauté urbaine ou d'un district à fiscalité propre est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales lorsqu'ils n'ont pas opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies D du code général des impôts. Ces bases sont les bases brutes servant à l'assiette des impositions de ce groupement. Le coefficient de pondération de la base de chacune des quatre taxes est le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée constaté pour chacune de ces catégories de groupement.

"Le potentiel fiscal d'une communauté urbaine ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies D du code général des impôts, d'un district à fiscalité propre ayant opté pour le même régime ou d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle, est égal au montant des bases pondérées de taxe professionnelle. Ces bases sont les bases brutes servant à l'assiette des impositions de ce groupement. Le coefficient de pondération de ces bases est le taux moyen national d'imposition à la taxe professionnelle constaté pour ces catégories de groupements."

Amendement - Rédiger comme suit le paragraphe III de cet article :

III. - Le onzième alinéa de cet article est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

"Pour la première année d'application de la loi n° - du d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, le montant des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre ne peut être inférieur à 2.500 millions de francs. Pour les années ultérieures, ce montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement.

"Toutefois, la part des communes au sein de la dotation globale de fonctionnement des communes et de certains de leurs groupements ne peut progresser d'une année sur l'autre de moins de 75 p. 100 du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement."

Amendement - Rédiger ainsi le début du premier alinéa du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour compléter l'article L. 234-17 du code des communes :

"Au titre de l'année où le groupement lève pour la première fois sa fiscalité propre, les districts et les communautés urbaines lorsqu'ils n'ont pas opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies D du code général des impôts, bénéficient d'une attribution..."

Amendement - Supprimer le deuxième alinéa du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour compléter l'article L.234-17 du code des communes.

Amendement - Rédiger ainsi la première phrase du cinquième alinéa du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour compléter l'article L. 234-17 du code des communes :

"Au titre de l'année où la communauté urbaine ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies D du code général des impôts ou le district ayant opté pour le même régime, lève pour la première fois sa fiscalité propre, il bénéficie d'une attribution de dotation globale de fonctionnement calculée sur la base de l'attribution moyenne de la dotation globale de fonctionnement par habitant constatée pour chacune de ces catégories de groupements au titre de l'exercice précédent, par la population des communes regroupées."

Article 64

Amendement - Supprimer cet article.

**Article additionnel après l'article 64
au nom de la Commission des Finances**

Amendement - Après l'article 64, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- Pour les districts à fiscalité propre et les communautés urbaines ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C ou à l'article 1609 nonies D du code général des impôts, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont celles afférentes à l'exercice en cours.

II.- La perte de ressources résultant pour l'Etat de l'augmentation des prélèvements sur recettes entraînée par les dispositions du I ci-dessus est compensée par le relèvement à due concurrence des taux prévus à l'article 575 A du code général des impôts.