



N° 1355

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 janvier 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

**AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE
L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
PLAN ⁽¹⁾, SUR LE PROJET DE LOI *relatif* à l'organisation urbaine *et à
la simplification de la* coopération intercommunale,**

PAR M. DIDIER CHOUAT,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros : **1155** et **1356**.

Coopération intercommunale.

La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :
M. Augustin Bonrepaux, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ;
MM. Jean-Pierre Brard, Arthur Dehaine, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jégou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poef, Philippe Auberge, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Alain Belviso, Christian Bergelin, Eric Besson, Jean-Michel Boucheron, Michel Bouvard, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Yves Cochet, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Raymond Douyère, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Jean-Pierre Soisson, Georges Tron, Philippe Vasseur, Jean Vila.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LE BILAN NUANCÉ DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE	9
I.- UN NOMBRE CROISSANT DE GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE	9
II.- UN REGIME FISCAL DIVERSIFIE	12
A.- LES GROUPEMENTS DE COMMUNES A FISCALITE PROPRE ADDITIONNELLE.....	13
B.- LES GROUPEMENTS DE COMMUNES AYANT INSTITUE LA TAXE PROFESSIONNELLE DE ZONE	14
C.- LES GROUPEMENTS DE COMMUNES À TAXE PROFESSIONNELLE À TAUX UNIQUE	15
III.- LE DEVELOPPEMENT LIMITE DES GROUPEMENTS A TAXE PROFESSIONNELLE A TAUX UNIQUE	19
IV.- LE DYNAMISME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES GROUPEMENTS	20

A.- LES MODALITES DE FIXATION ET DE REPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES GROUPEMENTS	20
B.- UNE DOTATION FREINANT LA PROGRESSION DES DOTATIONS DE SOLIDARITE URBAINE ET DE SOLIDARITE RURALE	22
CHAPITRE II : POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET	25
I.- FAVORISER L'INTERCOMMUNALITE A FISCALITE PROPRE	26
II.- DEVELOPPER LA TAXE PROFESSIONNELLE A TAUX UNIQUE, PARTICULIEREMENT EN MILIEU URBAIN	28
A.- LES AVANTAGES ECONOMIQUES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE A TAUX UNIQUE	28
B.- LES DISPOSITIONS VISANT A FAVORISER L'OPTION EN FAVEUR DE LA TAXE PROFESSIONNELLE A TAUX UNIQUE	30
1.- Les dispositions générales	30
2.- Les dispositions spécifiques aux zones urbaines	34
III.- RENFORCER L'INTEGRATION DES GROUPEMENTS	40
A.- LE COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE CORRIGE	40
B.- LA PRISE EN COMPTE DU COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE DANS LA REPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES GROUPEMENTS A TAXE PROFESSIONNELLE A TAUX UNIQUE	41
C.- UNE MISE EN OEUVRE PROGRESSIVE	42
CHAPITRE III : UN DISPOSITIF PERFECTIBLE	43
I.- UNE DELIMITATION TROP STRICTE DU CHAMP DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION	43
A.- LA PERTINENCE DES SEUILS RETENUS	43
B.- LE CARACTÈRE VOLONTARISTE DU PROJET DE LOI	47
II.- DES INCITATIONS FISCALES TRES ENCADREES	49
A.- UN PLAFONNEMENT CRITIQUABLE DE LA DELIAISON A LA BAISSSE	50

B.- UNE FISCALITÉ MIXTE REFUSÉE AUX ZONES RURALES	51
III.- DES INTERROGATIONS DIVERSES SUR LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	53
A.- VERS UNE INTERCOMMUNALITE A DEUX VITESSES ?	53
B.- DES CORRECTIONS LÉGITIMES DU COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE ?	54
C.- UN FINANCEMENT PARTICULIER SUFFISANT ?	56
EXAMEN EN COMMISSION	59
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	83
MESDAMES, MESSIEURS,	

Par rapport aux autres Etats européens, la France se particularise par la multiplicité du nombre des communes, qualifiée souvent “ d’émiettement communal ”. Avec plus de 36.000 communes, elle regroupe plus de la moitié de l’ensemble des structures territoriales des Etats membres de l’Union européenne. En contrepartie, les communes françaises comptent en moyenne moins de 1.600 habitants contre 5.000 en moyenne en Europe ; 77% d’entre elles ont même une population inférieure à 1.000 habitants.

Cette singularité, fruit de l’histoire, présente quelques avantages : elle accroît la participation des citoyens à la gestion des affaires locales et, sur le plan économique, “ *la finesse de la carte administrative rapproche le décideur de l’usager et favorise ainsi l’efficacité de la révélation démocratique des besoins collectifs* ”⁽¹⁾.

Toutefois, cet émiettement rend nécessaire des rapprochements pour agréger des moyens dispersés et structurer des initiatives locales.

L’action destinée à encourager le travail en commun a très souvent oscillé entre deux voies : celle du regroupement autoritaire de communes et celle de la coopération intercommunale. L’échec patent de la méthode coercitive, que démontre notamment le faible nombre de communes ayant fusionné en application de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et le

⁽¹⁾ Guy Gilbert et Alain Guengant, “ La fiscalité locale en question ”, Montchestien, 1998, page 119.

regroupement communal, impose de recourir à la méthode incitative, c'est-à-dire à l'intercommunalité.

Il a pu être ainsi observé ⁽²⁾ qu'à chaque réaffirmation solennelle du principe de libre administration des communes, le législateur s'est empressé de promouvoir la coopération : la loi du 28 mars 1890 a créé les syndicats intercommunaux à vocation unique en réponse à la loi du 5 avril 1884 affermissant l'autonomie municipale ; l'ordonnance du 5 juin 1959 instituant les syndicats intercommunaux à vocation multiple et les districts, ainsi que la loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines, apparaissent comme des contreparties à la consécration constitutionnelle de 1958 ; enfin, la loi du 6 février 1992 sur les communautés de villes et de communes fait écho aux lois de décentralisation de 1982 et 1983.

Actuellement, il existe donc diverses catégories juridiques de coopération intercommunale : les syndicats de communes sous diverses formes (à vocation unique, à vocation multiple, à la carte, mixte), les districts, les communautés de communes, les communautés de villes, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle. D'autres approches de coopération ont également prospéré : pays, ententes et conférences intercommunales, contrats de ville, contrats de pays, réseaux de villes, parcs naturels régionaux, comités de bassin d'emploi, pays d'accueil touristique, etc...

Il convient de préciser que ces huit structures constituent des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et ne sont donc pas des collectivités territoriales. Elles se distinguent de ces dernières par le principe de spécialité, la représentation indirecte et l'intervention obligatoire de l'Etat dans leur procédure de création.

CARACTÉRISTIQUES ET COMPÉTENCES DES EPCI

Syndicat de communes	Pas de compétence obligatoire. Il convient de distinguer : – les syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu), constitués pour un seul domaine d'attribution ; – les syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom), pour lesquels plusieurs compétences sont conférées au syndicat, soit pour toutes les communes, soit pour certaines d'entre elles (" syndicat à la carte "). Il existe également des syndicats regroupant des syndicats de communes.
Syndicat mixte	Le syndicat mixte est une catégorie particulière pouvant associer diverses collectivités territoriales et groupements de collectivités, chambres consulaires et diverses personnes morales de droit public. Aucune compétence n'est obligatoire.
District	Compétences obligatoires : gestion des services du logement (notamment fichier des logements vacants) et services de secours contre l'incendie (compétence supprimée par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996) ; Compétences facultatives selon la décision institutive du district (sans qu'il puisse y avoir de compétences " à la carte " au contraire des Sivom).
Communauté de communes	Compétences obligatoires : – une ou plusieurs attributions en matière d'actions de développement économique intéressant l'ensemble de la

⁽²⁾ P. Bernard, " Point de vue d'un représentant de l'Etat sur la coopération entre les collectivités locales. La solidarité aujourd'hui : s'organiser pour servir une oeuvre commune ", *Les cahiers du CNFPT*, n° 25, 1988, pages 4 à 13.

	communauté ; – une ou plusieurs attributions en matière d'aménagement de l'espace ; – au moins une attribution parmi celles de ces quatre groupes : logement et cadre de vie ; environnement ; voirie ; équipements culturels, sportifs et d'enseignement ; + compétences précédemment attribuées aux syndicats et districts dotés des mêmes périmètres + compétences facultatives ; + bâtiments affectés aux cultes en Alsace et en Moselle.
Communauté de villes	Seuil de population : 20.000 habitants minimum. Compétences obligatoires : aménagement de l'espace et développement économique. Une autre compétence obligatoire est à choisir parmi : environnement, logement, voirie-transports, équipements culturels -sportifs-scolaires. Au contraire du régime applicable aux communautés de communes, les communautés de villes se voient, de manière très détaillée, attribuer l'ensemble des compétences dans les domaines qui leur sont transférés ; + compétences précédemment attribuées aux syndicats et districts dotés des mêmes périmètres + compétences facultatives.
Communauté urbaine	Seuil de population : 20.000 habitants minimum. Compétences, obligatoires et détaillées par la loi, en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique (logement, zones d'activités, urbanisme), de gestion de plusieurs services (eau et assainissement, transports) et d'équipements structurants (voirie).
Syndicat d'agglomération nouvelle	Les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) constituent une formule spécifique aux villes nouvelles, avec des attributions obligatoires en matière d'urbanisme (schémas directeurs et POS), d'aménagement et de construction (ZAC), de lotissements et d'opérations groupées de plus de 30 logements, de permis de construire, de transports, de réseaux et de voies nouvelles, ou encore de développement économique.

Source : Association des maires de France, " La coopération intercommunale en 1998 ".

La coopération intercommunale représente aujourd'hui un fait incontestable, puisque l'on compte près de 19.000 structures intercommunales et qu'une commune appartient en moyenne à 5,4 groupements.

LA SITUATION DE L'INTERCOMMUNALITE

	1972	1980	1985	1988	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998
SIVU	9.28	11.66	11.96	12.90	14.59	ND	14.58	14.49	14.61	ND	ND
SIVOM	1.24	1.98	2.07	2.28	2.47	ND	2.36	2.29	2.22	ND	ND
Syndicats mixtes								1.10	1.21	ND	ND
Districts	95	147	153	165	214	252 ^(a)	290 ^(a)	324 ^(a)	318 ^(a)	316 ^(a)	310 ^(a)
Communautés urbaines	9	9	9	9	9	9	9	9	10	11	12
Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)			9	9	9	9	9	9	9	9	9
Communautés de communes						193	554	756	894	1.10	1.24
Communautés de villes						3	4	4	4	5	5

(a) à fiscalité propre.

Source : Direction générale des collectivités locales.

On perçoit ici le paradoxe de l'intercommunalité : les nombreuses tentatives pour gérer le problème communal ont abouti à un enchevêtrement de structures, même s'il convient de noter que la multiplication des formules offertes a joué un rôle incitatif important, car chaque nouvelle formule avait

pour effet de faire apparaître les structures anciennes comme moins redoutables aux yeux des élus municipaux ⁽³⁾.

Toutefois, une distinction majeure est à effectuer entre :

– d’une part, les EPCI reposant avant tout sur une logique associative, qui représentent 95% des établissements intercommunaux ; il s’agit d’une intercommunalité destinée à assurer la gestion en commun de services publics locaux (eau, assainissement, voirie, ordures ménagères...) ; elle est mise en œuvre par les syndicats intercommunaux ;

– d’autre part, les EPCI répondant à une logique fédérative, qui s’inscrivent dans une volonté d’intégration plus exigeante ou, tout au moins, qui répondent à un souci d’assurer l’administration d’un ensemble cohérent de compétences sur un même territoire intercommunal. Cette catégorie, qui regroupe les districts, les communautés urbaines, les syndicats d’agglomération nouvelle, les communautés de communes et les communautés de villes, ne comptait que 1679 EPCI au 1er janvier 1999.

A chacune de ces deux catégories d’établissements correspond un régime de financement marqué par une réelle diversité. Tandis que le budget des syndicats de communes est principalement alimenté par les contributions que leur versent les communes membres, soit sous forme de contributions budgétaires, soit sous forme de contributions fiscalisées (le cumul de ces deux types de contributions étant autorisé), les EPCI répondant à une logique fédérative sont qualifiés d’EPCI à fiscalité propre, car ils sont habilités à voter leurs propres taux d’imposition à partir de leurs propres bases d’imposition. Les EPCI à fiscalité propre bénéficient, par ailleurs, de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

La loi d’orientation du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République a permis de donner un nouvel essor à la coopération communale à fiscalité propre. Une nouvelle impulsion apparaît aujourd’hui nécessaire et tel est l’objet du projet de loi relatif à l’organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, qui propose une nouvelle architecture institutionnelle de l’intercommunalité (en particulier en milieu urbain) et qui prévoit de nouvelles dispositions fiscales et financières en vue de développer la taxe professionnelle unique.

⁽³⁾ La forte progression des districts entre 1988 et 1993 est, à cet égard, très significative : lors de la préparation de la loi de 1992 relative à l’administration territoriale de la République, créant les communautés de communes et les communautés de villes, beaucoup de groupements en gestation ont préféré adopter une structure connue, par crainte de se voir imposer les nouvelles structures.

Votre Commission des finances s'étant saisie pour avis du seul titre II de ce projet de loi, concernant les dispositions fiscales et financières, le présent rapport examinera successivement le régime fiscal et financier actuel des EPCI à fiscalité propre et les principales dispositions du projet de loi, avant de formuler plusieurs observations sur ces dernières.

CHAPITRE PREMIER

LE BILAN NUANCE DE L'INTERCOMMUNALITE A FISCALITE PROPRE

Depuis l'adoption de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, une augmentation sensible du nombre des EPCI à fiscalité propre a été enregistrée, mais l'intégration de ces groupements varie selon qu'ils relèvent du régime de la fiscalité additionnelle, du régime de la taxe professionnelle de zone ou du régime de la taxe professionnelle à taux unique. En outre, les groupements à taxe professionnelle à taux unique (ou taxe professionnelle d'agglomération) demeurent peu nombreux et, en réalité, faiblement intégrés. Enfin, la dynamique de la dotation globale de fonctionnement attribuée à ces groupements nuit à la solidarité en faveur des communes démunies.

I.- UN NOMBRE CROISSANT DE GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE

De 1972 à 1992, l'évolution de l'intercommunalité s'est traduite par une constante augmentation du nombre de syndicats intercommunaux. Cependant, depuis 1992, le nombre des EPCI à fiscalité propre a connu une forte progression, passant de 466 au 1er janvier 1993, à 1.679 au 1er janvier 1999.

LA SITUATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE

	Communautés urbaines	Syndicats d'agglomération nouvelle	Districts, communautés de villes et communautés de communes		
			Avec TPU	Sans TPU	Ensemble
• Au 1er janvier 1993					
Nombre de groupements	9	9	9	448	466
population (<i>en millions</i>)	4,0	0,8	1,6	14,9	21,3
nombre de communes	251	51	148	4.695	5.148
• Au 1er janvier 1996					
Nombre de groupements	10	9	46	1.169	1.234
population (<i>en millions</i>)	4,4	0,7	2,4	19,5	27,0
nombre de communes	271	51	500	12.734	13.556
• Au 1er janvier 1998					
Nombre de groupements	12	9	83	1.473	1.577
population (<i>en millions</i>)	4,5	0,7	3,1	23,5	31,9
nombre de communes	309	51	818	16.582	17.160

Source : Direction générale des collectivités locales.

Ainsi, 19.129 communes adhèrent à un groupement à fiscalité propre, ce qui représente plus de la moitié des communes françaises, et il convient de rappeler que, si une commune peut adhérer à plusieurs syndicats, elle ne peut être membre que d'un seul EPCI à fiscalité propre, puisque la loi de finances pour 1993 a interdit, sur un même territoire, la perception d'une double imposition au profit d'EPCI à fiscalité propre.

De même, la population regroupée dans les EPCI à fiscalité propre (34,4 millions d'habitants) correspond à plus de la moitié de la population nationale.

On peut encore noter que les dépenses des groupements de communes à fiscalité propre ont atteint, au cours de l'exercice 1996, un volume supérieur à 55 milliards de francs, soit le huitième des dépenses des communes *stricto sensu*. Enfin, la fiscalité directe levée par ces organismes s'élève à près de 23 milliards de francs, soit 12% du produit total du secteur communal et intercommunal.

DÉPENSES ET RECETTES DES EPCI À FISCALITÉ PROPRE EN 1996

(en milliards de francs)

	Communautés urbaines	Syndicats d'agglomération nouvelle	Districts, communautés de villes et communautés de communes		
			Avec TPU	Sans TPU	Ensemble
Dépenses totales	22,11	5,20	4,55	23,30	55,16
• Dépenses de fonctionnement	11,87	2,99	3,90	13,35	32,10
Frais de personnel	4,35	0,48	0,18	3,02	8,02
Intérêts de dette	1,26	0,88	0,06	1,54	3,74
Transferts versés	2,62	1,11	3,38	4,60	11,72
• Dépenses d'investissement	10,24	2,21	0,65	9,95	23,05
Remboursement de dette	3,15	1,17,	0,12	2,70	7,15
Equipement	3,92	0,76	0,32	5,34	10,34
Recettes totales	22,57	5,31	4,53	23,71	56,11
• Recettes de fonctionnement	15,18	3,55	4,21	16,90	39,84
– fiscalité directe	8,10	2,56	3,62	8,66	22,94
– transferts reçus	3,42	0,44	0,34	3,92	8,12
<i>dont : DGF</i>	2,14	0,20	0,30	1,99	4,63
• Recettes d'investissement	7,39	1,76	0,32	6,80	16,27
– subventions	1,64	0,38	0,11	2,36	4,49
<i>dont : FCTVA</i>	0,53	0,15	0,03	0,53	1,25
– Emprunts	2,62	1,03	0,16	3,01	6,82

Source : Direction générale des collectivités locales.

Le développement des groupements à fiscalité propre doit cependant faire l'objet d'une appréciation nuancée.

Tout d'abord, les créations d'EPCI à fiscalité propre sont moins nombreuses depuis 1995 (+ 85% en 1994, + 27% en 1995, + 11% en 1996, + 17% en 1997 et + 9% en 1998).

Ensuite, les EPCI à fiscalité propre s'inscrivent le plus souvent dans le cadre du canton et comptent de ce fait un nombre limité de communes. Ainsi, les trois quarts des structures regroupent entre 5 et 20 communes et la moitié entre 5.000 et 20.000 habitants. La structure type associerait 10 communes et regrouperait environ 8.000 habitants. Cette dimension n'autorise pas des programmes de développement ambitieux.

Enfin l'intercommunalité à fiscalité propre est très inégalement répartie sur le territoire national.

Elle peut certes être perçue comme un phénomène aussi bien urbain que rural, comme le montre le tableau suivant.

**RÉPARTITION DES COMMUNES MEMBRES D'UN EPCI À FISCALITÉ PROPRE
(au 1^{er} janvier 1997)**

	Districts	Communauté de communes	Communes urbaines	Communautés de ville	Syndicats d'agglomération nouvelle	Total	Total France entière	Poids dans l'ensemble
Nombre de communes appartenant à :								
– pôle urbain	675	532	225	28	34	1.494	2.813	53,1%
– péri-urbain	1.226	3.142	60	54	17	4.499	10.430	43,1%
– espace à dominante rurale	1.641	8.575	1	4	0	10.221	23.419	43,7%
Total	3.542	12.249	286	86	51	16.214	36.662	44,2%

Source : Direction générale des collectivités locales.

Cependant, les contrastes régionaux sont très importants⁽⁴⁾. Si l'intercommunalité à fiscalité propre est particulièrement développée dans les régions de l'Ouest, le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace, elle demeure peu marquée dans le Centre, l'Auvergne et Midi-Pyrénées, c'est-à-dire dans les secteurs qui correspondent largement aux zones de revitalisation rurale. L'Ile-de-France apparaît comme un cas particulier puisqu'elle ne comporte

⁽⁴⁾ Voir la carte page 18.

que 141 EPCI à fiscalité propre (dont 7 syndicats d'agglomération nouvelle), alors que les interventions en matière d'urbanisme, de logement ou de développement économique justifieraient des réflexions dépassant largement le cadre communal.

Cette répartition territoriale peut être expliquée par divers facteurs ⁽⁵⁾ : les incitations financières accordées par les régions et les départements, le rôle des petites villes ou encore des facteurs historiques, culturels ou économiques ⁽⁶⁾.

II.- UN REGIME FISCAL DIVERSIFIE

Les EPCI à fiscalité propre se répartissent entre :

– les EPCI placés sous le régime de la fiscalité additionnelle, dont relèvent de plein droit les districts, les communautés urbaines et les communautés de communes ;

– les EPCI qui ont opté pour le régime de la taxe professionnelle de zone, comme peuvent le faire les districts, les communautés urbaines, les communautés de communes ainsi que les syndicats d'agglomération nouvelle, sous réserve que, dans ce dernier cas, une zone d'activités économiques se situe à la fois sur le territoire d'une agglomération nouvelle et sur celui d'une commune limitrophe de ladite agglomération ;

– enfin, les EPCI à taxe professionnelle à taux unique, dont relèvent de plein droit les communautés de villes et les syndicats d'agglomération nouvelle et, sur option et sous certaines conditions, les districts, les communautés urbaines et les communautés de communes.

En 1998, sur 1473 EPCI à fiscalité additionnelle, 303 avaient adopté le régime de la taxe professionnelle de zone. Par ailleurs, 83 groupements seulement avaient opté pour le régime de la taxe professionnelle à taux unique.

⁽⁵⁾ Pierre Limouzin, " L'intercommunalité : une nouvelle territorialité ? ", *Annales de géographie*, n° 599, 1998, pages 59 à 83.

⁽⁶⁾ Ainsi, le fort développement de l'intercommunalité en Bretagne résulterait des aides fournies par la région et les départements, du nombre important de petites villes, du faible contraste entre le chef-lieu de canton à l'habitat dispersé et les communes environnantes et, enfin, de la conscience très vive de la nécessité de se regrouper, aussi bien au sein de coopératives que dans le cadre de l'intercommunalité, pour éviter à cette région périphérique d'être marginalisée (sur ce dernier point : " L'intercommunalité comme levier économique ", *Les Échos*, 19 février 1996, pages 21 et 22).

LES PRODUITS VOTES PAR LES EPCI A FISCALITE PROPRE EN 1997

	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	TP (hors TPZ)	TP de zone	Total
COMMUNAUTÉS URBAINES						
produits votés ^(a)	1.821	1.826	27	4.613	3	8.290
taux moyen d'imposition	8,43%	7,87%	18,29%	7,77%	14,17%	
EPCI À FISCALITÉ ADDITIONNELLE (HORS SAN)						
produits votés ^(a)	1.930	2.638	346	4.824	200	9.938
taux moyen d'imposition	1,94%	2,90%	6,46%	2,15%	-	
EPCI À TAXE PROFESSIONNELLE D'AGGLOMÉRATION ANCIENS AUTRES QUE SAN						
produits votés ^(a)	-	-	-	3.726	-	3.726
taux moyen d'imposition	-	-	-	16,30%	-	
EPCI À TAXE PROFESSIONNELLE D'AGGLOMÉRATION NOUVEAUX AUTRES QUE SAN						
produits votés ^(a)	-	-	-	448	-	448
taux moyen d'imposition	-	-	-	15,97%	-	
SAN						
produits votés ^(a)	-	-	-	2.599	-	2.599
taux moyen d'imposition	-	-	-	17,94%	-	

(a) en millions de francs.

Source : Direction générale des collectivités locales.

**A.- LES GROUPEMENTS DE COMMUNES A FISCALITE PROPRE
ADDITIONNELLE**

Les EPCI à fiscalité additionnelle votent le taux et perçoivent le produit des quatre taxes directes locales : taxe d'habitation, taxe professionnelle et taxes foncières. Les communes membres du groupement perçoivent également ces impôts ; la fiscalité du groupement se surajoute à celle des communes.

L'année qui suit celle de la création du groupement, les rapports entre les taux des quatre taxes doivent être égaux aux rapports constatés, l'année précédente, entre les taux moyens pondérés des mêmes taxes dans l'ensemble des communes membres. Ainsi le mécanisme de la fiscalité propre additionnelle reproduit, la première année de fiscalisation, la structure des taux constatés, l'année précédente, pour l'ensemble des communes membres du groupement.

Les années suivantes, les taux d'un EPCI à fiscalité additionnelle suivent la plupart des règles applicables aux communes et peuvent donc être fixés, soit selon la méthode de la variation proportionnelle, qui consiste à

faire évoluer les quatre taux de la même façon, soit selon la méthode de la variation différenciée (cette dernière méthode exigeant le respect des règles de liaison entre les taux prévus par l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts).

Toutefois, à la différence des communes, les EPCI à fiscalité additionnelle ne sont pas soumis au plafonnement des taux prévu par l'article 1636 B *septies* du code général des impôts et ne peuvent pas utiliser la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle.

B.- LES GROUPEMENTS DE COMMUNES AYANT INSTITUE LA TAXE PROFESSIONNELLE DE ZONE

Les EPCI qui gèrent une zone d'activités économiques peuvent décider de se substituer à leurs communes membres pour voter le taux et percevoir le produit de la taxe professionnelle afférente aux entreprises implantées dans la zone d'activités.

Ainsi, à l'intérieur de la zone d'activités économiques, vont s'appliquer une taxe professionnelle au taux unique défini par le groupement et une taxe d'habitation et des taxes foncières dont les taux sont fixés par la commune et par le groupement. A l'extérieur de cette zone, le régime normal de la fiscalité additionnelle s'applique et les entreprises sont alors soumises au taux de la taxe professionnelle de la commune d'implantation, auquel s'ajoute le taux de taxe professionnelle additionnel du groupement.

La première année d'application de la taxe professionnelle de zone (TPZ), le taux de taxe professionnelle est le taux moyen pondéré des communes membres, ou un taux inférieur si le groupement le décide. Ce taux moyen pondéré est déterminé par rapport à l'ensemble des communes membres comprises ou non dans la zone d'activités économiques. En outre, lorsqu'un groupement adopte la TPZ alors qu'il appliquait déjà la fiscalité additionnelle, le taux moyen pondéré est majoré du taux additionnel de taxe professionnelle perçu l'année précédente par le groupement.

L'unification progressive des taux est facultative en cas de TPZ et la pratique montre qu'elle est rarement mise en œuvre.

Les règles de plafonnement des taux et de liaison entre les taux s'appliquent.

La TPZ était, à l'origine, un mécanisme initialement réservé au milieu rural, où les entreprises sont souvent concentrées et où il n'y a pas forcément lieu d'unifier la taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire. Depuis la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, l'adoption de la TPZ en milieu urbain est possible, mais, dans ce cas, elle peut conduire à un éclatement des taux de taxe professionnelle entre la zone et le " hors zone ", agissant en cela à l'inverse du processus unificateur de la taxe professionnelle à taux unique. On peut d'ailleurs observer que le " pré-rapport " relatif à l'intercommunalité, rédigé en 1996 par la direction générale des collectivités locales, estimait que *" si elle peut se concevoir comme étape transitoire pour l'intercommunalité, [la TPZ] ne semble pas devoir s'inscrire au rang des choix durables susceptibles d'en assurer le développement "*.

Il convient, enfin, de rappeler que la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale a donné un cadre juridique au partage volontaire de la taxe professionnelle et des autres impôts locaux et que ce mécanisme de péréquation est souvent mis en place pour la taxe professionnelle issue d'une zone d'activités économiques.

C.- LES GROUPEMENTS DE COMMUNES A TAXE PROFESSIONNELLE A TAUX UNIQUE

Dans ce régime fiscal, l'EPCI est substitué aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle. Il est donc appelé à en voter le taux et à en percevoir le produit. Les communes membres ne conservent de compétences que pour la fiscalité relative aux trois taxes sur les ménages.

La première année d'application de la taxe professionnelle à taux unique (TPU), le taux 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 taxe professionnelle de ces communes. Le cas échéant, le taux de taxe professionnelle du nouveau groupement est augmenté du taux de taxe professionnelle du groupement à fiscalité additionnelle préexistant.

La loi du 6 février 1992 a institué un mécanisme d'unification progressive des taux, permettant d'éviter que les entreprises ne subissent de trop brusques ressauts d'imposition. Ainsi, lorsque le taux de taxe professionnelle de la commune la moins imposée était égal ou supérieur à

90% du taux de la commune la plus imposée, il est fait application du taux unique dès la première année ; dans les autres cas, la période d'unification peut varier entre deux et dix ans, selon l'importance de l'écart existant entre la commune la moins imposée et la commune la plus imposée. La loi de finances rectificative pour 1996 a assoupli la rigidité de ce mécanisme d'étalement, en accordant le droit à l'EPCI de modifier la période de réduction des écarts de taux, sans que cette période puisse excéder dix ans. Selon une enquête récente, la période d'unification dure moins de cinq ans pour 30% des EPCI à TPU, et huit ans ou plus pour près de la moitié.

Cette période transitoire de lissage ne supprime pas le pouvoir fiscal du groupement : durant cette période, il détermine le produit fiscal attendu, ce qui permet, chaque année, une deuxième correction des taux communaux, déjà corrigés du coefficient d'ajustement destiné à rapprocher les taux.

A la fin de la période, les entreprises situées sur le territoire de l'EPCI sont imposées à un taux unique de taxe professionnelle, fixé dans le respect des règles de liaison entre les taux et de plafonnement des taux.

Afin de préserver les équilibres budgétaires communaux, le groupement, après avoir assuré le financement de ses charges, doit reverser à chaque commune membre une attribution de compensation égale au produit de taxe professionnelle perçu par elle l'année précédant l'institution de la TPU. Cette attribution ne pouvant pas être indexée, toute augmentation des bases de taxe professionnelle sur le territoire de l'EPCI peut alimenter une dotation de solidarité communautaire à répartir suivant des critères librement définis.

Par ailleurs, en fonction des compétences qui leur ont été transférées, les EPCI à TPU peuvent percevoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping ou la redevance pour enlèvement des ordures, déchets et résidus, la taxe de balayage, la taxe de séjour, la taxe sur la publicité et, sous réserve de conditions tenant à la population, la taxe sur l'électricité.

LE REGIME FISCAL DES EPCI A FISCALITE PROPRE

	Communauté de communes	District	Communauté de villes	Communauté urbaine
Fiscalité propre additionnelle	Oui, de droit.		Non.	Oui, de droit.
Taxe professionnelle de zone	Oui, à la majorité des 2/3 du conseil, si la communauté de communes a créé, crée ou gère une zone d'activités économiques située sur une ou plusieurs communes membres de la communauté.	Possible, à la majorité des 3/4 du conseil pour les districts à fiscalité propre existant au 8 février 1992 ^(a) , s'ils sont compétents en aménagement de l'espace et en développement économique, et créent ou gèrent une zone d'activités située sur le territoire d'une ou plusieurs communes membres du district.	Non.	Possible, à la majorité des 3/4 du conseil pour les communautés urbaines existant au 8 février 1992 ^(a) , si elles créent ou gèrent une zone d'activités située sur le territoire d'une ou plusieurs communes membres.
Taxe professionnelle à taux unique	Possible, à la majorité des 3/4 du conseil, dans les conditions applicables aux communautés de villes. Suppression de la fiscalité propre additionnelle.	Possible, à la majorité des 3/4 du conseil, pour les districts à fiscalité propre existant au 8 février 1992 ^(a) , compétents en aménagement de l'espace et en développement économique, dans les conditions applicables aux communautés de villes. Suppression de la fiscalité additionnelle.	Oui, de droit, avec reversement partiel aux communes membres.	Possible, pour les communautés urbaines existant au 8 février 1992 ^(a) , à la majorité des 3/4 du conseil dans les conditions applicables aux communautés de villes. Suppression de la fiscalité additionnelle.

(a) Cette différence de traitement s'explique par le fait que la loi a souhaité favoriser la création des communautés de villes et des communautés de communes plutôt que celle des districts et des communautés urbaines, sans défavoriser ceux qui existaient déjà.

Source : Association des maires de France, " La coopération intercommunale en 1998 ".

**LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES
À FISCALITÉ PROPRE AU 1^{er} JANVIER 1998**

En foncé, les structures intercommunales à fiscalité propre.

Source : Direction générale des Collectivités locales.

III.- LE DEVELOPPEMENT LIMITE DES GROUPEMENTS A TAXE PROFESSIONNELLE A TAUX UNIQUE

Les groupements ayant une TPU sont peu nombreux et ne correspondent pas toujours, dans les faits, à une intercommunalité d'intégration.

Au 1^{er} janvier 1999, seulement 98 EPCI (hors syndicats d'agglomération nouvelle) appliquaient la TPU. Ces EPCI ne représentaient donc que 5,8% des EPCI à fiscalité propre.

En outre, bien que ce régime fiscal ait surtout été prévu pour la coopération en milieu urbain, on constate que plus de 70% des groupements qui l'ont adopté comptent moins de 20.000 habitants. Les EPCI à TPU dépassant 100.000 habitants ne sont que six : Marseille, Rennes, Aix-en-Provence, Avignon, La Rochelle et Perpignan. Il est d'ailleurs significatif qu'aucune des douze communautés urbaines n'ait opté pour ce dispositif et que les communautés de villes, pour qui ce régime fiscal est obligatoire, ne soient que cinq.

Par ailleurs, comme l'indique un document récent de la direction générale des collectivités locales ⁽⁷⁾, “ *de façon générale, les groupements à taxe professionnelle d'agglomération semblent autant orientés vers le partage et l'uniformisation de la taxe professionnelle que vers la gestion et la réalisation directes* ”. Plus crûment, dans son quinzième rapport consacré à la taxe professionnelle, le Conseil des impôts estime que “ *les communes ont souvent conçu les nouveaux groupements avant tout comme des machines à redistribuer de la taxe professionnelle* ”.

En effet, les EPCI à TPU privilégient, pour l'instant, la redistribution sur l'investissement et la majorité d'entre eux disposent, pour l'exercice de leurs propres compétences, de ressources de transfert (notamment la dotation globale de fonctionnement) supérieures aux recettes que leur procure la taxe professionnelle. En 1996, les EPCI à TPU restituaient aux communes 89% en moyenne du produit de la taxe professionnelle. Cette moyenne dissimulait néanmoins de fortes variations des comportements. Ainsi, la communauté de communes d'Aix-en-Provence versait un produit supérieur aux recettes de l'impôt (et redistribuait donc aussi une fraction de la dotation globale de fonctionnement), tandis que la

⁽⁷⁾ *Bulletin d'informations statistiques de la direction générale des collectivités locales, “ L'intercommunalité à fiscalité propre ”, n° 28, avril 1998.*

communauté de villes de La Rochelle conservait 68% du produit de la taxe professionnelle.

Il est vrai, cependant, que les compétences minimales des communautés de communes et des communautés de villes sont initialement peu coûteuses et qu'il faut très souvent plusieurs années à ces EPCI pour développer des services et des équipements nécessitant d'importants moyens budgétaires. On peut d'ailleurs constater que la part du produit de taxe professionnelle conservé par l'EPCI tend à s'accroître au fil des années.

Il est néanmoins intéressant d'observer que le choix de la TPU a été décidé, le plus souvent, au moment de la constitution de l'EPCI et qu'il ne peut donc être analysé que très rarement comme l'aboutissement d'une pratique éprouvée de l'intercommunalité de projet. Dans un certain nombre de cas, l'option en faveur de la TPU semble correspondre à une volonté de bénéficier d'une prime au titre de la dotation globale de fonctionnement, puisque la dotation par habitant des communautés de villes et groupements assimilés est plus élevée que celle des districts et communautés de communes à fiscalité additionnelle.

IV.- LE DYNAMISME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES GROUPEMENTS

A la différence des syndicats de communes, les groupements de commune à fiscalité propre bénéficient de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

A.- LES MODALITES DE FIXATION ET DE REPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES GROUPEMENTS

Depuis la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF, la DGF des groupements de communes constitue l'une des trois composantes de la dotation d'aménagement de la DGF des communes, qui regroupe également la dotation de solidarité urbaine en faveur des communes urbaines défavorisées et la dotation de solidarité rurale en faveur des communes rurales défavorisées ou subissant des charges de centralité.

En application de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, le Comité des finances locales fixe, chaque année, le montant total des sommes affectées à la DGF des groupements, ainsi que le montant des enveloppes affectées à chacune des catégories d'EPCI. Il

convient de préciser qu'en matière de DGF, les EPCI sont répartis en quatre catégories seulement :

- districts à fiscalité propre et communautés de communes ;
- communautés de villes et groupements assimilés (c'est-à-dire les groupements ayant opté pour la TPU) ;
- syndicats d'agglomération nouvelle ;
- communautés urbaines.

La DGF par habitant peut ainsi tenir compte des différences d'intégration imposées par chacune de ces catégories. En 1998, la DGF par habitant était ainsi fixée à :

- 103,26 francs pour les communautés de communes et les districts à fiscalité additionnelle ;
- 121,99 francs pour les communautés de villes et les autres EPCI à TPU (hors syndicats d'agglomération nouvelle) ;
- 258,78 francs pour les syndicats d'agglomération nouvelle ;
- 471,70 francs pour les communautés urbaines.

Chaque groupement de communes perçoit une DGF constituée :

- pour 15%, d'une dotation de base, calculée en fonction de la valeur de point catégorielle et de la population des communes regroupées, pondérée par le coefficient d'intégration fiscale (CIF) du groupement si ce dernier lève une fiscalité additionnelle aux quatre taxes (le CIF n'est pas pris en compte pour les EPCI à TPU, puisque l'intégration fiscale de ces groupements est entière en ce qui concerne la seule taxe professionnelle) ;
- pour 85%, d'une dotation de péréquation, calculée en fonction de la valeur de point catégorielle, de la population, de l'écart relatif entre le potentiel fiscal du groupement et le potentiel fiscal moyen des groupements de sa catégorie et en fonction du CIF du groupement s'il lève la fiscalité additionnelle.

La première année de perception de la DGF, le CIF pris en compte est forfaitaire et égal au CIF moyen de la catégorie. En outre, un abattement

de 50%, voire de 75% si le potentiel fiscal du groupement est égal ou supérieur au double du potentiel fiscal moyen de sa catégorie, est effectué, afin de tenir compte du phénomène d'intégration progressive des groupements qui ne légitimerait pas l'octroi d'une dotation pleine, calculée sur la base du CIF moyen.

La DGF de deuxième année est une dotation "spontanée", sans abattement et sans mécanisme de garantie ou d'écrêtement, qui prend en compte les données fiscales réelles propres au groupement. La plupart des groupements procédant à une intégration progressive et ayant donc un CIF inférieur au CIF moyen, il en résulte une baisse de la DGF par rapport à celle perçue la première année.

A compter de la troisième année de perception de la DGF, les groupements bénéficient d'un mécanisme de garantie. Ainsi, les EPCI dotés de la TPU perçoivent une DGF qui progresse d'une année sur l'autre au moins comme la dotation forfaitaire des communes, tandis que les autres groupements disposent d'une attribution qui ne peut être inférieure à 80% de celle perçue l'année précédente⁽⁸⁾. Ces groupements à fiscalité additionnelle sont, en outre, assujettis, à compter de la troisième année, à un mécanisme d'écrêtement leur interdisant de percevoir une dotation supérieure à 120% de l'attribution de l'année précédente⁽⁹⁾. Cet écrêtement se justifie par le souci de ne pas remettre en cause l'équilibre de la répartition de la DGF compte tenu de la croissance importante du nombre des groupements à fiscalité propre percevant la DGF.

B.- UNE DOTATION FREINANT LA PROGRESSION DES DOTATIONS DE SOLIDARITE URBAINE ET DE SOLIDARITE RURALE

En 1998, les crédits mis en répartition au titre de la DGF des groupements ont été fixés par le Comité des finances locales de telle sorte que la dotation moyenne par habitant, hors garantie, progresse pour chaque catégorie de groupement de 1,02% par rapport à 1997.

⁽⁸⁾ Néanmoins, les groupements à fiscalité additionnelle dont le CIF atteint 90% du CIF moyen des communautés urbaines et dont le CIF n'a pas baissé par rapport à l'année précédente, bénéficient également d'une DGF évoluant au moins comme la dotation forfaitaire des communes.

⁽⁹⁾ Cet écrêtement n'est pas applicable :

- aux districts et communautés de communes à fiscalité additionnelle connaissant une augmentation de population supérieure à 20% par rapport à l'année antérieure ;
- aux districts et communautés de communes à fiscalité additionnelle créés depuis le 1er janvier 1992, lorsque leur attribution par habitant reste inférieure à 120% de celle perçue la première année de perception de la DGF.

L'évolution de la dotation par habitant ne permet pas, cependant, d'apprécier à sa juste valeur l'effort consacré à l'intercommunalité. En effet, la forte augmentation de la population regroupée, due à la création de nouveaux EPCI, mais également à l'adhésion de 180 communes aux groupements existants, a entraîné une croissance de la DGF des groupements de 301,7 millions de francs, avant toute augmentation de la dotation par habitant (et de 316 millions de francs, compte tenu de la croissance de 1,02% précitée et de l'augmentation de la garantie provisionnée). Ainsi, au total, la DGF des groupements a progressé de 6,3% par rapport à 1997 ⁽¹⁰⁾.

Cette forte augmentation n'est pas un phénomène récent : la DGF des groupements représentait 3,26% de l'ensemble de la DGF en 1988, 3,60% en 1992, 5,42% en 1996 et 6,04% en 1998. Elle atteignait ainsi, l'an dernier, un montant de 5,3 milliards de francs.

Le montant des crédits attribués à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale constituant le solde de la dotation d'aménagement de la DGF, après prélèvement de la dotation des groupements de communes, il est évident que le poids croissant de cette dernière obère la progression des autres dotations versées aux communes défavorisées.

LA DGF DES GROUPEMENTS EN 1998

(en francs)

	Dotation hors garantie	Garantie	Total	DGF par habitant
Communautés urbaines	2.1	95.000.000	2.2	472
Syndicats d'agglomération nouvelle	193.8	10.000.000	203.8	259
Communautés de villes et groupements assimilés	384.3	10.000.000	394.3	122
Districts et communautés de communes	2.4	30.000.000	2.4	103

Source : Direction générale des collectivités locales.

Il convient, enfin, d'indiquer que les EPCI à fiscalité propre peuvent disposer d'autres ressources : le revenu des biens, meubles ou

⁽¹⁰⁾ Pour 1999, le Comité des finances locales, dans sa réunion du 28 janvier 1999, a décidé de faire progresser la dotation par habitant de chaque catégorie de groupements, au taux de progression de la dotation forfaitaire des communes, c'est-à-dire de 1,50%. La DGF des groupements progresse ainsi de 5,04% par rapport à 1998, pour atteindre 5,6 milliards de francs.

immeubles ; les sommes que le groupement reçoit des administrations publiques, des associations ou des particuliers en échange d'un service rendu ; les subventions de l'Etat, de la région, du département et des communes ; le produit des dons et legs ; le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, versement de transports...) ; la dotation globale d'équipement (si leur population n'excède pas 20.000 habitants), le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et la dotation de développement rural (sous certaines conditions démographiques).

CHAPITRE II

POUR LE DEVELOPPEMENT D'UNE INTERCOMMUNALITE DE PROJET

Si, comme on l'a vu, la loi du 6 février 1992, a donné un nouvel essor à la coopération intercommunale, elle n'a pas pour autant atteint tous ses objectifs, notamment en ce qui concerne la mise en commun de la taxe professionnelle pour gérer un ensemble cohérent au-delà du cadre restreint de la commune.

La nécessité d'un nouveau dispositif législatif est donc très rapidement apparue. Ainsi, l'article 78 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoyait que le Gouvernement devait soumettre au Parlement, dans un délai de dix-huit mois, un rapport sur diverses réformes de l'intercommunalité. Ce rapport, publié en août 1996, a servi de base pour l'élaboration d'un projet de loi (dit " Perben ") resté sans suite en raison du changement de Gouvernement en juin 1997.

Le présent projet de loi répond au besoin de réforme de l'intercommunalité, réaffirmé par notre collègue M. Edmond Hervé dans son récent rapport d'information sur la fiscalité locale ⁽¹⁾, et reprend d'ailleurs, pour une large part, les grandes lignes du précédent projet.

Sur le plan institutionnel, il prévoit essentiellement de simplifier et de rationaliser les règles d'organisation et de fonctionnement des structures de coopération intercommunale. En conséquence, il propose de supprimer les districts et les communautés de villes, qui devraient rejoindre pour la plupart la catégorie des communautés de communes. Un dispositif d'harmonisation des règles d'organisation et de fonctionnement de l'ensemble des structures intercommunales est également proposé. Le projet de loi prévoit également un accroissement de la transparence du fonctionnement des EPCI, afin de développer la démocratie.

Dans le domaine financier, qui intéresse particulièrement la Commission des finances, le présent projet de loi vise à favoriser l'intercommunalité à fiscalité propre, surtout l'intercommunalité de projet, en donnant une nouvelle impulsion au développement de la TPU - spécialement en milieu urbain - et en favorisant l'intégration effective des groupements.

I.- FAVORISER L'INTERCOMMUNALITE A FISCALITE PROPRE

Diverses mesures du présent projet de loi peuvent être perçues comme favorables au développement de l'intercommunalité à fiscalité propre. Il s'agit notamment de l'extension à une grande partie des EPCI de la suppression du décalage de deux ans pour bénéficier des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), ainsi que de l'affectation aux EPCI de la totalité de l'enveloppe de la dotation de développement rural (DDR).

• L'attribution immédiate du FCTVA

Dans le but de favoriser l'intercommunalité de projet que symbolisaient, lors de leur création, les communautés de communes et les communautés de villes, l'article 118 de la loi du 6 février 1992 a supprimé, exclusivement pour ces deux catégories de groupements, le décalage de deux ans de droit commun entre la réalisation des dépenses d'investissement par le groupement et le remboursement, par le biais du FCTVA, de la TVA qui les ont grevées.

Compte tenu de la suppression des districts et des communautés de villes, et de la transformation des districts en communautés de communes ou en communautés d'agglomération (nouvelle catégorie), l'article 64 du présent projet de loi propose de supprimer, pour la majeure partie des EPCI à fiscalité propre (à l'exception des communautés urbaines et des syndicats d'agglomération nouvelle), le décalage de deux ans dans l'attribution du FCTVA.

⁽¹⁾ Rapport d'information n° 1066, " Pour une modernisation de la fiscalité locale ".

Cette disposition pourrait s'avérer très incitative, d'autant que l'article 30 de la loi de finances pour 1998 permet d'attribuer aux groupements les attributions du FCTVA pour tous les investissements réalisés par eux, dans l'exercice de leurs compétences, sur des biens appartenant à une commune membre.

Cependant, pour des raisons budgétaires, le Gouvernement a souhaité que le coût de cette mesure - estimé à 400 millions de francs - soit étalé sur trois années, durée prévue pour la transformation des districts en communautés de communes ou en communautés d'agglomération.

Cet étalement devrait être réalisé selon les modalités suivantes :

– première année de la transformation du district : attribution du FCTVA due au titre des dépenses réalisées au cours de l'année n - 2, majorée des deux tiers de l'attribution due au titre des dépenses réalisées l'année même ;

– deuxième année : attribution du FCTVA due au titre des dépenses réalisées au cours de l'année n - 2, majorée d'un tiers de l'attribution due au titre de l'année n - 1 et d'un tiers de l'attribution due au titre de l'année même ;

– troisième année : totalité de l'attribution du FCTVA due au titre de l'année même, majorée des deux tiers de l'attribution due au titre de l'année n - 1 ;

– à compter de la quatrième année : totalité de l'attribution du FCTVA due au titre de l'année même.

Les communautés d'agglomération qui ne seront pas issues de la transformation d'un district ne seront pas touchées par ce mécanisme d'étalement.

• **L'affectation aux groupements de la totalité de la DDR**

La DDR constitue la première des deux fractions du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Elle vise à financer, pour l'essentiel, des dépenses liées soit à des projets de développement économique et social, soit à des actions en faveur des espaces naturels. En 1998, le montant de la DDR mise en répartition en métropole a été de 693,7 millions de francs.

La loi du 6 février 1992 avait réservé cette dotation aux groupements, mais la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF a prévu d'en affecter une partie aux communes, car, à l'époque, tous les départements n'avaient pas de groupements à fiscalité propre. Ainsi, actuellement, la DDR est répartie de la façon suivante :

– 75% bénéficient aux EPCI à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, et comptant moins de 35.000 habitants avec un centre totalisant moins de 25.000 habitants ⁽¹²⁾ ;

– 25% sont attribués à certaines catégories de communes rurales.

L'article 68 du présent projet de loi propose d'affecter, de nouveau, la totalité de l'enveloppe de la DDR aux EPCI, en maintenant les conditions de compétences et les conditions démographiques les concernant.

II.- DEVELOPPER LA TAXE PROFESSIONNELLE A TAUX UNIQUE, PARTICULIEREMENT EN MILIEU URBAIN

⁽¹²⁾ Ce plafond est repoussé à 60.000 habitants, si la commune la plus peuplée ne dépasse pas 15.000 habitants et si aucune autre commune n'excède 5.000 habitants.

Compte tenu des avantages économiques procurés par l'option des groupements en faveur de la TPU, le présent projet de loi propose de nombreuses mesures visant à faciliter cette option. Les dispositions des plus incitatives concernent les zones urbaines.

A.- LES AVANTAGES ECONOMIQUES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE A TAUX UNIQUE

Comme le souligne un ouvrage collectif récent⁽¹³⁾, la TPU constitue un outil fiscal sans équivalent pour la maîtrise de l'aménagement du territoire et pour la mutualisation des risques de développement local.

• La maîtrise de l'aménagement du territoire local

La TPU répond à un souci d'équité fiscale et à un objectif d'efficacité économique.

Les écarts de richesse fiscale entre territoires sont considérables. Les contribuables peuvent ainsi supporter des niveaux de prélèvement très variables : en 1995 l'écart maximal des taux de taxe professionnelle variait de 1 à 44 pour les communes (sans tenir compte des collectivités possédant un taux nul). L'Etat tente de répondre à ces disparités par des mécanismes de péréquation obligatoire, au niveau national et au niveau départemental (Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, Fonds national de péréquation, fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle), mais leur effet péréquateur reste très modeste, puisqu'ils ne concernent que 9% du produit de la taxe professionnelle perçu par les communes. Pour l'essentiel, la péréquation repose, en fait, sur la modulation des dotations de l'Etat, notamment de la DGF, mais ce dispositif demeure insuffisant.

Le Conseil des impôts a justement observé que la réduction des inégalités fiscales passait par un élargissement de la circonscription de l'impôt. Il a donc proposé une mutualisation de la taxe professionnelle au niveau national. D'aucuns ont préconisé de retenir la région ou le département comme circonscription de perception de la taxe professionnelle. Cependant, le réalisme conduit à opter pour une péréquation " par le bas " dans le cadre de l'intercommunalité à TPU.

La TPU peut également contribuer à réduire la concurrence entre communes pour obtenir l'implantation d'entreprises sur leur territoire. Même si l'impact de la fiscalité locale sur les décisions de localisation des entreprises donne lieu à de nombreux débats⁽¹⁴⁾, les surenchères entre communes conduisent à accorder des avantages disproportionnés et injustifiés aux postulants à l'implantation. Il en résulte des différences de taxation souvent significatives entre des territoires voisins, particulièrement entre la ville-centre supportant des " charges de centralité " et les communes périphériques, disparités qui alimentent une critique très vive de la part des entreprises. En outre, de nombreuses zones industrielles et artisanales créées par les communes ne sont jamais occupées, d'où un gaspillage de fonds publics et une gestion désordonnée de l'espace.

⁽¹³⁾ " L'avenir de la taxe professionnelle intercommunale ", *LGDJ*, 1998.

⁽¹⁴⁾ *Thierry Madiès*, " Concurrence fiscale et intercommunalité ", *Revue de l'OFCE*, n° 63, 1997.

Ainsi, si le Conseil des impôts n'a pas mis en évidence le rôle décisif de la taxe professionnelle comme facteur de localisation des investissements, à l'issue de missions effectuées dans quatre départements, une autre étude souligne que, pour un écart de taux de 10 points de taxe professionnelle, une entreprise sera prête à délocaliser ses activités futures d'au moins 6 kilomètres (M. Houdkine et J.L. Schneider, " Mesurer l'influence de la localisation des entreprises ", 1997).

La TPU permet d'unifier les taux de taxe professionnelle sur un territoire cohérent et donne aux autorités intercommunales le moyen d'imposer aux communes l'abandon des projets de zones d'activités les moins performantes.

- **La mutualisation des risques du développement local**

La TPU permet également de couvrir les risques financiers des investissements et de se protéger contre les risques de “ sinistres fiscaux ”.

La réalisation de zones d'activités intercommunales permet d'éviter la multiplication d'opérations communales concurrentes et, ainsi, de prévenir les risques d'accumulation d'investissements improductifs, qui se traduiraient par le surendettement ou l'augmentation de la pression fiscale.

De plus, la TPU offre aux communes une garantie contre les sinistres fiscaux occasionnés par la fermeture d'entreprises. Ce point est particulièrement important lorsque la taxe professionnelle d'une commune provient essentiellement d'un seul établissement. Si l'ampleur du sinistre fiscal n'entraîne pas une réduction globale du prélèvement communautaire, la dotation de compensation attribuée par l'EPCI à la commune d'implantation de l'entreprise défailtante ne sera même pas diminuée ; dans le cas contraire, la commune siège du sinistre ne supportera qu'une fraction de la perte constatée.

B.- LES DISPOSITIONS VISANT A FAVORISER L'OPTION EN FAVEUR DE LA TAXE PROFESSIONNELLE A TAUX UNIQUE

Le projet de loi comporte des dispositions applicables sur l'ensemble du territoire national et d'autres réservées aux zones urbaines.

1.- Les dispositions générales

La législation actuelle comporte de nombreux obstacles rendant difficile l'option pour la TPU. Le présent projet de loi s'efforce de lever la plupart d'entre eux.

Ainsi, désormais, le conseil d'une communauté de communes à fiscalité additionnelle pourra décider d'opter pour la TPU à la **majorité des deux tiers** de ses membres (article 50), alors que, jusqu'à présent, la majorité renforcée des trois quarts était nécessaire.

Par ailleurs, **l'évaluation du coût des dépenses transférées** ne sera plus obligatoirement réalisée d'après l'exercice précédant le transfert de compétences ; elle pourra également être effectuée en se référant à la moyenne des trois exercices précédant ce transfert (article 51). Il convient de rappeler que l'évaluation des charges induit le calcul des retours de taxe professionnelle aux communes membres.

Plusieurs mesures fiscales encouragent également l'adoption de la TPU.

Ainsi, la **durée de la période d'unification des taux**, qui pouvait s'avérer un frein important au choix de la TPU, même si le mécanisme a été assoupli en 1996, sera susceptible d'être portée à douze années au lieu de dix (article 51).

Surtout, l'article 52 du projet de loi vise à **supprimer le lien à la baisse** entre le taux de la taxe professionnelle et les taux des trois taxes sur les ménages. En application des articles 1636 B *sexies* et 1636 B *decies* du code général des impôts, les assemblées délibérantes des EPCI sont, en effet, soumises aux règles de liaison entre les taux, qui impliquent que le taux de la taxe professionnelle ne peut augmenter plus vite (liaison à la hausse), ni diminuer moins vite (liaison à la baisse) que le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation ou que le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

Cette liaison entre les taux, destinée à protéger les entreprises, se révèle particulièrement contraignante : en 1996, onze groupements à TPU ont dû diminuer, pour cette raison, leur taux de taxe professionnelle. Elle comporte quelques effets néfastes :

– d'une part, les EPCI ont la tentation d'augmenter de façon systématique leur taux de taxe professionnelle dès qu'ils le peuvent pour se prémunir contre d'éventuelles baisses futures et ainsi, paradoxalement, la règle de liaison à la baisse ne joue pas son rôle modérateur ;

– d'autre part, la décision de l'instance communautaire relative à la taxe professionnelle est tributaire des décisions communales relatives aux taxes sur les ménages. Dans certains cas, il suffit même de constater une croissance forte des bases nettes dans une commune à taux d'imposition faible pour entraîner une contrainte à la baisse du taux de taxe professionnelle du groupement. Plus grave encore, la situation peut être structurelle, comme c'est le cas pour le district de Rennes, où le poids des bases des impôts sur les ménages dans les communes périphériques tend à croître par rapport à celui de la ville-centre ; les taux des impôts sur les ménages étant moins élevés dans les communes périphériques, il suffit que la ville-centre stabilise ses taux sur les ménages pour qu'automatiquement, le groupement soit contraint de baisser son taux de taxe professionnelle.

Le mécanisme de déliaison à la baisse était donc très attendu. Il est toutefois encadré, puisque, lorsqu'un EPCI en aura fait usage une année donnée, la variation à la hausse du taux de taxe professionnelle susceptible d'être autorisée par la suite, en application de la règle de liaison à la hausse qui n'est pas affectée par cette réforme, sera réduite de moitié pendant les trois années suivantes.

Il convient de préciser que la déliaison à la baisse s'appliquera également aux communautés de communes ayant opté pour le régime de la taxe professionnelle de zone (article 50) ⁽¹⁵⁾.

L'article 56 permettra, en outre, de soumettre les communautés de communes issues d'anciens districts à fiscalité additionnelle qui existaient à la date de publication de la loi du 6 février 1992, à l'écêtement en faveur des **fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**. Jusqu'à présent, ces districts, non soumis à écêtement, pouvaient hésiter à opter pour la TPU, puisque cette option impliquait un écêtement de leurs bases d'imposition. On peut noter, néanmoins, que le prélèvement opéré sur ces EPCI sera limité : il sera égal au produit du montant des bases excédentaires par la différence entre le

⁽¹⁵⁾ On peut également noter que la déliaison à la baisse des taux constitue la seule mesure importante du projet de loi applicable aux syndicats d'agglomération nouvelle, car le Gouvernement n'a pas souhaité modifier profondément les dispositions régissant cette catégorie d'EPCI, compte tenu de sa spécificité.

taux voté par l'EPCI l'année considérée et le taux voté en 1998 (alors que pour les autres groupements, on prend en compte la totalité du taux applicable l'année de l'écrêtement).

Enfin, d'un point de vue financier, on peut également signaler diverses dispositions tendant à favoriser l'adoption de la TPU.

Il est rappelé, en premier lieu, que si les communes membres d'un EPCI doté de la TPU restent bénéficiaires des trois premières fractions de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) – c'est-à-dire les fractions destinées à compenser le plafonnement des taux, la réduction de la fraction imposable des salaires et l'abattement général de 16% des bases d'imposition –, le groupement perçoit la **compensation de la réduction pour embauche et investissement (REI)** (article 51). Cette disposition a cependant un intérêt réduit, dans la mesure où la réforme de la taxe professionnelle, prévue par la loi de finances pour 1999, supprime la majeure partie de la REI à compter des impositions établies au titre de 2000.

Plus important, de nombreux aménagements sont apportés au mécanisme actuel de **garantie de la DGF**.

Il est ainsi prévu qu'en cas de changement de catégorie de groupement (par exemple, lorsqu'une communauté de communes à fiscalité additionnelle opte pour la TPU ou, encore, se transforme en communauté d'agglomération), l'EPCI pourra percevoir, les deux premières années d'attribution de la DGF dans la nouvelle catégorie, une attribution par habitant au moins égale à celle qu'il a perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire des communes. Jusqu'alors, cette garantie n'était accordée que pour la première année d'attribution de la DGF, ce qui freinait l'option pour la TPU. Plus encore, l'article 67 propose que les EPCI changeant de catégorie pour mettre en œuvre la TPU, ne puissent percevoir, au titre des troisième, quatrième et cinquième années d'attribution de la DGF, une attribution par habitant inférieure, respectivement, à 95%, 90% et 85% de la dotation par habitant perçue l'année précédente.

D'une façon plus générale, il est également envisagé de modifier l'imputation des sommes nécessaires au financement de la garantie DGF (article 66). Le Comité des finances locales aura désormais à se prononcer sur la progression de l'ensemble des sommes réparties, garantie incluse, au titre de chaque catégorie de groupements (dont le nombre est porté de quatre à six pour tenir compte de la création des communautés d'agglomération et des régimes fiscaux différents au sein des communautés urbaines). Jusqu'à présent, il ne fixait que la progression de la dotation de base et de la dotation de péréquation, mais, si le besoin réel de garantie se révélait inférieur aux sommes provisionnées, le solde était mis en répartition au titre de ces dotations de base et de péréquation ; on pouvait donc aboutir à une évolution de la DGF par habitant différente de celle que le Comité des finances locales avait choisi d'attribuer.

Ces nouvelles modalités devraient permettre de réduire le nombre de groupements bénéficiant de la garantie (en 1998, par exemple, neuf des douze communautés urbaines et trente-huit groupements à TPU, sur quarante-huit pouvant y prétendre, la percevaient). Elles devraient également éviter que l'unification des dispositifs de garantie des groupements à fiscalité additionnelle et des groupements à TPU (article 67), rendue nécessaire par l'extension aux groupements à TPU de la prise en compte du coefficient d'intégration fiscale,

ne soit défavorable à ces derniers. L'ensemble des EPCI (à l'exception des syndicats d'agglomération nouvelle) seront désormais assurés, en effet, de percevoir, à compter de la troisième année, une DGF au moins égale à 80% de la dotation perçue l'année précédente, alors que ce mécanisme ne s'appliquait qu'aux communautés de communes et aux districts à fiscalité additionnelle (les communautés urbaines, les communautés de villes et groupements assimilés, ainsi que les syndicats d'agglomération nouvelle, voyaient leur DGF progresser, d'une année sur l'autre, au moins comme la dotation forfaitaire des communes). Mais la perte éventuelle sur la garantie devrait être largement compensée par l'indexation de l'ensemble des sommes réparties chaque année.

Il convient, enfin, d'indiquer que le mécanisme d'écêtement (à 120% de la dotation de l'année précédente) en vigueur pour la DGF des districts et des communautés de communes à fiscalité additionnelle est supprimé (article 67). Le financement spécifique des nouvelles communautés d'agglomération ne rend plus nécessaire de limiter l'évolution des dotations des EPCI.

2.- Les dispositions spécifiques aux zones urbaines

L'intercommunalité de projet voulue par la loi du 6 février 1992 ne s'est guère développée en milieu urbain : 5 communautés de villes seulement ont été créées ; plus de 70% des groupements à TPU comptent moins de 20.000 habitants et aucune des 12 communautés urbaines n'a opté pour ce régime fiscal.

Le projet de loi propose donc de donner une nouvelle impulsion pour promouvoir la TPU en milieu urbain, grâce à la création des communautés d'agglomération et à la modification des règles applicables aux communautés urbaines.

• La création des communautés d'agglomération

Cette nouvelle catégorie institutionnelle est destinée à fournir un cadre rénové à l'intercommunalité en milieu urbain.

Cette catégorie est ainsi soumise à titre obligatoire à la TPU et est dotée de compétences proches mais plus intégrées que celles exercées actuellement par les communautés de villes issues de la loi du 6 février 1992. La communauté d'agglomération dispose en effet de quatre blocs de compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace – qui comprend l'organisation des transports urbains –, logement et équilibre social de l'habitat et, enfin, politique de la ville. Elle doit exercer, à titre complémentaire, deux au moins des compétences suivantes : voirie, assainissement et qualité de l'eau, collecte et traitement des déchets, ou, enfin, construction, aménagement et gestion d'équipements culturels, sportifs et scolaires liés à des services publics d'intérêt communautaire. Il s'agit de doter la communauté d'agglomération de compétences lui permettant de structurer le développement de l'aire urbaine. L'article 20 du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire prévoit d'ailleurs que ce groupement pourra conclure avec l'Etat et la région un contrat particulier en application du contrat de plan Etat-région.

La communauté d'agglomération ne peut être créée que sous une condition minimum de population de 50.000 habitants, comportant en outre l'existence d'une commune-centre regroupant au moins 15.000 habitants. Cette double exigence réserve la création des communautés d'agglomération aux zones urbaines correspondant à un fort potentiel de taxe professionnelle (les communes concernées représentent plus de 70% du produit de la taxe professionnelle communale) et représentant des espaces dont la taille apparaît suffisante pour définir des politiques d'agglomération et offrir une gamme importante de services aux citoyens.

Selon la nomenclature de l'INSEE, l'aire urbaine est “ *un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, qui rassemble au moins 5.000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou les communes attirées par celui-ci* ”.

Cette définition permet d'isoler 361 aires urbaines sur le territoire métropolitain. Le Gouvernement a cependant souhaité réserver la création des communautés d'agglomération aux aires urbaines présentant un caractère urbain très prononcé, c'est-à-dire celles dépassant le seuil des 50.000 habitants, afin de renforcer la cohérence territoriale et économique du groupement. Il a également tenu à ce que la commune-centre ait plus de 15.000 habitants, pour ne pas retenir des groupements qui ne seraient que la simple adjonction de communes sans véritable centre urbain.

Dans ces conditions, 141 aires urbaines sont susceptibles de constituer des communautés d'agglomération. Elles regroupent 23% des communes (8.369) et 64% de la population (36.668.000 habitants). Parmi ces 141 agglomérations, 116 ne disposent pas de la TPU. Elles constituent la cible privilégiée du présent projet de loi, l'objectif du Gouvernement étant d'aboutir, dans les cinq prochaines années, à la création de plus d'une cinquantaine de communautés d'agglomérations concernant 25% de la population regroupée de l'aire urbaine de Paris et 45% de la population regroupée en dehors de cette zone urbaine.

Le projet de loi respecte le principe selon lequel “ *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* ” (article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales). La création des communautés d'agglomération n'est donc pas obligatoire, mais diverses mesures fiscales et financières incitent à ce regroupement.

Sur le plan fiscal, la communauté d'agglomération pourra bénéficier, comme tous les groupements à TPU, de la **dé liaison à la baisse des taux**, évoquée précédemment. En revanche, elle devrait être la seule catégorie d'EPCI (avec les communautés urbaines à TPU), à pouvoir mettre en oeuvre une **fiscalité mixte**, selon des modalités similaires à celles déjà applicables aux syndicats d'agglomération nouvelle.

L'article 51 du projet de loi autorise ainsi les communautés d'agglomération à percevoir, outre la taxe professionnelle, un complément de ressources prélevé sur les impôts sur les ménages.

Il ne s'agit pas d'une fiscalité additionnelle, dans la mesure où l'EPCI ne votera pas les taux, mais seulement le produit ; il reviendra ensuite à l'administration fiscale de répartir ce produit entre les trois taxes sur les ménages et de déterminer les taux d'imposition (les taux seront différents selon les taxes, mais seront les mêmes, pour chaque taxe, pour l'ensemble des communes membres du groupement).

Il convient de noter également que le recours à la fiscalité mixte ne devrait pas être automatique : il ne sera possible que lorsque les ressources propres de l'EPCI, à l'exclusion du produit des emprunts, seront insuffisantes pour faire face à ses dépenses obligatoires.

La fiscalité mixte présente néanmoins un intérêt certain : elle peut inciter des groupements à fiscalité additionnelle à opter pour la TPU sans craindre un bouleversement de leur équilibre financier résultant de la perception de la seule taxe professionnelle ; elle permet de couvrir, au moins en partie, le risque d'instabilité de l'impôt sur les entreprises ; elle élargit enfin les possibilités de solidarité financière au sein du groupement (d'autant que la dotation de solidarité, lorsqu'elle est mise en oeuvre, est considérée comme une dépense obligatoire)⁽¹⁶⁾.

Autre avantage fiscal accordé aux communautés d'agglomération, l'article 56 du projet de loi propose de **supprimer l'écêtement** de ces EPCI **en faveur des fonds**

⁽¹⁶⁾ Afin d'éviter, cependant, que la fiscalité mixte ne soit mise en oeuvre pour financer la dotation de solidarité, il est prévu que les EPCI concernés, non issus d'une transformation, ne peuvent instituer la dotation de solidarité s'ils appliquent la fiscalité mixte dès la première année ; de même les EPCI à fiscalité additionnelle qui se transforment en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine et font application, dès la première année, de la fiscalité mixte, ne peuvent instituer une dotation de solidarité supérieure au montant de celle qu'ils avaient établie avant leur transformation.

départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Cependant, pour ne pas porter atteinte à l'équilibre de ces fonds, l'écrêtement sera remplacé par un "prélèvement prioritaire" égal au produit de l'écrêtement intervenu l'année précédant le passage dans la catégorie des communautés d'agglomération. Il ne sera donc plus tenu compte ni de l'évolution des bases liées à l'établissement exceptionnel implanté sur le territoire du groupement, ni de l'évolution du taux de taxe professionnelle perçue par le groupement.

Il convient également de noter que les nouvelles communautés de communes correspondant à la cible des communautés d'agglomération ne pourront pas instituer la taxe professionnelle de zone (article 50), afin de les encourager à choisir la TPU.

La principale disposition d'incitation pour la catégorie des communautés d'agglomération est toutefois une mesure financière : les communautés d'agglomération créées avant le 1er janvier 2005 recevront une **DGF fixée à 250 francs par habitant en moyenne** (article 66), soit une dotation égale à plus du double de celle accordée aujourd'hui aux communautés de villes et groupements assimilés (122 francs) et très proche de celle des syndicats d'agglomération nouvelle (259 francs).

Les communautés d'agglomération sont ainsi la seule catégorie d'EPCI dont la dotation par habitant est fixée par la loi (s'agissant des autres catégories, la dotation par habitant dépend des choix du Comité des finances locales). Il est également prévu que ce montant évolue, chaque année, comme l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année du versement.

Cela ne signifie pas pour autant que chaque communauté d'agglomération sera assurée de percevoir une dotation au moins égale à 250 francs par habitant. Cette moyenne a été déterminée en tenant compte, d'une part, du nombre d'habitants regroupés par la cinquantaine d'agglomérations constituant la cible prioritaire du présent projet de loi et, d'autre part, du coût estimé de la réforme. Mais la dotation effectivement accordée à chaque communauté d'agglomération tiendra compte de son potentiel fiscal et de son coefficient d'intégration fiscale : les communautés d'agglomération ayant un faible potentiel fiscal (PF) et un très fort coefficient d'intégration fiscale (CIF) pourront donc bénéficier d'une dotation par habitant supérieure à 250 francs, tandis qu'à l'opposé, les groupements à fort PF et à faible CIF auront une dotation inférieure.

Il convient d'ailleurs de préciser à ce stade que le potentiel fiscal des EPCI susceptibles de prélever une fiscalité mixte sera calculé sur les quatre taxes locales.

Le coût global de la réforme est estimé à 2,521 milliards de francs sur cinq ans (soit 500 millions de francs par an, en moyenne). Il résulte d'une distinction entre :

– les communes isolées membres d'une agglomération retenue pour cible qui, aujourd'hui, n'entrent pas dans le calcul de la masse des crédits à répartir au titre de la dotation globale de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre ; elles totalisent 17.325.000 habitants, soit un coût de 1.570 millions de francs ;

– les EPCI satisfaisant déjà aujourd'hui aux deux critères démographiques retenus, pour lesquels le coût de la transformation en communautés d'agglomération peut être estimé en faisant la différence entre 250 francs (dotation par habitant des nouvelles communautés

d'agglomération) et la dotation par habitant qu'ils perçoivent d'ores et déjà. Cela correspond à un coût de 809 millions de francs pour la transformation des communautés de communes et des districts à fiscalité additionnelle, et de 142 millions de francs pour la transformation des communautés de villes et des autres groupements (hors SAN) à taxe professionnelle unique.

Afin de ne pas peser sur la répartition actuelle de la DGF, notamment sur la fraction répartie au profit des groupements actuels (dont nous avons vu précédemment qu'elle était déjà fortement contrainte), le projet de loi prévoit, de 2000 à 2004, un financement particulier de la DGF des communautés d'agglomération : un prélèvement sera opéré sur les recettes fiscales nettes de l'Etat dans une limite maximale de 500 millions de francs par an. Si ce prélèvement se révèle insuffisant, il y aura lieu à effectuer un prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI).

Enfin, on peut signaler que les communautés d'agglomération qui se créeront sans être issues de la transformation d'un autre EPCI n'auront pas à subir un abattement de 50% sur leur dotation DGF de première année (article 67).

- **La modification des règles applicables aux communautés urbaines**

La création des communautés d'agglomération oblige à repositionner les communautés urbaines.

Le seuil de création d'une communauté urbaine est ainsi relevé de 20.000 à 500.000 habitants, afin de réserver cette forme de coopération très intégrée aux agglomérations les plus importantes. De même, il est prévu que les communautés urbaines aient l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles des communautés d'agglomération. Ces nouvelles dispositions ne sont pas applicables aux communautés urbaines existant à la date de publication de la présente loi, mais elles pourront décider d'élargir leurs compétences.

Les nouvelles communautés urbaines seront obligatoirement soumises à la TPU (les anciennes pouvant opter pour ce régime) et seront également autorisées à percevoir une fiscalité mixte. De même, elles ne seront plus assujetties à un écrêtement en faveur des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, mais à un "prélèvement prioritaire", dans les mêmes conditions que les communautés d'agglomération.

III.- RENFORCER L'INTEGRATION DES GROUPEMENTS

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure le poids fiscal du groupement et donc, en théorie, l'intégration effective des compétences exercées par le groupement aux lieux et places des communes membres. Il est égal au rapport entre la fiscalité directe levée par le groupement (produit des quatre taxes et de la taxe ou redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères) et le total de la fiscalité perçue par les communes membres et le groupement.

En 1998, le CIF moyen des districts et des communautés de communes à fiscalité additionnelle était de 16,58% et celui des communautés urbaines atteignait 43,70 %.

Cependant, ces données ne sont pas absolument fiables. Comme cela a déjà été indiqué, nombre de groupements (et pas seulement ceux à TPU) ont connu “ *une dérive redistributrice des budgets intercommunaux, au sein desquels les dépenses de transfert et les redistributions négociées entre communes prennent le pas sur les programmes structurants à l'échelle de la zone de coopération* ”⁽¹⁷⁾.

L'article 66 du présent projet de loi prévoit donc de conforter le rôle du CIF dans la détermination de l'intégration des groupements, qui permet de moduler les attributions de la DGF, en proposant, d'une part, de corriger sa définition et, d'autre part, de l'intégrer dans les critères de répartition de la DGF des groupements à TPU. Ces dispositions seront mises en oeuvre progressivement.

A.- LE COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE CORRIGE

Le mode actuel de calcul du CIF a permis une multiplication des groupements dits “ attrape-DGF ” ou “ intercommunalité d'aubaine ”. Diverses techniques ont été utilisées. Toutes ont en commun de faire du groupement une “ boîte à lettres ” financière. Il suffit, par exemple, d'intercommunaliser la taxe professionnelle additionnelle, puis de redistribuer, sous une forme ou une autre, ces recettes fiscales aux communes sans exercer de compétences ou d'exercer, en droit, des compétences subdéléguées, ensuite, à des syndicats préexistants ou encore de mettre dans les compétences du groupement des contingents départementaux (aide sociale, incendie ...).

Ces pratiques ont conduit à rechercher un nouvel indicateur d'intégration susceptible de prendre la mesure exacte des compétences effectivement exercées par le groupement. Il avait été envisagé, dans un premier temps, de définir un coefficient d'intégration budgétaire, permettant de déterminer la proportion des dépenses du groupement affectées à l'exercice réel des compétences transférées, mais cette solution se heurterait à de nombreuses difficultés. La définition d'un coefficient d'intégration fiscale corrigé est apparue plus accessible.

Il est ainsi proposé de corriger, dans le calcul du CIF, le montant des recettes fiscales de l'EPCI en le minorant des dépenses de transfert.

Les dépenses de transfert ainsi écartées sont les subventions, participations, contingents et reversements constatés dans le dernier compte administratif disponible, versés

⁽¹⁷⁾ Gilles Savary, “ La fausse posture de l'intercommunalité française ” - *Pouvoirs locaux*, n° 33, 1997.

par l'EPCI aux collectivités locales, à leurs établissements publics, aux établissements publics locaux non rattachés et aux associations syndicales autorisées.

Ainsi, par exemple, ne seront pas retenus le produit fiscal perçu par les syndicats à contribution fiscalisée ainsi que la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères prélevée par un syndicat. En revanche, les dépenses de transfert ne recouvrent pas les dépenses effectuées par le groupement en tant qu'employeur direct de personnel.

B.- LA PRISE EN COMPTE DU COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE DANS LA REPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES GROUPEMENTS A TAXE PROFESSIONNELLE A TAUX UNIQUE

Jusqu'à présent, le CIF n'intervient pas pour calculer les attributions de DGF des groupements à TPU, puisque leur intégration était supposée totale, du fait de la rétrocession complète par les communes de leur taxe professionnelle au groupement concerné.

Dans ces conditions, le potentiel fiscal constitue la principale clef de répartition pour la DGF, ce qui conduit à favoriser les groupements ruraux, dont l'écart au potentiel fiscal moyen est le plus fort.

L'autorisation accordée aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines de recourir à la fiscalité mixte et la volonté d'atténuer l'aspect "machines à redistribuer" des EPCI à TPU ont donc conduit à étendre l'utilisation du CIF aux EPCI à TPU.

Les attributions de compensation et les dotations de solidarité seront considérées comme des dépenses de transfert.

C.- UNE MISE EN OEUVRE PROGRESSIVE

L'application immédiate des deux mesures précitées pourrait déstabiliser les budgets des EPCI existants, même si le mécanisme de garantie doit assurer aux groupements de percevoir au minimum 80% de la dotation de l'année précédente. Une simulation réalisée dans le cadre du pré-rapport relatif à l'intercommunalité rédigé en 1996 faisait, en effet, apparaître que " *le CIF moyen corrigé de tous les transferts s'établirait, pour le calcul des attributions de DGF au titre de l'année 1996, à 9,14% contre 15,14% pour le CIF moyen effectivement utilisé* ", soit une baisse de près de 35%.

Le projet de loi prévoit donc d'étaler les réformes du CIF sur dix années : les dépenses de transfert seront ainsi prises en compte à hauteur d'un seuil fixé à 10% en 2000, seuil qui augmentera de 10 points annuellement jusqu'à l'élimination totale des dépenses de transfert dans le CIF en 2009 ; de la même façon, le CIF des groupements à TPU sera progressivement mis en oeuvre.

Il convient, enfin, de signaler que l'article 51 du projet de loi rappelle l'interdiction, pas toujours respectée aujourd'hui, d'indexer l'attribution de compensation versée par les

groupements à TPU et rend facultative l'institution d'une dotation de solidarité, pour dégager des ressources en faveur du groupement.

CHAPITRE III

UN DISPOSITIF PERFECTIBLE

Le présent projet de loi était attendu. Il devrait donner un nouvel essor à l'intercommunalité à un moment où la nécessité de se doter de structures territoriales suffisamment fortes pour affronter nos voisins européens semble indispensable, en raison de l'introduction de l'euro, qui “ *va inévitablement accentuer la concurrence des territoires* ”⁽¹⁸⁾. Plus largement, il constitue une nouvelle étape – importante – de la politique de décentralisation engagée depuis 1982.

Votre Rapporteur estime néanmoins que la nouvelle catégorie des communautés d'agglomération fait l'objet d'une délimitation trop stricte, que les mesures fiscales incitatives à l'adoption de la TPU mériteraient d'être moins encadrées et il s'interroge sur diverses dispositions relatives à la DGF.

I.- UNE DELIMITATION TROP STRICTE DU CHAMP DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION

Deux questions doivent être soulevées : la pertinence des seuils retenus, d'une part, et le caractère volontariste de la démarche adoptée, d'autre part.

A.- LA PERTINENCE DES SEUILS RETENUS

Les groupements ne pourront devenir des communautés d'agglomération – bénéficiant de nombreux avantages fiscaux et surtout financiers – qu'à la condition de remplir deux conditions démographiques :

- regrouper une population d'au moins 50.000 habitants ;
- avoir une ville centre de 15.000 habitants ou plus.

Comme tout mécanisme fixant des seuils, celui-ci est évidemment contestable. Certains ne manqueront pas d'affirmer que ces seuils sont trop élevés et conduisent à écarter de nombreuses villes moyennes, voire à empêcher la création de communautés d'agglomération dans des départements entiers, alors que, pourtant, des communes – importantes à l'échelon local – y exercent des “ fonctions urbaines ”. D'autres, en revanche, souhaiteront un relèvement des seuils, afin de bénéficier, éventuellement, d'avantages supérieurs.

Tous pourraient faire valoir, notamment, que d'autres seuils ont été fixés, par ailleurs, pour distinguer les zones urbaines des zones rurales. On a déjà indiqué, par exemple,

⁽¹⁸⁾ Pierre Richard, Président du Crédit local de France-Dexia, dans sa préface de “ L'avenir de la taxe professionnelle intercommunale ”, LGDJ, 1998.

que la dotation de développement rural (DDR) est attribuée aux groupements dont la population n'excède pas 60.000 habitants et dont la commune la plus peuplée comporte moins de 15.000 habitants, ou bien que le seuil de création des communautés de villes était fixé à 20.000 habitants.

Il pourrait sembler plus pertinent de ne pas s'en tenir à des critères démographiques et de prendre en compte les compétences effectivement exercées par le groupement. Cette proposition, séduisante dans son principe, se heurte toutefois à des difficultés pratiques. En effet, une telle démarche imposerait, tout d'abord, de fixer dans un texte le coût de chaque compétence, alors que les priorités peuvent être différentes en fonction des agglomérations. Ensuite, il deviendrait impossible de répartir la DGF avant le mois de mars de chaque année, compte tenu des délais nécessaires pour examiner les comptes administratifs.

Il convient, en tout état de cause, d'observer que les critères retenus correspondent globalement à la cible visée. Les agglomérations susceptibles d'opter pour le régime des communautés d'agglomération sont bien celles où se concentre l'essentiel du produit de la taxe professionnelle communale et qui disposent d'une certaine dimension justifiant une intervention dans les domaines structurants pour le milieu urbain (développement économique, aménagement de l'espace, politique de l'habitat, transports...).

Cependant, alors que les communautés urbaines actuelles n'atteignant pas le nouveau seuil démographique fixé pour cette catégorie (500.000 habitants) pourront néanmoins continuer d'y appartenir, il semblerait paradoxal qu'un traitement différent soit réservé aux communautés de villes et aux groupements assimilés (districts et communautés de communes à TPU) ayant accompli les efforts requis pour adopter ce régime fiscal, dont on a déjà vu qu'ils ne sont que 98.

Comme le montre le tableau suivant, quatre communautés sur cinq remplissent le critère des 50.000 habitants, mais seulement huit des groupements assimilés sont dans la même situation.

GROUPEMENTS À TAXE PROFESSIONNELLE D'AGGLOMÉRATION EN 1998 ⁽¹⁾

	Année de création	Première année TPU	Population	Nombre de communes membres	DGF (en milliers de francs)	Bases de TP par habitant (en francs)	Produit total de TP (dont REI) par habitant (en francs)	Taux TP (en %)
Communautés de villes								
Garlaban	1992	1993	65.4	5	7.67	10.19	2.659	25,14
La Rochelle	1992	1993	135.0	18	17.13	9.30	1.722	17,69
SICOVAL	1992	1993	55.7	34	6.52	9.69	1.719	17,05
Cambrai	1992	1993	53.7	17	6.95	8.17	1.074	12,98
Pays Flers	1993	1994	30.3	13	3.09	10.99	1.023	9,14
Communautés de communes								
Causse de Marcillac	1996	1997	7.8	10	1.49	5.16	630	11,75
Marseille Provence Métropole	1992	1993	986.4	19	134.35	8.12	1.448	17,22
Pays Aix-en-Provence	1993	1994	211.4	14	17.23	12.68	2.566	19,45
Vallée des Baux	1995	1996	10.3	5	2.10	2.58	440	15,97
Rhône-Alpilles-Durance	1996	1997	15.0	5	2.51	5.44	790	13,98
Rouillacais	1992	1993	9.0	20	1.57	5.36	617	10,95
Jarnac	1993	1994	15.8	18	1.76	11.24	1.077	9,54

Cognac	1993	1994	35.0	12	649	23.52	2.704	11,46
Cidéral	1993	1997	29.4	21	412	10.24	1.347	12,95
Plateau de Gentioux	1992	1993	2.2	6	3.50	3.38	582	16,40
Rhône Valloire	1992	1993	15.3	10	556	12.13	1.155	9,30
Haute Vallée Gravona	1992	1997	1.3	5	1.39	3.03	1.103	17,61
Val de Gers	1993	1994	4.0	6	742	3.81	483	12,00
La Save Lisloise	1996	1997	6.4	6	979	6.16	834	13,33
Coteaux de Gascogne	1997	1998	1.8	3	169	4.57	589	12,87
Haut Languedoc-Héraultais	1992	1994	1.6	4	416	14.13	1.566	11,00
Saint Chinianais	1993	1997	5.8	10	1.32	2.59	548	19,98
La Domitienne	1993	1994	18.7	8	3.45	5.00	724	13,97
Pays de Saint-Ponais	1994	1996	4.4	9	950	4.76	636	12,70
Orb et Jaur	1996	1997	3.0	10	853	1.71	349	19,48
Pays de Montfort	1992	1997	18.8	8	3.38	4.60	555	11,61
Plelan le Grand	1993	1997	11.6	8	2.28	4.11	479	11,99
Canton Guichen	1993	1994	19.2	8	3.66	4.55	529	11,40
Val d'Ille	1993	1996	14.5	9	2.65	4.73	536	10,93
Roche aux Féés	1993	1994	24.5	19	3.63	7.69	636	8,06
Pays d'Aubigné	1993	1997	9.2	10	1.73	4.10	526	12,42
Châteaugiron	1993	1998	13.7	6	2.19	6.20	739	11,70
Combourg, Hede, Tinteniac	1995	1996	23.4	24	4.47	5.26	512	11,20
Pays de Redon	1996	1997	39.4	18	4.62	10.46	1.415	13,10
Pays de Bazelle	1992	1994	6.3	12	1.30	5.85	575	10,99
Canton Vatan	1993	1994	4.4	14	897	3.96	496	12,33
Argenton	1993	1997	9.0	3	1.06	9.82	1.623	16,66
Pays de Valençay	1994	1995	9.6	10	1.96	3.69	449	12,15
Pays Ecueille	1995	1996	3.8	8	760	4.01	468	11,46

(1) Ce tableau ne mentionne pas les 15 groupements à TPU créés en 1998.

	Année de création	Première année TPU	Population	Nombre de communes membres	DGF (en milliers de francs)	Bases de TP par habitant (en francs)	Produit total de TP (dont REI) par habitant (en francs)	Taux TP (en %)
Castelrenaudais	1996	1998	7.2	4	696	11.25	1.332	11,50
Pays Vendôme	1993	1994	27.2	10	1.44	15.04	1.643	10,78
Vendômois rural	1993	1997	4.8	7	985	2.55	278	10,39
Collines Matin	1993	1994	6.6	8	967	8.54	726	8,50
La Deome	1993	1998	6.2	8	1.13	5.94	742	11,95
Haut-Forez	1996	1998	3.1	6	609	5.43	458	8,72
Pays Saint-Céré	1995	1998	7.2	13	1.22	6.60	951	14,02
Pays de Martel	1996	1997	4.0	9	885	4.52	586	12,53
Pays de Cahors	1996	1997	29.1	9	3.58	9.68	1.460	14,77
Candé	1995	1996	6.7	6	1.00	7.59	782	10,85
Pays Laval	1993	1995	90.6	20	7.13	13.55	1.934	13,93
Val d'Oust	1992	1995	14.6	14	2.18	8.31	761	9,54
La Ria d'Étel	1997	1998	8.0	3	777	3.51	364	10,37
Pays de Questembert	1997	1998	9.7	6	667	9.09	870	9,62
Canton de Bergues	1992	1994	15.2	12	1.51	13.74	1.172	8,55
Guide du Pays de Trelon	1992	1993	6.8	8	1.32	3.19	280	11,51
Vacquerie	1993	1997	2.3	4	457	3.53	332	9,11
Hauts Cambrésis	1993	1994	1.7	3	353	2.24	224	9,49
Mormal Maroilles	1993	1994	10.2	10	1.93	3.71	473	12,48
Ouest Cambrésis	1993	1994	4.2	9	712	5.14	312	5,65
L'Enclave	1993	1994	917	3	181	2.70	363	12,39
Coteaux de l'Allier	1994	1995	2.7	7	618	1.12	129	11,00
Puys et Couze	1994	1995	1.5	6	377	537	89	15,30
Haute Bigorre	1994	1995	14.9	18	2.91	6.57	1.274	19,26
Canton d'Ossun	1994	1995	11.2	17	1.89	5.69	519	8,90
Sud-Roussillon	1992	1993	14.2	4	4.58	4.07	565	13,25
Portes Roussillon-Pyrénées	1995	1996	21.0	6	4.15	2.68	440	15,92
Corbère-Ille sur Tet	1996	1997	11.2	10	2.37	1.98	384	18,55
Fenouillèdes	1996	1997	3.4	5	722	3.03	682	21,87
Tet Méditerranée	1996	1997	130.1	6	19.83	7.96	1.541	18,77

Pyrénées Cerdagne	1996	1997	5.0	11	1.23	6.76	902	13,00
Vallespir	1996	1997	12.3	4	2.35	4.16	709	17,08
Capcir Haut Conflent	1997	1998	569	5	125	7.29	1.706	23,39
Les Aspres	1997	1998	14.7	17	1.42	3.72	765	20,56
Vinca et ses environs	1997	1998	2.0	4	258	2.08	296	14,24
Secteur d'Illeiberis	1997	1998	10.2	5	1.10	1.24	197	15,84
Pays de l'Ozon	1997	1998	17.1	5	979	9.06	1.520	16,82
Lac d'Aiguebelette	1997	1998	3.3	9	346	5.54	885	15,33
Grand Avignon	1994	1995	118.7	5	10.73	11.89	2.978	24,35
Pays de Nexon	1994	1995	4.8	6	983	3.99	516	12,61
Clichy/Montfermeil	1997	1998	53.9	2	5.42	2.40	593	23,65
Val de France	1996	1997	83.3	2	14.77	4.16	763	16,91
Districts								
L'Alta Rocca	1991	1995	4.9	12	1.60	2.52	643	15,14
Rennes	1970	1993	354.1	33	35.54	12.02	1.710	13,85
Ensemble des groupements à TPU (hors SAN)			3.0	816	396.61	8.98	1.508	16,25

Source : Direction générale des collectivités locales.

Il ne serait pas réaliste, bien évidemment, d'exiger que tous les groupements assimilés aux communautés de villes existant au 1er janvier 1999 puissent être classés dans la nouvelle catégorie des communautés d'agglomération. Un tel classement n'aurait aucune signification pour des groupements regroupant, par exemple, 569 ou 917 habitants, dont on peut supposer que l'option pour la TPU est largement imputable à un effet d'aubaine DGF.

On pourrait, en revanche, estimer **souhaitable que les groupements à TPU existant au 1er janvier 1999 et ayant décidé, avant le 1er janvier 2000, d'étendre leurs activités aux quatre compétences obligatoires et aux deux facultatives imposées aux communautés d'agglomération, soient intégrés dans cette dernière catégorie, même s'ils ne satisfont pas aux seuils démographiques.** Compte tenu de la différence entre l'attribution de la DGF par habitant accordée aux communautés d'agglomération et celle des communautés de communes à TPU, une telle disposition aurait un coût annuel maximum de 100 millions de francs.

Encore une fois, cette mesure ne vaudrait que pour les groupements existant au 1er janvier 1999 et ne pourrait donc pas s'appliquer aux groupements à fiscalité additionnelle qui décideraient d'opter pour la TPU à l'avenir. Il s'agit de "récompenser" des groupements ayant une véritable volonté d'intégration, qui ont adopté la TPU à une époque où les mesures incitatives étaient limitées.

A tout le moins, il serait opportun de donner un supplément de DGF aux groupements à TPU de moins de 50.000 habitants exerçant des compétences proches de celles des communautés d'agglomération.

B.- LE CARACTERE VOLONTARISTE DU PROJET DE LOI

Les problèmes de seuils ne peuvent qu'inciter à s'interroger sur l'éventualité de prévoir, à titre obligatoire, l'adoption de la TPU dans les grandes agglomérations.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 1999, l'Assemblée nationale a déjà examiné deux amendements de MM. Jean-Pierre Balligand et Edmond Hervé, d'une part, et

de MM. Didier Migaud, Augustin Bonrepaux et Jean-Louis Idiart, d'autre part, prévoyant d'instituer une taxe professionnelle à taux unique dans tous les EPCI de plus de 100.000 habitants⁽¹⁹⁾.

Ces amendements avaient finalement été retirés, puisqu'ils s'intégraient plus logiquement dans le cadre du présent projet de loi. Cette proposition mérite donc d'être examinée dans ce rapport.

Il convient de noter, tout d'abord, qu'elle tente de répondre à un vrai problème. L'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) a ainsi souligné qu'une démarche autoritaire permettrait d'assurer un meilleur équilibre fiscal entre collectivités d'une même agglomération, alors qu'actuellement les grandes villes supportent des dépenses de centralité qui profitent aux communes avoisinantes, sans que celles-ci participent toujours à leur financement, dont le taux de taxe professionnelle est souvent moins élevé. En outre, l'obligation d'établir la TPU autoriserait la mise en œuvre des politiques urbaines sur un territoire cohérent et pertinent, sans avoir à tenir compte des blocages politiques ou des égoïsmes financiers.

La démarche autoritaire pourrait apparaître particulièrement nécessaire en Ile-de-France (même si se poserait alors la question de la délimitation des agglomérations). On n'y recense, en effet, que deux groupements à TPU, malgré les évidents besoins de coopération, et aucune disposition n'empêche des communes limitrophes disposant d'importantes bases de taxe professionnelle de se regrouper en excluant des communes voisines plus pauvres, ce qui justifie d'ailleurs le nouveau prélèvement au profit du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, institué par l'article 57 du présent projet de loi, permettant d'effectuer une péréquation "par le haut", puisque la péréquation "par le bas" se heurte à des résistances.

Cependant, plusieurs objections ont été formulées à l'encontre de cette démarche.

Tout d'abord, il n'est pas certain qu'une obligation de cet ordre soit conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution. A s'en tenir aux seuls EPCI à fiscalité propre existants, 40 groupements de plus de 100.000 habitants (9 communautés urbaines, 24 districts, 7 communautés de communes) seraient ainsi contraints de modifier leur régime fiscal.

Dans son rapport d'information précité, notre collègue M. Edmond Hervé a fait valoir deux précédents (la loi du 31 décembre 1966 créant les communautés urbaines de Bordeaux, Lyon, Lille et Strasbourg, ainsi que l'article 92 de la loi de finances pour 1990 obligeant les districts à se doter d'une fiscalité propre dans un délai de cinq ans), mais, dans le premier cas, le Conseil constitutionnel n'avait pas été saisi et, dans le second cas, les communes membres n'étaient pas privées du produit de leurs impôts et conservaient le droit d'en voter les taux. Or, dans sa décision sur la loi de finances pour 1999, le Conseil constitutionnel a encore rappelé que les règles posées par la loi, sur le fondement de l'article 72 de la Constitution prévoyant que la libre administration des collectivités territoriales s'exerce dans les conditions prévues par la loi, "ne sauraient avoir pour effet de restreindre

⁽¹⁹⁾ Journal officiel, Débats, deuxième séance du 17 novembre 1998, pages 9108 à 9115.

les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ”.

On pourrait, à la rigueur, envisager un dispositif où la TPU serait le droit commun de tous les groupements à fiscalité propre, mais où il serait possible de s'y soustraire par un vote à la majorité des deux tiers des membres de l'organe délibérant. Les risques d'inconstitutionnalité ne seraient peut-être pas écartés pour autant.

Ensuite, il convient de remarquer que certaines agglomérations (Lille ou Bordeaux, par exemple) peuvent difficilement accepter de passer à la TPU, car elles afficheraient alors un taux de taxe professionnelle dépassant largement les 20%, susceptible d'empêcher des implantations d'entreprises et de provoquer des délocalisations.

Enfin, il n'est pas nécessaire d'insister sur le fréquent échec des mesures coercitives dans le domaine des collectivités locales⁽²⁰⁾. On peut observer également que le problème de l'effet de seuil ne manquerait pas de se poser.

II.- DES INCITATIONS FISCALES TRES ENCADREES

La volonté de favoriser l'adoption de la TPU a conduit le Gouvernement à proposer, d'une part, la suppression de la liaison à la baisse entre le taux de la taxe professionnelle et les taux des trois taxes sur les ménages et, d'autre part, uniquement dans le cadre des communautés d'agglomération et des communautés urbaines à TPU, la mise en œuvre d'une fiscalité mixte.

A.- UN PLAFONNEMENT CRITIQUE DE LA DELIAISON A LA BAISSSE

S'agissant de la déliaison des taux à la baisse, on a déjà signalé que l'EPCI utilisant cette possibilité une année donnée serait soumis, pendant les trois années suivantes, à un plafonnement de sa faculté de faire usage de la règle de la liaison à la hausse : la variation à la hausse du taux de taxe d'habitation ou du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières à prendre en compte pour la détermination du taux de taxe professionnelle serait, en effet, réduite de moitié pendant trois ans.

Ce verrouillage vise à éviter le schéma suivant : un groupement maintient son taux de taxe professionnelle du fait de la déliaison, mais, l'année suivante, les communes relèvent leurs taux de fiscalité sur les ménages, ce qui redonne une marge de manoeuvre importante au groupement pour augmenter le taux de taxe professionnelle, par le jeu de la moyenne pondérée.

Le mécanisme proposé s'inspire, par ailleurs, des dispositions de l'avant dernier alinéa du 2° du I de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts concernant le dispositif de réduction dérogatoire des taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

⁽²⁰⁾ *Même les communautés urbaines, souvent citées comme exemple de regroupements forcés réussis, ne constituent pas toujours des modèles parfaits de coopération intercommunale. Il y prévaut, parfois, “une sorte de communalisation communautaire, avatar paradoxal et logique inversée de la vocation fondatrice de l'intercommunalité” (Gilles Savary, “La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux”, Politiques et management public, volume 16, n° 1, 1998).*

On peut comprendre le souhait de lutter contre des manoeuvres à la limite de l'abus de droit. Mais, il serait douteux que les contribuables tolèrent les “ effets de yoyo ” de la fiscalité sur les ménages. Surtout, il a été expliqué précédemment que la règle de liaison à la baisse constituait une contrainte structurelle dans certains groupements : il pourrait donc être regrettable de ne pas les autoriser à profiter pleinement de la règle de liaison à la hausse lorsque celle-ci, exceptionnellement, est susceptible d'être appliquée.

Incidemment, on peut regretter aussi qu'aucune déliaison à la hausse ne soit prévue par le projet de loi.

B.- UNE FISCALITE MIXTE REFUSEE AUX ZONES RURALES

S'agissant de la fiscalité mixte, c'est-à-dire de la possibilité pour le groupement de percevoir, outre la taxe professionnelle, un complément de ressources prélevé sur les impôts sur les ménages, il convient de rappeler, en premier lieu, que les groupements concernés pourront simplement voter un produit, les taux étant déterminés par l'administration fiscale. On est donc en présence d'un complément de ressources similaire au mécanisme prévu par le II de l'article 1609 *nonies* B du code général des impôts applicable aux syndicats d'agglomération nouvelle. L'institution d'une véritable fiscalité additionnelle, plus conforme à l'esprit de la décentralisation, n'a pas été retenue "*en raison des risques d'augmentation fiscale qu'elle comporte*" ⁽²¹⁾.

La reprise du mécanisme prévu actuellement pour les syndicats d'agglomération nouvelle conduit, par ailleurs, à ne pas rendre automatique le recours à la fiscalité mixte : il ne sera possible que lorsque les ressources propres de l'EPCI ne suffiront pas à couvrir les dépenses obligatoires. Ces dernières sont ainsi définies : la charge de la dette, les autres dépenses obligatoires résultant des transferts de compétences, notamment l'attribution de compensation servie aux communes, les dépenses d'investissement, inscrites au budget en application d'un contrat signé avec l'Etat, et, le cas échéant, la dotation de solidarité.

La prise en compte de cette dernière dotation vise à atténuer la rigidité de ce dispositif, car l'institution d'une dotation de solidarité communautaire demeure facultative pour les groupements. Il ne s'agit donc pas, d'un point de vue strictement juridique, d'une dépense obligatoire.

D'ailleurs, si la notion de dépenses obligatoires est assez clairement définie pour les communes, les départements et les régions par les textes, ainsi que par la jurisprudence des chambres régionales des comptes, et celle du juge administratif, il n'en est pas de même pour les EPCI et ce n'est pas l'expérience des syndicats d'agglomération nouvelle qui pourra apporter des éclaircissements, puisqu'ils n'ont jamais fait usage encore de la fiscalité mixte.

Encore une fois, la restriction apportée à la mise en oeuvre de la fiscalité mixte paraît résulter de la crainte d'une augmentation de la pression fiscale pesant sur les contribuables du groupement. Cette même justification conduit à limiter l'usage de la fiscalité mixte aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines à TPU et donc à exclure du bénéfice de cette disposition les EPCI à TPU des zones rurales.

Le Conseil des impôts a effectivement observé que, si les créations de groupements à TPU ne se sont pas traduites par un accroissement de la pression fiscale, la mise en place d'une fiscalité additionnelle emporte une hausse des impôts supportés par les contribuables. Cependant, si ce constat est souvent repris, il est rarement fait mention des trois considérations suivantes, qui atténuent sensiblement sa portée :

– tout d'abord, le Conseil des impôts a souligné que l'accroissement de la pression fiscale n'était pas systématique et a relevé des cas de "*comportements vertueux*". Il est évident, en effet, que les élus locaux n'ont pas intérêt, pour des raisons électorales mais aussi économiques, à trop augmenter les impôts. De ce point de vue, les divers encadrements prévus

⁽²¹⁾ Etude d'impact, page 33.

par le présent projet de loi traduisent une absence de confiance en leur sens des responsabilités ;

– ensuite, les groupements de communes ayant connu un succès important en milieu rural, les taux communaux préexistants à l’EPCI sont comparativement faibles, et la hausse globale de la pression fiscale reste modeste ;

– enfin, en milieu rural, les compétences exercées au niveau intercommunal n’étaient généralement pas assurées par les communes. L’augmentation de la pression fiscale a donc permis de financer des actions qui n’étaient pas conduites jusque là.

Dans ces conditions, votre Rapporteur estime **nécessaire d’étendre le mécanisme de la fiscalité mixte aux EPCI à TPU implantées en zone rurale**, d’autant que ces groupements ne disposent pas toujours de bases de taxe professionnelle très élevées ou sont très dépendants d’un seul établissement, ce qui fragilise leur financement en cas de fermeture ou de diminution d’activité de ce dernier.

Cette extension se justifie également du fait de la réforme de la taxe professionnelle, mise en oeuvre par la loi de finances pour 1999, qui, en supprimant progressivement la part salariale de l’assiette de cette imposition - soit environ 35% des bases -, peut conduire des groupements à ne pas opter pour la TPU, par crainte de ne pas disposer de ressources suffisantes. Cette crainte paraît largement infondée, dans la mesure où les groupements (même ceux créés à compter du 1^{er} janvier 1999) percevront une compensation indexée sur l’évolution de la DGF et bénéficieront toujours d’une taxe professionnelle assise sur les investissements, c’est-à-dire la part la plus dynamique de l’assiette de cette imposition. Il n’en demeure pas moins qu’un “ problème d’affichage ” existe du fait de la concomitance des deux réformes et qu’il peut freiner l’option pour la TPU si la fiscalité mixte n’est pas ouverte aux groupements à TPU des zones rurales.

Le refus du Gouvernement de procéder à cette extension de la fiscalité mixte pourrait conduire à dénoncer la mise en place d’une intercommunalité à deux vitesses, d’autant que certaines dispositions relatives à la DGF peuvent motiver une telle accusation.

III.- DES INTERROGATIONS DIVERSES SUR LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Il convient, en effet, de se demander si le projet de loi ne favorise pas exagérément l’intercommunalité en zone urbaine, si les corrections apportées au CIF sont légitimes et si le prélèvement particulier affecté au financement de la DGF des communautés d’agglomération sera suffisant

A.- VERS UNE INTERCOMMUNALITE A DEUX VITESSES ?

Comme cela vient d’être indiqué, cette crainte résulte, en premier lieu, de la limitation aux zones urbaines de la faculté d’user de la fiscalité mixte. Mais cette crainte, résultant du titre même du projet de loi, pourrait s’appuyer également sur la différence de

l'attribution moyenne par habitant de DGF entre les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération, d'une part, et sur le traitement différent réservé à l'attribution de première année de ces deux catégories d'EPCI, d'autre part.

L'attribution moyenne par habitant de DGF est fixé à 250 francs pour les communautés d'agglomération, alors qu'elle n'est que de 122 francs (en 1998) pour les communautés de communes à TPU. Une différence du simple au double pourrait sembler exagérée alors que, dans certains cas, la communauté de communes sera susceptible d'exercer les mêmes compétences qu'une communauté d'agglomération sans bénéficier des avantages attachés à cette catégorie, du seul fait qu'elle ne respecte pas les seuils démographiques exigés.

Il convient de noter, cependant, que le projet de loi permet, en réalité, de rapprocher les montants de DGF perçus par les groupements urbains et les groupements ruraux. En effet, l'écart est actuellement beaucoup plus important entre les communautés de communes à TPU (122 francs) et les communautés urbaines (472 francs), même si ce dernier statut apparaît inaccessible à la plupart des groupements et, par là même, ne les conduit pas à comparer leur dotation de DGF avec celle de ces groupements très intégrés.

En revanche, votre Rapporteur estime **anormal de prévoir que la DGF de première année des communautés de communes qui ne résultent pas d'une transformation devra subir un abattement de 50%, tandis que les communautés d'agglomération et les communautés urbaines non issues d'une transformation seront exonérées de cet abattement.** Cette mesure incitative ne paraît pas justifiée compte tenu des autres avantages octroyés à cette catégorie. En outre, l'abattement de 50% devrait logiquement leur être applicable, puisqu'il est douteux que le nouveau groupement exerce réellement de nombreuses compétences l'année suivant sa création.

Ce dernier point conduit à examiner la pertinence des corrections apportées au coefficient d'intégration fiscale.

B.- DES CORRECTIONS LEGITIMES DU COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE ?

Il est certain que la définition actuelle du CIF pose problème et que des abus ont été commis par quelques groupements. Il semble donc justifié de ne plus tenir compte de certaines dépenses de transfert, en particulier les contingents d'incendie ou d'aide sociale, qui introduisent des distorsions dans la répartition de la DGF, puisque certains préfets ont exercé pleinement le contrôle de légalité et empêché de telles dérives dans les groupements relevant de leurs compétences. Cette réforme apparaît d'autant plus nécessaire que le CIF sera désormais pris en compte pour la répartition de la DGF des groupements à TPU.

Les EPCI à fiscalité additionnelle qui avaient "gonflé" leur CIF grâce à des pratiques contestables subiront probablement une baisse de leur DGF, mais il convient de rappeler que la correction du CIF sera mise en œuvre progressivement sur dix années et, qu'en tout état de cause, le mécanisme de garantie de la DGF pourra intervenir. En outre, ces groupements pourraient éviter une diminution de leur DGF en s'engageant dans une véritable intercommunalité.

La nouvelle définition du CIF soulève néanmoins quelques interrogations, s'agissant notamment des dépenses de transfert liées au traitement des ordures ménagères ou à l'attribution d'une dotation de solidarité communautaire.

Le pré-rapport relatif à l'intercommunalité observe qu'il pourrait être “ *risqué de retrancher du CIF des versements du groupement à d'autres structures intercommunales (...), en ce qui concerne le domaine des ordures ménagères [car] ils peuvent correspondre à une démarche pertinente dans le domaine du traitement des déchets* ”. En effet, en zone rurale, les compétences de traitement ne peuvent être exercées dans un cadre géographique restreint et les EPCI sont contraints d'adhérer à un syndicat dont le cadre géographique est élargi. Il pourrait donc être envisagé de tenir compte de ces dépenses de transfert dans le calcul du CIF.

De même, l'institution d'une dotation de solidarité en faveur des communes membres peut répondre à une politique de solidarité⁽²²⁾ que les corrections apportées au CIF pénalisent d'autant plus que la dotation de solidarité communautaire constitue un transfert obligatoire dans le cadre de l'article 1609 *nonies* C actuellement en vigueur.

On pourrait énumérer encore de nombreuses autres dépenses de transfert qui *a priori* mériteraient d'être retenues dans le CIF (les attributions versées aux pays, aux structures d'accueil touristique, aux missions locales pour l'insertion des jeunes, etc.).

Dans le cadre de l'examen des modalités de calcul des attributions de DGF, on peut également noter que le projet de loi n'apporte aucun aménagement au calcul du potentiel fiscal des communes membres d'un EPCI à TPU. Le potentiel fiscal de ces dernières demeurera donc établi en prenant en compte les quatre taxes, alors même qu'elles ne perçoivent plus directement la taxe professionnelle. Le pré-rapport relatif à l'intercommunalité avait envisagé de reconstituer leurs bases de taxe professionnelle à partir des dotations de compensation et de solidarité qu'elles perçoivent du groupement, mais cette solution a été abandonnée car les simulations n'ont pas prouvé son intérêt. En tout état de cause, il serait anormal de calculer le potentiel fiscal de ces communes sans tenir compte de leurs bases de taxe professionnelle, car des communes appartenant à des groupements bénéficiant de ressources importantes pourraient alors être éligibles aux mécanismes de solidarité ou de péréquation (DSU, DSR, FNP).

C.- UN FINANCEMENT PARTICULIER SUFFISANT ?

Le projet de loi prévoit, de 2000 à 2004, un financement particulier de la DGF des communautés d'agglomération grâce à un prélèvement annuel de 500 millions de francs opéré sur les recettes de l'Etat. Il propose, en outre, d'effectuer un prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI), dans l'hypothèse où le premier prélèvement sur les recettes fiscales de l'Etat se révélerait insuffisant.

L'éventualité du prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) est, en fait, illusoire. Dès 2001, il conviendra de financer les 500 millions de francs nécessaires pour la DGF des communautés d'agglomération créées en 2000 (un groupement perçoit sa première attribution de DGF l'année où il perçoit sa première

⁽²²⁾ *Même si, en pratique, les critères de répartition retenus s'avèrent faiblement redistributifs* (“ L'avenir de la taxe professionnelle intercommunale ”, précité, page 85).

fiscalité, c'est-à-dire l'année qui suit sa création juridique), mais également les 500 millions de francs destinés à la DGF des communautés d'agglomération instituées en 1999. Ainsi, ces sommes étant cumulatives, le coût annuel du financement de la DGF des communautés d'agglomération devrait s'élever au moins à 2,5 milliards de francs à compter de 2004. Il n'en serait autrement que si les objectifs fixés n'étaient pas atteints.

Dans ces conditions, il ne fait guère de doute que la DCTP fera l'objet d'un prélèvement dès 2001. Or, il convient de rappeler que cette dotation constitue la variable d'ajustement de " l'enveloppe normée " des dotations de l'Etat dans le cadre du " contrat de croissance et de solidarité " entre l'Etat et les collectivités locales, prévu par la loi de finances pour 1999. Entre 1999 et 2001, la DCTP ne progressera donc pas selon son indexation traditionnelle (l'évolution prévisionnelle des recettes fiscales nettes de l'Etat), et permettra d'ajuster la progression des concours financiers de l'Etat ⁽²³⁾.

En période de forte croissance, la DCTP a donc de fortes probabilités de subir une diminution importante, comme cela a pu être observé lors de l'examen de la dernière loi de finances, qui a multiplié les dispositifs spécifiques destinés à éviter toute baisse de cette dotation en faveur des collectivités défavorisées.

Cette situation aboutit néanmoins à une réduction conséquente des dotations des collectivités exclues des dispositifs précités. Il est évident qu'un prélèvement supplémentaire sur la DCTP ne pourrait qu'aggraver cette difficulté.

On peut constater, toutefois, que le financement particulier de la DGF des communautés d'agglomération donne de la marge au financement de la dotation des autres groupements, qui s'avérerait de plus en plus difficile à cause de la forte progression du nombre des EPCI à fiscalité propre et, notamment, de la création récente de trois communautés urbaines (cela explique également la décision de relever le seuil de création de cette catégorie d'EPCI). Désormais, la progression annuelle de la dotation d'intercommunalité devrait être d'environ 200 à 250 millions de francs, contre 400 millions de francs actuellement. Il sera ainsi plus aisé de financer les autres dotations de la dotation d'aménagement de la DGF : la DSU et la DSR.

Pour autant, le projet de loi n'institue pas une enveloppe de DGF propre aux groupements, permettant le découplage vis-à-vis de l'enveloppe des communes, car aucune solution technique n'apparaît satisfaisante pour mettre en œuvre une telle dotation spécifique :

– soit la DGF des groupements constituerait un solde apparaissant après la fixation des règles d'évolution de la DSU et de la DSR. Dans ce cas, le financement des groupements nouveaux et l'ampleur de la péréquation entre les groupements seraient aléatoires, ce qui introduirait un facteur d'instabilité et d'imprévisibilité dans les budgets intercommunaux ;

– soit la DGF des groupements serait contrainte selon des règles rigides de majoration automatique en fonction des nouveaux habitants regroupés. Dans ce cas, ce sont les montants réservés à la DSU et à la DSR qui supporteraient l'ajustement.

⁽²³⁾ Cela était déjà le cas dans le cadre du " pacte de stabilité " mis en œuvre de 1996 à 1998.

Au total, votre Rapporteur approuve les objectifs du présent projet de loi mais souhaite que quelques correctifs y soient apportés, afin de ne pas désavantager les EPCI des zones rurales.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a procédé à l'examen pour avis, lors de sa séance du 27 janvier 1999, du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale.

Le Président Augustin Bonrepaux a rappelé que la Commission n'était saisie que du titre II du projet de loi, relatif aux dispositions fiscales et financières.

Votre Rapporteur pour avis a observé que le présent projet de loi permettait de pallier deux inconvénients de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, c'est-à-dire, d'une part, le faible développement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en zone urbaine et, d'autre part, la mise en oeuvre d'une " intercommunalité d'aubaine " permettant d'obtenir une majoration des attributions de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sans exercice réel de compétences intégrées. Il s'est donc félicité que le projet de loi tende à adapter l'intercommunalité à fiscalité propre dans les agglomérations urbaines où se posaient des problèmes spécifiques.

Il a noté que le projet de loi avait un caractère volontariste et permettait de procéder à une simplification structurelle, en supprimant les districts et les communautés de villes. Il a constaté que l'on pourrait désormais définir grossièrement trois niveaux de structure intercommunale en fonction de la population regroupée. Il a ainsi précisé que les communautés de communes seraient particulièrement adaptées aux groupements de moins de 50.000 habitants, tandis que les communautés d'agglomération correspondraient aux groupements comptant entre 50.000 et 500.000 habitants, et qu'au-delà de ce seuil, la structure adaptée serait la communauté urbaine.

Il a constaté cependant que le texte proposé soulevait plusieurs difficultés.

En premier lieu, il a noté que le projet de loi semblait privilégier l'intercommunalité en milieu urbain et pourrait, à ce titre, être compris comme étant défavorable à son développement dans les zones rurales. Il a jugé qu'il s'agissait néanmoins d'un effet d'optique, qui pourrait être corrigé par certains des amendements déposés. Il a observé également que cette critique était en partie imputable aux effets de seuil et il a indiqué qu'il proposerait quelques atténuations pour les groupements ayant opté pour la taxe professionnelle à taux unique avant le 1er janvier 1999 et qui ne pourraient se transformer en communautés d'agglomération puisqu'ils ne respecteraient pas les seuils démographiques imposés.

En deuxième lieu, il a regretté que la déliaison des taux à la baisse soit très encadrée et il s'est prononcé pour un assouplissement de ce dispositif.

Il a ensuite estimé nécessaire d'étendre la possibilité d'avoir recours à la fiscalité mixte à l'ensemble des groupements à taxe professionnelle à taux unique, et pas seulement aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines.

S'il a considéré que l'écart entre le montant moyen de DGF par habitant prévu pour les communautés d'agglomération et le montant accordé aux communautés de communes à taxe professionnelle à taux unique, respectivement 250 francs et 122 francs se justifiait compte tenu de la nécessité de mobiliser des moyens importants pour les zones urbaines, il a jugé inutilement discriminatoire la disposition tendant à supprimer l'abattement de 50% sur l'attribution de première année de DGF des communautés d'agglomération.

Il a ensuite indiqué que la correction du coefficient d'intégration fiscale apparaissait normale en ce qui concerne l'exclusion des contingents d'incendie ou d'aide sociale, mais que l'on pouvait s'interroger sur l'absence de prise en compte de certaines dépenses de transfert qui, soit, telles les dépenses liées au traitement des ordures ménagères, s'imposaient en zone rurale, soit présentaient un caractère obligatoire, comme la dotation

de solidarité communautaire, soit correspondaient à des dépenses favorisant le développement local, comme les dépenses en faveur des pays, des structures d'accueil touristique ou des missions locales pour l'insertion des jeunes.

Il a enfin regretté que le projet de loi ne modifie pas les modalités de calcul du potentiel fiscal des communes mettant en oeuvre le partage volontaire de la taxe professionnelle dans le cadre de la loi du 10 janvier 1980, qui continuait d'être évalué sur l'ensemble des quatre taxes locales, alors que les communes ne percevaient plus la majeure partie de la taxe professionnelle.

M. Jean-Pierre Balligand s'est d'abord félicité de la philosophie générale du projet de loi qui tendait à permettre à l'intercommunalité à fiscalité propre de ne pas demeurer " en jachère " dans les zones du " grand urbain ", l'échec de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 étant clairement consommé à cet égard, comme il ressortait du nombre respectif des créations de communautés de villes et de communautés de communes. Il s'est toutefois interrogé sur la possibilité de réaliser de réelles avancées sur la base du volontariat, estimant qu'il ne serait aucunement choquant de rendre obligatoire la création des communautés urbaines dans les zones agglomérant plus de 500 000 habitants.

Il a ensuite suggéré, par souci de cohérence, que le critère de densité urbaine en cas de création de communautés urbaines puisse être abaissé à 100.000 habitants, le plancher fixé pour la création des communautés d'agglomération, tel qu'il a été retenu par le Gouvernement, avec une population totale de 50.000 habitants et l'existence d'une commune centre de plus de 15.000 habitants, limitant à 141 le nombre des aires urbaines dans lesquelles ce dernier dispositif pourrait être effectivement mis en oeuvre.

M. Jean-Pierre Balligand a ensuite estimé que la crise traversée par certaines zones urbaines rendait urgente la mise en commun de la taxe professionnelle sur une base intercommunale, l'appel légitime à la solidarité de l'Etat ne pouvant exonérer les autorités locales de leur devoir de mobiliser leurs moyens financiers au service des valeurs de la République. Il a également souhaité que, comme pour la loi du 6 février 1992 précitée, soutenue, à l'origine, par le seul groupe socialiste, et qui a pu être mise en oeuvre, avec profit, dans tous les départements, les communautés d'agglomération soient appelées, demain, à connaître un réel succès, compte tenu des opportunités qu'elles offriraient.

Estimant que l'examen du projet de loi ne devrait pas être l'occasion d'opposer le monde rural au monde urbain, M. Jean-Pierre Balligand a enfin indiqué qu'il déposerait, au nom du groupe socialiste, un amendement permettant aux communautés de communes de bénéficier d'une attribution majorée de dotation globale de fonctionnement lorsqu'elles mettront en oeuvre la taxe professionnelle unique et exerceront des compétences nombreuses avec un fort niveau d'intégration fiscale.

M. Marc Laffineur a estimé que le Gouvernement avait commis une erreur psychologique, ce projet de loi ne pouvant manquer d'être mal ressenti dans le milieu rural, compte tenu du déséquilibre de son dispositif en sa défaveur, déséquilibre que son intitulé même traduisait. Abordant la question de la taxe professionnelle des communautés d'agglomération, il a estimé dangereuse l'absence d'indexation de la dotation de compensation reversée aux communes membres, compte tenu de l'importance des ressources qu'elles retiraient de la taxe professionnelle. Il a estimé que cette absence d'indexation ne pourrait, à terme, que concourir à l'asphyxie financière des communes en cause. Il a également regretté que les communes ayant fait d'importants efforts en vue de créer des zones industrielles ou de permettre les implantations industrielles sur leur territoire ne puissent prétendre à aucune forme d'indemnisation, alors même que le retour sur investissement était inévitablement très long en la matière.

M. Gérard Saumade a salué l'importante avancée constituée par le projet de loi, même s'il ne pouvait prétendre apporter une solution définitive au problème de la réforme de la carte administrative, qui imposait de conserver les communes comme centre d'exercice de la démocratie et de garantir l'efficacité de l'action locale, ce qui ne pouvait être fait qu'au niveau de l'agglomération. Il a toutefois regretté que l'on puisse donner à penser qu'il existerait encore une opposition entre le monde urbain et le monde rural, en méconnaissance des réalités d'une civilisation urbaine aujourd'hui étendue à l'ensemble du territoire, y compris dans les villages, et de la réalité sociologique de la périurbanisation.

Il a ensuite souligné le caractère insatisfaisant d'une organisation institutionnelle qui permettrait, durablement, à des élus de deuxième degré de lever l'impôt, déclarant cependant qu'il regretterait une intégration fiscale qui porterait en elle une intégration démocratique se traduisant par la disparition des communes.

M. Pierre Méhaignerie a d'abord regretté la complexité des structures institutionnelles, inévitablement accrue par le projet de loi, sans qu'apparaisse une vision d'ensemble suffisamment claire. Il a estimé que la taxe professionnelle unique rendrait, en effet, inévitable l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des communautés de communes et qu'une telle perspective ne saurait demeurer sans conséquence sur l'élection des conseillers généraux.

Il a ensuite regretté la maladresse consistant à donner à croire qu'il fallait mettre fin à un prétendu " tout rural ", en rappelant la réalité de l'écart des attributions de DGF par habitant, qui défavorisait bien souvent les communes rurales.

Il a enfin souligné les difficultés, propres au département d'Ille-et-Vilaine et aux départements limitrophes du Morbihan, de la Mayenne et des Côtes d'Armor, qui ne manqueraient pas de résulter de l'application du projet de loi, compte tenu de l'implantation des usines Citroën. Il a insisté sur les conséquences dommageables pour la répartition équilibrée des recettes de taxe professionnelle y afférentes entre l'agglomération rennaise et les départements précités, qui verraient diminuer fortement les ressources reversées par le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle aux communes concernées et défavorisées.

M. Alain Barrau a estimé satisfaisant l'objectif du projet de loi, à savoir pallier à l'échec des communautés de villes et définir un cadre adapté pour la coopération intercommunale pour le seul milieu urbain, compte tenu de la réussite de la formule de la communauté de communes pour le milieu rural. Il a également jugé que l'on ne pouvait exiger du projet qu'il réglât l'ensemble des problèmes en suspens pour la délicate matière de la coopération intercommunale. Il a enfin fait valoir que certaines des critiques adressées à l'encontre du projet de loi relevaient d'un mauvais procès, ce texte ne portant aucun coup au département et ne concernant en aucun cas la question d'un éventuel choix entre cette collectivité et la région.

S'agissant des seuils de population, il a jugé nécessaire d'accorder la plus grande attention à la fixation de leur niveau, après avoir rappelé que l'architecture retenue apparaissait appropriée, avec les communautés de communes en zone rurale, les communautés d'agglomération pour les zones urbaines et péri-urbaines et les communautés urbaines pour les agglomérations les plus importantes.

M. Charles de Courson a d'abord évoqué la question de la démocratie locale au regard des structures de coopération intercommunale. Il a estimé que le développement de celles-ci rendait nécessaire l'élection au suffrage universel de leurs assemblées délibérantes, au-delà d'un certain niveau d'intégration fiscale. Il a précisé que le seuil de 50% lui semblait pertinent, dès lors qu'il concernait les cas où le montant des impôts levés par l'établissement de coopération dépasserait celui des prélèvements perçus par les communes. Il a jugé qu'une telle disposition tendrait à responsabiliser les élus et à mettre véritablement en oeuvre les fondements de la démocratie que sont le vote et le contrôle de l'impôt.

Evoquant ensuite les questions financières, M. Charles de Courson a rappelé que la DGF alimentant la coopération intercommunale était le résultat d'un long passé, qui se traduisait par des écarts d'attribution significatifs, et peu justifiés, entre les différentes catégories existantes. Il a jugé peu cohérent que le projet de loi prévoie, pour les communautés d'agglomération, un niveau de DGF de 250 francs par habitant similaire à celui des syndicats d'agglomération nouvelle, ce qui tendait à figer l'existant pour les autres catégories. Il a estimé d'autant plus nécessaire d'introduire une certaine souplesse, rappelant que tout ajustement se ferait sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), donc au détriment d'un certain nombre de communes.

S'agissant enfin du coefficient d'intégration fiscale, il a jugé nécessaire la prise en compte des contingents d'incendie et des dépenses de transfert, afin de ne pas favoriser les collectivités peu dynamiques.

M. Gilles Carrez a également évoqué les questions financières, jugeant choquant que le projet de loi fasse clairement apparaître le montant de la DGF par habitant qui serait versée à une catégorie d'établissements de coopération intercommunale et mette en évidence les inégalités historiques déjà soulignées par l'orateur précédent. Il a rappelé que plusieurs facteurs conduisaient à des comportements d'utilisation optimale des règles des finances locales par quelques élus, d'une manière préjudiciable à l'équité. Il a également ajouté que la mise en place des communautés de communes à taxe professionnelle unique dans les zones rurales ne s'était pas accompagnée de la prise en compte du coefficient d'intégration fiscale pour calculer les attributions individuelles de DGF.

En ce qui concerne le coût de la réforme proposée, il a noté que le gouvernement ne semblait pas sûr de la prévision selon laquelle celui-ci s'établirait à 500 millions de francs, puisque l'enveloppe avancée présentait un caractère limitatif. Il a craint que ce coût ne soit plus élevé, ce qui se traduirait nécessairement par une diminution de la DCTP, notamment pour certaines communes de plus de 10.000 habitants ayant un potentiel fiscal inférieur à la moyenne de la strate. Il a jugé que cet élément rendait légitimes les critiques émises par les collectivités rurales, qui ne disposaient pas, par ailleurs, au contraire des collectivités urbaines, de bases élevées de taxe professionnelle, après avoir rappelé qu'il était délicat de refuser aux communautés de communes fortement intégrées un avantage accordé aux communautés d'agglomération.

Par ailleurs, il a rappelé que l'hypothèse de progression de l'abondement du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle par la taxe professionnelle de France Télécom et de La Poste, sur laquelle repose *in fine* l'équilibre du projet, était des plus incertaines.

Il a ensuite noté que, selon certaines simulations, la suppression des dépenses de transfert dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale aurait des effets qu'il a jugés désastreux, se traduisant par une réduction sensible de la dotation versée à certaines structures intercommunales. Il a jugé d'autant plus nécessaire d'apporter un correctif à ce mécanisme qu'il existait également une appréciation erronée du potentiel fiscal, en l'absence de mise en oeuvre du projet de révision des valeurs locatives.

Puis, M. Gilles Carrez a rappelé que le seul article du projet de loi relatif à l'Ile-de-France se traduirait par un prélèvement de quelque 600 millions de francs sur quelques communes réputées riches, alors que le coût de l'ensemble du projet était estimé à 500 millions de francs, ce qui révélait, selon lui, la vraie logique du projet.

Concluant son propos, il a enfin jugé incertaines les conséquences financières des mesures proposées.

Le Président Augustin Bonrepaux a précisé que l'objectif d'une solution équitable, prenant en compte la situation spécifique des agglomérations, et tendant à l'harmonisation des attributions et à la perception de la taxe professionnelle au niveau des établissements de coopération intercommunale, était atteint par le projet de loi. Il a jugé que, si certaines dispositions suscitaient quelques difficultés, notamment celle relative au coefficient d'intégration fiscale, cela était la conséquence de dispositions antérieures. Il a regretté que certains, notamment au sein du Comité des finances locales, aient continuellement critiqué la coopération intercommunale en contestant le critère de l'intégration fiscale, et a estimé nécessaire d'apporter certaines corrections au dispositif prévu.

En réponse aux différents orateurs, **voire Rapporteur pour avis** a d'abord observé qu'il ne souhaitait pas évoquer les questions relatives à la démocratie locale, qui relevaient de la compétence de la commission des lois, rappelant que la commission des finances s'était saisie du seul titre II du projet de loi.

S'agissant de la non-indexation de la dotation de compensation perçue par les communes membres d'un groupement à taxe professionnelle à taux unique, il a rappelé qu'une telle disposition existait depuis la loi du 6 février 1992 précitée, et a noté que ce mécanisme serait corrigé par les progressions de bases, lesquelles se traduiraient par une redistribution sous la forme d'une dotation de solidarité.

En ce qui concerne les écarts dans les montants de la DGF par habitant versée aux différentes catégories d'établissements de coopération intercommunale, il a indiqué qu'il convenait de ne pas se focaliser sur ces moyennes et de pas méconnaître les inégalités, importantes, au sein même de chacune de ces catégories.

Puis, il a observé que le coefficient d'intégration fiscale méritait d'être revu afin d'introduire une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire, la prise en compte de certaines catégories de dépenses, notamment les contingents d'incendie et d'aide sociale, n'intervenant pas de manière homogène selon les départements et les modalités d'exercice du contrôle de légalité. Il a jugé nécessaire de prendre en considération les conséquences dans le temps du dispositif prévu et d'apporter les corrections nécessaires.

La Commission est ensuite passée à l'examen du titre II du projet de loi.

Article 47 : Régime fiscal des communautés urbaines :

Elle a examiné un amendement de M. Marc Laffineur, tendant à rendre la taxe professionnelle à taux unique facultative pour les communautés urbaines créées après la promulgation de la loi.

M. Marc Laffineur a indiqué qu'il fallait laisser aux groupements intercommunaux la possibilité de choisir d'instituer une taxe professionnelle à taux unique, alors que le projet de loi tendait à réserver cette option aux seules communautés de communes et aux communautés urbaines existant antérieurement à la réforme proposée.

Votre Rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à cet amendement, faisant valoir l'importance de la population regroupée par les nouvelles communautés urbaines et du niveau élevé de leur DGF par habitant.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Francis Delattre, tendant à permettre aux nouvelles communautés urbaines de bénéficier du système de fiscalité mixte, qui a été *rejeté* après que **votre Rapporteur pour avis** eut estimé qu'il était satisfait par le texte même du projet de loi.

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* de cet article.

Article 48 : *Option des communautés urbaines existantes pour la taxe professionnelle unique* :

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* de cet article.

Article 49 : *Régime fiscal des districts* :

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* de cet article.

Article 50 : *Régime fiscal des communautés de communes* :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à étendre les possibilités accordées aux communautés de communes pour instituer la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Le Président Augustin Bonrepaux a expliqué que le contrôle de légalité des compétences, de plus en plus rigoureux, pourrait avoir pour effet, compte de la rédaction du projet de loi, d'interdire aux communautés de communes d'instituer cette taxe, car il y a souvent un partage de compétences pour l'enlèvement et pour le traitement des ordures ménagères.

M. Charles de Courson a approuvé l'objectif de l'amendement, en souhaitant une modification rédactionnelle tendant à prévoir la possibilité d'instituer la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères en cas de délégation partielle ou totale des compétences en cause.

M. Gilles Carrez, en approuvant l'amendement, a estimé qu'un problème identique existait en matière de coefficient d'intégration fiscale, puisque l'aire de compétence du traitement des ordures ménagères peut ne pas coïncider avec celle de la collecte.

Le Président Augustin Bonrepaux a rectifié son amendement pour ouvrir la possibilité d'instituer la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères aux communautés de communes lorsqu'elles délèguent les compétences d'enlèvement ou de traitement des ordures ménagères.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur l'opportunité d'insérer un article additionnel dans le projet de loi afin d'étendre ce dispositif à l'ensemble des groupements.

M. Jean-Pierre Balligand a, au contraire, souhaité l'adoption de l'amendement rectifié, en considérant que des ajustements d'ordre technique pourraient intervenir dans le cadre de la séance publique.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 136**).

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Gilles Carrez, tendant à supprimer la disposition interdisant aux communautés de communes de créer une taxe professionnelle de zone lorsqu'elles satisfont aux conditions démographiques exigées pour les communautés d'agglomération.

M. Gilles Carrez a expliqué qu'il convenait de donner de la souplesse aux collectivités concernées, pour leur permettre d'instituer une étape intermédiaire avant l'adoption de la taxe professionnelle à taux unique.

Votre Rapporteur pour avis a estimé que l'amendement tendait au contraire à réduire l'incitation à la taxe professionnelle unique.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a examiné un amendement du même auteur, tendant à prévoir que le produit de la taxe professionnelle de zone puisse permettre d'accorder une compensation au bénéfice de la ou des communes concernées.

M. Gilles Carrez a expliqué que la mise en œuvre de la taxe professionnelle de zone, alors que des établissements contributeurs sont déjà installés sur la zone, peut être freinée par la commune d'implantation de ces établissements s'inquiétant sur le maintien de ses ressources. Il a indiqué qu'actuellement, certaines pratiques de compensation étaient rendues malaisées par l'absence de base légale et que son amendement tendait à résoudre cette difficulté.

M. Charles de Courson a jugé difficile la constitution d'une communauté de communes à taxe professionnelle à taux unique lorsque devait s'associer une commune riche avec des communes plus pauvres. Il a ajouté qu'il y avait donc un débat et des contentieux à propos de la dotation de compensation instituée quelquefois en faveur de la commune d'accueil des établissements contributeurs.

M. Jean-Pierre Balligand a estimé que la disposition en cause portait, en fait, sur la taxe professionnelle de zone et non sur la taxe professionnelle unique. Il a rappelé que la taxe professionnelle de zone prévoyait un taux dérogatoire au taux de chaque commune et qu'elle ne portait que sur les implantations nouvelles, selon un mécanisme proche de la communauté réduite aux acquêts.

M. Charles de Courson a considéré que l'amendement mettait en évidence un réel problème lorsqu'existe la taxe professionnelle unique.

M. Marc Laffineur a souligné le caractère incitatif de l'amendement, qui favoriserait l'implantation des établissements industriels dans certaines communes.

Votre Rapporteur pour avis a considéré que l'amendement permettrait de résoudre des problèmes concrets, aussi bien en cas d'installation d'établissements nouveaux, que lorsque des établissements contributeurs étaient déjà installés, et il s'est donc déclaré favorable à son adoption.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 137**), puis elle a émis un *avis favorable à l'adoption* de l'article 50 ainsi modifié.

Article 51 : Taxe professionnelle unique :

La Commission a examiné un amendement de M. Augustin Bonrepaux, tendant à donner aux conseils des communautés d'agglomération et des communautés urbaines la possibilité de prévoir une fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation et les taxes foncières.

Le Président Augustin Bonrepaux a expliqué qu'il fallait favoriser la fiscalité mixte en prévoyant que les établissements publics de coopération intercommunale puissent décider, à la majorité des trois quarts, de percevoir la taxe d'habitation et les taxes foncières.

Votre Rapporteur pour avis, se déclarant favorable à l'amendement, a souhaité une modification rédactionnelle afin que la fiscalité mixte soit possible pour l'ensemble des groupements à taxe professionnelle à taux unique.

La Commission a *adopté* cet amendement ainsi rectifié (**amendement n° 138**), ce qui a eu pour effet de satisfaire deux amendements de votre Rapporteur pour avis, ainsi que de rendre sans objet deux amendements de M. Marc Laffineur et deux amendements de M. Gilles Carrez.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Gilles Carrez, ayant pour objet de porter de une à trois années la période durant laquelle le groupement doit prendre une délibération sur la durée d'unification des taux.

M. Gilles Carrez a estimé que le système proposé était trop restrictif et qu'il convenait d'introduire plus de souplesse.

Votre Rapporteur pour avis faisant état de son expérience personnelle s'agissant du passage à la taxe professionnelle à taux unique, a estimé que le travail préparatoire pouvait prendre beaucoup de temps et permettait de s'entendre sur la durée d'unification des taux, ce qui rendait possible, dès la première année, une délibération atténuant les incertitudes des entreprises.

Le Président Augustin Bonrepaux, rappelant que certaines dispositions du projet de loi entreraient en vigueur six mois après le prochain renouvellement des conseils municipaux, s'est demandé si l'éventualité de changement de majorité au sein du conseil de communauté ne nécessitait pas de s'entourer de certaines précautions.

M. Jean-Pierre Balligand a appuyé les déclarations du rapporteur, en déclarant qu'une fois le temps de la pédagogie passé, il convenait de ne pas différer l'application de la décision prise.

M. Gilles Carrez a jugé que le fait de ne laisser qu'un délai d'un an présentait le risque d'inciter au choix de la durée la plus longue pour l'intégration fiscale, soit douze ans.

Votre Rapporteur pour avis, rappelant que cette durée de douze ans présentait une certaine forme de garantie, s'est toutefois déclaré favorable à un délai rallongé à deux ans.

La Commission a *adopté* cet amendement ainsi sous-amendé (**amendement n° 139**).

Elle a ensuite examiné deux amendements présentés par M. Marc Laffineur, ayant pour objet d'autoriser l'indexation de la dotation de compensation, afin de préserver la liberté des communautés d'agglomération.

Votre Rapporteur pour avis s'est déclaré défavorable à ces amendements, en précisant que la taxe professionnelle à taux unique ne bloquait pas la progression du produit de la taxe professionnelle et qu'il convenait de se défier d'un système trop contraignant. Il a jugé qu'avec la taxe professionnelle à taux unique, il était possible d'assurer une redistribution équitable au moyen de la dotation de solidarité communautaire.

M. Pierre Méhaignerie a considéré que le système proposé pouvait inciter à opter pour la taxe professionnelle à taux unique.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

Elle a ensuite *adopté* un amendement présenté par **le Président Augustin Bonrepaux**, constituant la conséquence de l'amendement renforçant la fiscalité mixte pour les groupements à taxe professionnelle à taux unique (**amendement n° 140**).

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Gilles Carrez tendant à indiquer des critères à retenir pour la répartition de la dotation de solidarité des groupements à taxe professionnelle à taux unique.

Votre Rapporteur pour avis, tout en partageant l'intention de l'auteur de l'amendement, a fait valoir que la loi du 6 février 1992 précitée avait assorti les critères de répartition de pourcentages trop précis et qu'il convenait, au contraire, de faire confiance aux élus locaux.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* de l'article 51 ainsi modifié.

Article 52 : Déliaison des taux :

La Commission a examiné un amendement présenté par **le Président Augustin Bonrepaux**, proposant de supprimer toute contrepartie à l'utilisation de la déliaison des taux à la baisse.

M. Pierre Méhaignerie a considéré que cette disposition serait acceptable lorsque la moyenne des taux était inférieure à la moyenne nationale, mais que, dans les cas où les taux étaient élevés, la tentation serait forte de diminuer préférentiellement les taux de la taxe d'habitation. Il a jugé que ce dispositif n'était pas assez protecteur pour les entreprises.

M. Gilles Carrez a estimé que la rédaction proposée par le Gouvernement était astucieuse, en donnant un signal aux entreprises, même si elle était peut-être maladroite vis-à-vis des élus.

Votre Rapporteur pour avis a déclaré qu'il ne vivait pas bien, en tant qu' élu local, le fait d'être considéré comme irresponsable et qu'il convenait de faire confiance au sens de la responsabilité des élus locaux pour éviter des " effets de yoyo " sur les taux des taxes locales.

Le Président Augustin Bonrepaux a indiqué que le passage à la taxe professionnelle à taux unique n'était jamais aisé et que laisser quelques possibilités de déliaison à la baisse permettrait de l'encourager.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 141**).

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* de l'article 52 ainsi modifié.

Article 53 : Passage du régime de taxe professionnelle de zone au régime de taxe professionnelle unique :

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* de cet article.

Article 54 : Coordination :

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* de cet article.

Article 55 : Perception de la taxe de séjour :

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* de cet article.

Article 56 : Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle :

M. Marc Laffineur a présenté un amendement visant à supprimer les dispositions relatives aux nouvelles modalités d'écrêtement des établissements exceptionnels et à surseoir à toute modification des dispositions fiscales relatives aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle tant que le rapport du Gouvernement sur ces structures de péréquation, prévu à l'article 100 de la loi de finances pour 1999, n'aurait pas été remis au Parlement.

M. Pierre Méhaignerie a exprimé son opposition à l'ensemble de l'article. Il a estimé que les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle fonctionnaient correctement. Il a dénoncé le fait que le prélèvement prioritaire prévu pour les groupements à taxe professionnelle à taux unique conduise à ce que l'augmentation ultérieure des bases de taxe professionnelle ne profiterait qu'à la seule structure intercommunale. Citant en exemple le cas du Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle lié à l'usine Citroën

de Rennes, il a estimé que l'écrêtement passerait de 140 à 70 millions de francs, c'est-à-dire un retour en arrière de dix ans. Il a affirmé que cet article aurait des conséquences dramatiques et conduirait à une injustice profonde.

Répondant à une question de **M. Charles de Courson, votre Rapporteur pour avis** a indiqué n'avoir connaissance d'aucune évaluation des incidences économiques et financières de cet article. Il a souligné que l'affaiblissement du mécanisme d'écrêtement des groupements de communes accueillant des établissements exceptionnels répondait à une revendication traditionnelle de ces groupements. Il a rappelé que l'écrêtement des bases de taxe professionnelle au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle avait souvent été considéré comme un frein important à l'intercommunalité. Il a précisé que les éventuels effets évoqués par M. Pierre Méhaignerie seraient étalés dans le temps.

Le Président Augustin Bonrepaux a rappelé qu'il convenait que la Commission des finances puisse travailler cette question, sur la base notamment du rapport du Gouvernement. Il a estimé qu'il convenait de réfléchir à l'ensemble des modalités de répartition du produit de la taxe professionnelle, le sujet des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle n'étant qu'un élément, assurément complexe, de cette réflexion.

M. Gilles Carrez a estimé que l'objectif d'une réduction des disparités de recettes de taxe professionnelle et d'une harmonisation de ses taux était partagé par tous. Il a rappelé que deux approches étaient envisageables : l'harmonisation par le biais des structures intercommunales et la péréquation. Il a observé qu'avec 5,5 milliards de francs environ, le montant des ressources collectées par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle était minime au regard du produit global de cette taxe s'élevant à près de 160 milliards de francs.

Il a estimé que la réforme de la taxe professionnelle, prévue par la loi de finances pour 1999, conduisait à assécher progressivement le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, du fait de l'affectation du surplus de la cotisation de péréquation et de la cotisation minimale au budget de l'Etat, et qu'il convenait donc de ne pas faire subir le même sort aux fonds départementaux. Il a jugé qu'en tout état de cause, des simulations précises étaient indispensables.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n°142**). Elle a ensuite émis un *avis défavorable* à l'adoption de l'article 56.

Article 57 : Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France :

M. Gilles Carrez a présenté un amendement de suppression de l'article 57, visant à instituer un deuxième prélèvement en faveur du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, arguant du fait que l'ensemble du projet de loi serait fondé sur l'idée de volontariat, alors que le dispositif de l'article 57 serait coercitif, voire punitif. Il s'est interrogé sur l'existence de simulations relatives aux conséquences financières de cet article et sur le degré de concertation qui aurait entouré son élaboration.

Votre Rapporteur pour avis a estimé que l'Ile-de-France, région la plus riche de France, apparaissait aussi la plus réticente au développement de l'intercommunalité et qu'il convenait donc de donner une impulsion extérieure à cette indispensable dynamique.

M. Gilles Carrez a affirmé que, d'après ses propres simulations, le prélèvement porterait au total sur 600 millions de francs environ, imputés sur près de soixante-dix communes. Souhaitant illustrer son propos d'exemples concrets, il a estimé que le prélèvement pouvait être estimé à 123 millions de francs pour la commune de Puteaux, 63 millions de francs pour la commune de Boulogne-Billancourt et 63 millions de francs pour la commune de Courbevoie, avant effet du plafonnement à 10% des dépenses réelles de fonctionnement. Il a vivement regretté l'absence d'évaluation chiffrée officielle et de concertation avec les communes concernées, à l'encontre des conclusions du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, présentées le matin même par le Président Laurent Fabius.

Il a rappelé que le prélèvement institué en 1991, qui instaurait déjà une solidarité financière entre les communes plus riches et les communes moins riches, n'était remis en cause par personne. Il a déploré qu'au contraire, le dispositif de l'article 57 relève d'un procédé punitif.

Le Président Augustin Bonrepaux a souhaité rappeler la vérité des chiffres bruts, indiquant que les bases d'imposition rapportées à la population des communes concernées sont supérieures à 3,5 fois la moyenne nationale. Il a estimé que, malgré les discours généreux entendus lors de la discussion de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, dite " loi Pasqua ", la péréquation des ressources de taxe professionnelle en région Ile-de-France n'avait pas enregistré d'avancée significative. Il a convenu que l'on pouvait envisager de procéder de façon plus progressive, mais qu'il ne fallait pas éluder la question.

M. Jean-Pierre Brard a suggéré que la bonne acceptation du prélèvement institué en 1991 résultait peut-être de son impact léger sur les finances des communes contributrices. Il a déclaré que l'énumération des communes présentée par M. Gilles Carrez le renforçait dans sa conviction que l'on pouvait encore progresser dans la chasse nécessaire aux " paradis fiscaux ".

M. Jean-Pierre Balligand a évoqué le cas de deux groupements constitués dans les Hauts-de-Seine, autour d'Issy-les-Moulineaux (pour quatre communes) et de Boulogne-Billancourt (pour quatre autres communes). Il a observé que ces établissements bénéficiaient, à eux seuls, de près de 75% des recettes de taxe professionnelle du département le plus riche de France et a estimé qu'ils démontraient ainsi le besoin d'imposer un effort de solidarité aux communes les plus riches. Il a relevé un décalage certain de l'amendement avec la problématique actuelle du ministre de l'intérieur, qui vise à remédier à la crise urbaine.

La Commission a *rejeté*et amendement.

M. Gilles Carrez a présenté un amendement visant à asseoir le prélèvement supplémentaire prévu par cet article sur l'accroissement des bases de taxe professionnelle et non sur leur niveau absolu. Il a précisé que cette méthode permettrait d'éviter l'ajustement brutal des recettes des communes contributrices qui résulterait inévitablement du dispositif actuel de l'article.

Votre Rapporteur pour avis a estimé qu'il convenait, au contraire, d'effectuer la redistribution à partir des richesses véritablement constatées.

La Commission a *rejeté*et amendement.

M. Gilles Carrez a ensuite présenté deux amendements :

– le premier tendant à plafonner le prélèvement sur les ressources fiscales de certaines communes de la région d'Ile-de-France à 7% de leurs dépenses de fonctionnement, et non à 10% comme le prévoit le projet de loi ;

– le second tendant à étaler davantage dans le temps la progressivité de ce prélèvement.

La Commission a *rejetés* amendements.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Gilles Carrez, prévoyant que les prélèvements opérés au profit du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France feraient l'objet d'une présentation spécifique sur les avis d'imposition adressés aux contribuables.

M. Gilles Carrez a considéré que la transparence était un principe élémentaire de la démocratie et que les contribuables devraient être informés lorsque leur commune participe à la solidarité.

Votre Rapporteur pour avis a estimé qu'il fallait faire confiance au sens des responsabilités des élus, qui ne manqueront pas d'en aviser leur population à travers les bulletins locaux d'information.

M. Jean-Pierre Brard s'est déclaré favorable à cet amendement qui permettrait de faire prendre conscience aux citoyens des communes aisées de l'importance de la solidarité, favorisant ainsi une plus grande transparence.

Le Président Augustin Bonrepaux a estimé que ce principe ne serait pertinent que s'il était étendu à tous les prélèvements relatifs à la péréquation.

La Commission a *rejeté* cet amendement. Elle a ensuite émis un *avis favorable à l'adoption* de l'article 57.

Article 58 : Eligibilité au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Gilles Carrez, modifiant le mode de répartition des recettes du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France.

M. Gilles Carrez a souhaité que la notion de potentiel fiscal soit davantage prise en compte, plutôt que des critères de charges, tels que le nombre de logements sociaux, qui avaient moins de pertinence.

Votre Rapporteur pour avis a estimé que la valeur de la notion de potentiel fiscal était également relative et a souhaité que la Commission s'en tienne aux dispositions prévues par le projet de loi.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis a émis un *avis favorable à l'adoption* de l'article 58.

Article 59 : Dotation de solidarité des groupements :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Gilles Carrez, tendant à laisser aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle le soin de répartir la dotation de solidarité en tenant compte de la population, du potentiel fiscal et des charges de ses communes membres.

M. Gilles Carrez a estimé qu'il s'agissait également de faire confiance aux élus, cette répartition ne devant pas relever d'un décret en Conseil d'Etat.

Votre Rapporteur pour avis a considéré que la question soulevée par cet amendement méritait effectivement d'être étudiée, et qu'elle pourrait être examinée avec profit en séance publique.

Après que **Mme Nicole Bricq** se fut interrogée sur la portée réelle de la proposition de M. Gilles Carrez, celui-ci a retiré son amendement.

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* de l'article 59.

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* des articles suivants :

Article 60 : Régime fiscal des groupements bénéficiant d'implantations d'établissements de la Poste et de France Télécom ;

Article 61 : Composition du comité des finances locales ;

Article 62 : Potentiel fiscal des communes membres de groupements ;

Article 63 : Effort fiscal des communes membres de groupements ;

Article 64 : Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ;

Article 65 : Coordination.

La Commission a ensuite poursuivi l'examen des articles.

Article 66 : Attribution de la dotation globale de fonctionnement :

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Francis Delattre**, visant à exclure la dotation de l'ensemble des groupements de la DGF des communes et à créer une dotation d'intercommunalité spécifique à tous les groupements intercommunaux à fiscalité propre.

M. Charles de Courson a estimé qu'il était nécessaire de se demander si une nouvelle structure intercommunale, telle que la communauté d'agglomération, devait nécessairement être dotée de recettes

autonomes. Il a rappelé que certains élus étaient déjà tentés par des démarches d'optimisation fiscale en utilisant les différentes structures de coopération instituées par la loi et qu'il serait préférable de ne pas accroître cette tendance.

Votre Rapporteur pour avis a rappelé que la communauté d'agglomération était une innovation majeure du projet de loi, ayant pour objet de contribuer à la résolution des problèmes urbains, et qu'une incitation fiscale était indispensable pour favoriser leur développement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné cinq amendements présentés par votre Rapporteur pour avis, prévoyant d'accorder à certains groupements ayant opté pour la taxe professionnelle à taux unique avant le 1er janvier 1999, une attribution par habitant de DGF équivalente à celle des communautés d'agglomération.

Votre Rapporteur pour avis a expliqué que, parmi les 98 établissements publics de coopération intercommunale ayant consenti les efforts nécessaires afin d'opter pour la taxe professionnelle à taux unique avant le 1er janvier 1999, certains ne pourraient pas se transformer en communautés d'agglomération, car ils ne satisferaient pas aux seuils démographiques imposés. Il a jugé que leurs efforts méritaient d'être pris en compte et a souhaité leur permettre, à travers le vote de ces amendements, de percevoir tout de même une DGF par habitant égale à celle prévue pour les communautés d'agglomération, dès lors qu'ils exerceraient les mêmes compétences.

M. Pierre Méhaignerie a estimé que cette disposition serait une source de distorsion vis-à-vis des autres communautés de communes ayant poursuivi les mêmes objectifs et réalisé les mêmes efforts, sans pour autant adopter la taxe professionnelle à taux unique.

M. Charles de Courson a considéré que la mise en place de la taxe professionnelle à taux unique n'était pas le seul critère de l'intercommunalité et qu'il conviendrait de prendre également en compte le coefficient d'intégration fiscale.

M. Gilles Carrez a estimé qu'il serait choquant de reconnaître une nouvelle augmentation artificielle de leur attribution de DGF à certaines communautés de communes, " remarquablement conseillées ", ayant eu l'habileté de choisir, très récemment, le régime de la taxe professionnelle à taux unique, alors même que la taxe professionnelle constituait leur plus faible ressource fiscale, en profitant de l'absence de prise en compte du coefficient d'intégration fiscale. Il a estimé totalement condamnable ce genre d'arrangements.

Le Président Augustin Bonrepaux a estimé qu'il convenait, en effet, de s'assurer qu'il n'y aurait aucun effet pervers.

Votre Rapporteur pour avis s'est élevé contre l'idée selon laquelle l'option en faveur du régime de la taxe professionnelle à taux unique n'aurait répondu qu'à des considérations d'optimisation financière. Il a insisté sur le fait que chaque communauté d'agglomération bénéficierait d'une attribution en fonction de son coefficient d'intégration fiscale, ce qui permettrait de garantir la réalité de la coopération intercommunale. Il a toutefois retiré ses cinq amendements afin de rechercher une rédaction permettant de dissiper toutes inquiétudes à cet égard.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Gilles Carrez**, tendant à supprimer les prélèvements sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle en vue de compléter les 500 millions de francs prélevés sur les recettes fiscales nettes de l'Etat pour financer la dotation d'intercommunalité, après que **votre Rapporteur pour avis** eut estimé qu'une telle mesure remettrait en cause l'équilibre financier du dispositif.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Francis Delattre, tendant à porter à un milliard de francs la limite maximale du prélèvement sur les recettes fiscales de l'Etat, destiné au financement de la DGF des communautés d'agglomération.

Après qu'un amendement de M. Charles de Courson, visant à ne pas mentionner dans la loi la DGF moyenne par habitant des communautés d'agglomération, eut été retiré, la Commission a examiné un amendement de M. Gilles Carrez, tendant à calculer le potentiel fiscal sur la seule taxe professionnelle pour la répartition interne de la DGF des communautés d'agglomération.

M. Gilles Carrez a d'abord estimé que le recours à une fiscalité additionnelle n'était justifié qu'en cas d'insuffisance de taxe professionnelle, situation dont le caractère improbable apparaissait dès lors que l'on considérait que les syndicats d'agglomération nouvelle ne l'ont jamais connue, eux, depuis 1983. Il a ensuite souligné que 85% de l'attribution individuelle de la DGF étaient constitués par une dotation – la dotation de péréquation – calculée largement en fonction du potentiel fiscal. Il a enfin noté que la taxe professionnelle demeurait l'impôt le moins critiquable au regard de la réalité économique des valeurs locatives.

La Commission a *rejeté* cet amendement après que **votre Rapporteur pour avis** eut souligné qu'il avait perdu de sa pertinence avec l'adoption, par la Commission, d'un amendement élargissant le recours à la fiscalité mixte.

La Commission a ensuite examiné trois amendements, soumis à discussion commune, relatifs aux catégories de dépenses de transfert prises en compte pour déterminer le coefficient d'intégration fiscale :

– le premier, de M. Charles de Courson, tendant à supprimer toute correction du calcul du coefficient d'intégration fiscale, qui a été retiré ;

– le deuxième, du Président Augustin Bonrepaux, visant à limiter aux contingents versés au titre de l'aide sociale et des services d'incendie et de secours les dépenses de transfert retenues ;

– le troisième, de votre Rapporteur pour avis, proposant de prendre en compte, dans le coefficient d'intégration fiscale, les sommes consacrées par le groupement à la dotation de solidarité communautaire, dans la limite de 15% du produit de taxe professionnelle qu'il perçoit.

Le Président Augustin Bonrepaux a estimé difficile de supprimer toute correction du coefficient d'intégration fiscale, mais qu'il convenait, en revanche, de ne pas laisser cette correction à l'appréciation de la seule administration, le législateur devant définir lui-même les dépenses de transfert à exclure. Il a jugé opportun de ne pas retenir dans le coefficient d'intégration fiscale les transferts les plus critiqués, c'est-à-dire les contingents au titre de l'aide sociale et des services d'incendie et de secours.

M. Gilles Carrez a indiqué que la solution consistant à définir dans la loi les transferts à ne pas retenir dans le coefficient d'intégration fiscale était acceptable, après avoir souligné que le montant des transferts pris en compte devait avoir été validé dans les comptes administratifs.

Votre Rapporteur pour avis a estimé que la définition par la loi des transferts à prendre en compte permettrait d'aboutir à un point d'équilibre satisfaisant.

M. Pierre Méhaignerie a souligné que les dépenses relatives aux ordures ménagères ne pourraient rester sans influence sur le coefficient d'intégration fiscale.

La Commission a *adopté* l'amendement du Président Augustin Bonrepaux (**amendement n° 143**), l'amendement de votre Rapporteur pour avis tombant en conséquence.

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 66 ainsi modifié.

Article 67 : Garantie de la dotation des groupements :

La Commission a *adopté* un amendement de **votre Rapporteur pour avis** , tendant à généraliser à tous les groupements à fiscalité propre l'abattement de 50% sur la DGF de première année **amendement n° 144**).

La Commission a ensuite rejeté deux amendements :

– l'un de M. Francis Delattre, tendant à prévoir que les communautés de communes ayant opté pour la taxe professionnelle unique et satisfaisant à des conditions d'intégration fiscale, bénéficient d'incitations financières supplémentaires en dotation globale de fonctionnement ;

– l'autre de M. Marc Laffineur, proposant que tous les groupements dont le coefficient d'intégration fiscale dépasse la moyenne de leur catégorie voient leur attribution de DGF augmenter au moins comme la dotation forfaitaire des communes.

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* de l'article 67 ainsi modifié.

Article 68 : Dotation de développement rural :

La Commission a émis un *avis favorable à l'adoption* de cet article.

*
* *

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 50

(Art. 1609 quinquies C du code général des impôts)

- **Amendement n° 136 présenté par M. Didier CHOuat, Rapporteur pour avis, et M. Augustin BONREPAUX :**

Rédiger ainsi le quatrième alinéa du I de cet article :

“ Elles peuvent instituer la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, dès la première application des dispositions du premier alinéa, dès lors qu'elles exercent la compétence d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères, qu'elles la délèguent, ou qu'elles financent ces services. ”

- **Amendement n° 137 présenté par M. Didier CHOuat, Rapporteur pour avis, et M. Gilles CARREZ :**

Compléter le II de cet article par l'alinéa suivant :

“ Le produit de la taxe professionnelle de zone peut faire l'objet d'une compensation au bénéfice de la ou des communes concernées. ”

Article 51

(Art. 1609 nonies C du code général des impôts)

- **Amendement n° 138 présenté par M. Didier CHOuat, Rapporteur pour avis, et M. Augustin BONREPAUX :**

Rédiger ainsi le deuxième alinéa (2°) du I de cet article :

“ 2° Les établissements publics de coopération intercommunale visés au 1° ainsi que ceux visés au II peuvent par ailleurs décider, par délibération du conseil de communauté statuant à la majorité des trois quarts de ses membres, de percevoir la taxe d'habitation et les taxes foncières. Cette délibération est applicable à compter du 1er janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle elle est intervenue ; elle doit être renouvelée, l'année où intervient le renouvellement général des conseils municipaux, par le nouveau conseil pour être applicable à compter du 1er janvier de l'année suivante. Ils perçoivent le produit de la taxe professionnelle et celui de la taxe d'habitation et des taxes foncières. ”

- **Amendement n° 139** présenté par **M. Didier CHOuat, Rapporteur pour avis, et M. Gilles CARREZ** :

Dans la première phrase du cinquième alinéa du III de cet article, substituer aux mots : “ la première année ”, les mots : “ au cours des deux premières années ”.

- **Amendement n° 140** présenté par **M. Didier CHOuat, Rapporteur pour avis, et M. Augustin BONREPAUX** :

Supprimer le VI de cet article.

Article 52

(Art. 1636 B decies du code général des impôts)

- **Amendement n° 141** présenté par **M. Didier CHOuat, Rapporteur pour avis, et M. Augustin BONREPAUX** :

Supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa du II de cet article.

Article 56

- **Amendement n° 142** présenté par **M. Didier CHOuat, Rapporteur pour avis** :

Supprimer cet article.

Article 66

(Art. L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales)

- **Amendement n° 143** présenté par **M. Didier CHOuat, Rapporteur pour avis, et M. Augustin BONREPAUX** :

Rédiger ainsi le premier alinéa du IV de cet article :

“ IV.- Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le coefficient d’intégration fiscale sont les contingents versés par les communes au titre de l’aide sociale et des services d’incendie et de secours. ”

Article 67

(Art. L. 5211-31 du code général des collectivités territoriales)

- **Amendement n° 144 présenté par M. Didier CHOuat, Rapporteur pour avis :**

Supprimer la dernière phrase du premier alinéa de cet article.

*

* *

N°1355. - AVIS de M. Didier CHOuat (*au nom de la commission des finances*) sur le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale