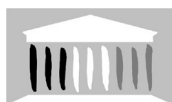


Document mis
en distribution
le 20 mars 2003



N° 702

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 mars 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN,
SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *tendant à étendre aux*
communautés d'agglomération créées ex nihilo le régime de garantie
d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des
communautés d'agglomération issues d'une transformation,

PAR Mme Marie-Anne MONTCHAMP,

Députée

Voir les numéros :

Sénat : 179, 198 et T.A. 89 (2002-2003).

Assemblée nationale : 696.

Coopération intercommunale.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LA LEGISLATION EN VIGUEUR	7
A.- LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION.....	7
B.- LES MECANISMES DE GARANTIE.....	8
1.- Les mécanismes de garantie applicables aux communautés d'agglomération issues d'une transformation.....	8
2.- Les mécanismes de garantie applicables aux communautés d'agglomération créées <i>ex nihilo</i>	9
II.- LE DISPOSITIF PROPOSE	10
EXAMEN EN COMMISSION	13
TABLEAU COMPARATIF	15

INTRODUCTION

Introduit à l'initiative de votre Rapporteur et adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'article 95 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) visait à unifier le régime de la garantie d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération, que celles-ci résultent d'une création *ex nihilo* ou de la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Cet article introduisait, en faveur des communautés d'agglomération créées *ex nihilo*, un régime dégressif de garantie, applicable à compter de la troisième année de perception d'une attribution dans la même catégorie, identique à celui dont bénéficient les communautés d'agglomération résultant d'une transformation.

Ce dispositif permettait ainsi de remédier à une lacune de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dont l'article 107 prévoyait un régime de garantie plus favorable pour les communautés d'agglomération issues d'une transformation.

Dans sa décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002 relative à la loi de finances pour 2003, le Conseil constitutionnel a cependant déclaré l'article 95 de la loi précitée contraire à la Constitution. Le Conseil a, en effet, considéré que cet article [ne concernait] « *pas la détermination des ressources et des charges de l'Etat ; [qu'il n'avait] pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires ; [qu'il n'entraînait] ni création, ni transformation d'emplois au sens du cinquième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'enfin, [il n'avait] pas le caractère de dispositions d'ordre fiscal* ».

Cette décision marque une évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Certes, dans ses décisions n° 82-155 DC du 30 septembre 1982 et n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions relatives aux conditions de répartition du produit de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre communes ne relevaient pas du domaine de la loi de finances, au motif que le montant global de la DGF n'était nullement modifié et que celle-ci ne constituait pas une dépense de l'Etat, mais un prélèvement assis sur ses ressources.

Mais, depuis quelques années, le Conseil constitutionnel semblait avoir remis en cause cette jurisprudence en ne sanctionnant plus les dispositifs modifiant les règles de répartition de la DGF insérés dans une loi de finances.

Ainsi, dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 relatif à la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), le Conseil constitutionnel n'a pas soulevé d'office la question de la conformité à la Constitution de l'article 28 relatif à la garantie d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* pour leur deuxième année d'existence, ni celle de l'article 57 relatif à l'extension du mécanisme de garantie de la dotation globale de fonctionnement pour les établissements de coopération intercommunale qui font suite à un ou plusieurs établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre.

La présente proposition vise à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2002-464 DC précitée, en reprenant le dispositif prévu à l'article 95 de la loi de finances pour 2003 adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées.

I.- LA LEGISLATION EN VIGUEUR

A.- LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION

En 2002, la France comptait 120 communautés d'agglomération, regroupant 2.014 communes.

Les communautés d'agglomération ont été créées par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dans le but de devenir la formule la plus courante de coopération intercommunale en milieu urbain. En application des dispositions de l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales, une communauté d'agglomération regroupe des communes « *formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15.000 habitants* ». Sur le plan fiscal, les communautés d'agglomération sont dotées d'une fiscalité propre et sont en particulier soumises au régime de la taxe professionnelle unique (TPU).

La dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération est calculée en application des dispositions de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales. Chaque communauté d'agglomération perçoit ainsi, par prélèvement sur le montant total des sommes affectées à la catégorie des communautés d'agglomération :

– une dotation de base (15% du total), calculée en fonction de la population totale des communes regroupées et de son coefficient d'intégration fiscale (CIF) ⁽¹⁾ ;

– une dotation de péréquation (85% du total), calculée en fonction de la population totale regroupée, de son potentiel fiscal et de son CIF.

Au total, les 120 communautés d'agglomération ont perçu, en 2002, 640,23 millions d'euros, ce qui représente une dotation par habitant de 39,15 euros.

(1) Le CIF de l'année n est calculé en rapportant :

– le montant total des recettes perçues l'année (n-1) par la communauté d'agglomération provenant des quatre taxes locales (les recettes perçues au titre de la taxe professionnelle comprenant les compensations perçues au titre de la suppression progressive de la part taxable des salaires, des zones franches urbaines, des zones de revitalisation urbaines et de la zone franche corse), de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement, ce montant total étant minoré des dépenses de transfert versées par la communauté d'agglomération aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics, aux établissements publics locaux non rattachés et aux associations syndicales autorisées ;

– au montant total des recettes liées à ces différentes taxes et redevances perçues sur le territoire de la communauté d'agglomération (recettes de la communauté, des communes membres et des syndicats auxquels appartient, soit les communes membres, soit la communauté).

DGF DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION

(en euros)

	2000	2001	2002
DGF totale	230.900.234	449.423.102	641.503.515
Dont garanties.....	0,00	27.245.695	61.415.510
Dotation par habitant (*).....	38,11	38,57	39,15

(*) Inclut toujours la garantie.

Source : Ministère de l'intérieur.

B.- LES MECANISMES DE GARANTIE

La dotation d'intercommunalité versée effectivement à chaque communauté d'agglomération ne correspond pas, en pratique, au montant résultant du strict calcul présenté ci-dessus, en raison de l'existence de mécanismes de garanties relatives à l'évolution de la dotation par habitant.

En application de l'article 107 de la loi n° 99-586 précitée, ces mécanismes de garantie diffèrent selon que la communauté d'agglomération est issue de la transformation d'un EPCI à fiscalité propre existant ou résulte d'une création *ex nihilo*.

1.- Les mécanismes de garantie applicables aux communautés d'agglomération issues d'une transformation

L'article 107 précité, codifié à l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales, prévoit qu'« *un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui change de catégorie perçoit, les deux premières années d'attribution de la dotation 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 [...]. En outre, [si cet EPCI relève du régime de la TPU], il ne peut, au titre des troisième, quatrième et cinquième années d'attribution dans la même catégorie [...], percevoir une attribution par habitant inférieure, respectivement, à 95%, 90% et 85% de la dotation par habitant perçue l'année précédente* ».

Le principe est donc celui d'une garantie à 100% pendant les deux premières années d'existence de la communauté d'agglomération, puis d'une garantie fixée, respectivement, à 95%, 90% et 85% pour les troisième, quatrième et cinquième années d'existence de la communauté d'agglomération.

A compter de la sixième année d'existence, la communauté d'agglomération bénéficie d'une dotation par habitant qui ne peut être inférieure à 80% de la dotation par habitant perçue l'année précédente, en application du régime de droit commun des communautés d'agglomération prévu à l'article 107 précité.

2.- Les mécanismes de garantie applicables aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo*

Le régime de garantie des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* est également édicté par l'article 107 de la loi du 12 juillet 1999 précitée, modifiée par l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353) du 30 décembre 2000. Ces dispositions sont également codifiées à l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales.

Jusqu'en 2000, les communautés d'agglomération créées *ex nihilo* se voyaient appliquer le régime général de garantie prévu au cinquième alinéa de l'article 107 de la loi du 12 juillet 1999, codifié au premier alinéa de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales. En application de ces dispositions, les communautés d'agglomération créées *ex nihilo* ne pouvaient « *percevoir, à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, une attribution par habitant inférieure à 80% de la dotation par habitant perçue l'année précédente* ».

Le principe était donc celui d'une garantie de 80% à compter de la troisième année d'existence dans la catégorie des communautés d'agglomération, aucune garantie n'étant prévue pour les deux premières années.

A l'initiative de notre collègue Gilles Carrez, ce régime a été modifié par l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2000 précitée, codifié au septième alinéa de l'article L. 5211-33 précité. En application de ces dispositions, « *une communauté d'agglomération, créée ex nihilo, perçoit la deuxième année d'attribution de la dotation une attribution par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire* ».

Il résulte de ce dispositif que le régime de garantie des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* demeure plus dégressif que celui en vigueur pour les communautés d'agglomération issues d'une transformation : les créations *ex nihilo* ont une garantie de 100% la deuxième année et une garantie de 80% à partir de la troisième année, alors que les communautés d'agglomération issues d'une transformation ont une garantie de 100% les deux premières années, une garantie de 95% la troisième année, de 90% la quatrième année, de 85% la cinquième année.

La législation en vigueur constitue donc un obstacle à la stabilité des recettes des communautés d'agglomération créées *ex nihilo*. En outre, comme le souligne le sénateur Jean-Marie Poirier dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, « *la dégressivité [du régime de garantie des communautés d'agglomération créées ex nihilo] intervient donc actuellement la troisième année, soit à un moment*

crucial de la vie d'une communauté d'agglomération puisqu'à cette date de nombreux transferts de compétence entraînant d'importants transferts de personnel ont été réalisés. La marge de manœuvre des communautés d'agglomération créées ex nihilo est donc sensiblement réduite par rapport aux communautés d'agglomération issues d'une transformation alors que les difficultés de fonctionnement de chacune sont identiques ».

II.- LE DISPOSITIF PROPOSE

La présente proposition de loi vise à unifier le régime de garantie des communautés d'agglomération, en appliquant aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo* le régime applicable aux communautés d'agglomération issues d'une transformation.

Ainsi, à compter de leur troisième année d'existence, les communautés d'agglomération créées *ex nihilo* percevraient une dotation d'intercommunalité correspondant, au titre des troisième, quatrième et cinquième années d'appartenance à cette catégorie, respectivement, à 95%, 90% et 85% du montant perçu l'année précédente.

RÉGIME DE GARANTIE DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

	1 ^{ère} année	2 ^{ème} année	3 ^{ème} année	4 ^{ème} année	5 ^{ème} année	6 ^{ème} année
Communautés d'agglomération issues d'une transformation	Au moins 100% de n-1	100%	95%	90%	85%	80%
Communautés d'agglomération créées <i>ex nihilo</i>						
Article 107 de la loi du 12 juillet 1999	DGF calculée à partir du CIF moyen de la catégorie ⁽¹⁾	Pas de garantie	80%	80%	80%	80%
Article 28 de la loi de finances rectificative pour 2000	DGF calculée à partir du CIF moyen de la catégorie	100%	80%	80%	80%	80%
Dispositif proposé	DGF calculée à partir du CIF moyen de la catégorie	100%	95%	90%	85%	80%

(1) En application de l'article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales, la DGF perçue la première année par une communauté d'agglomération créée *ex nihilo* est calculée à partir du CIF moyen de la catégorie.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, la mesure envisagée concernerait potentiellement dix-neuf communautés d'agglomération en 2003.

En effet, sur les 120 communautés d'agglomération existantes en 2002, 28 étaient issues d'une création *ex nihilo*. Parmi ces 28 communautés d'agglomération, 10 étaient dans leur première année d'existence, 11 dans leur deuxième année (dont 10 bénéficiaient de la garantie d'indexation sur la dotation forfaitaire) et 7 dans leur troisième année (toutes bénéficiant d'une garantie).

Ainsi, en 2003, 19 communautés d'agglomération créées *ex nihilo* et entrant, soit dans leur troisième, soit dans leur quatrième année d'existence, seraient potentiellement concernées par l'aménagement du mécanisme de garantie de DGF proposé par la présente proposition de loi. L'extension de la garantie des communautés d'agglomération pourrait porter sur un montant maximal de 10 millions d'euros en 2003.

Soulignons, enfin, que si les dispositions du présent article modifient la répartition des crédits de l'enveloppe dévolue aux communautés d'agglomération entre les crédits consacrés au financement de la garantie et ceux qui sont répartis entre les communautés en fonction du libre jeu des critères, elles n'ont pas pour effet, en revanche, d'augmenter la masse totale des sommes consacrées aux communautés d'agglomération, ce montant étant déterminé en fonction du nombre d'habitants dans les communautés d'agglomération et de la dotation par habitant de cette catégorie.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a procédé à l'examen, lors de sa séance du 19 mars 2003, de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à étendre aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo* le régime de garantie d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération issues d'une transformation.

Après l'exposé de votre **Rapporteure, M. Augustin Bonrepaux**, qui a fait part de son attachement au renforcement de la coopération intercommunale, s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles le régime de garantie d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* devrait être aligné sur celui des communautés d'agglomération issues d'une transformation.

En effet, la dotation globale de fonctionnement versée aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo* est souvent inférieure dès la deuxième ou troisième année à la dotation initiale car les compétences transférées ne sont pas aussi importantes que celles transférées en moyenne pour l'ensemble des communautés d'agglomération. Ainsi, la proposition de loi risque de maintenir la dotation versée à compter de la troisième année à un niveau qui ne correspondrait pas aux compétences réellement transférées à la communauté d'agglomération. On maintiendrait ainsi un avantage « non mérité ».

M. Augustin Bonrepaux a demandé selon quelles modalités est calculée la dotation globale de fonctionnement versée, la première année, aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo*.

M. Alain Rodet a fait part de son accord avec M. Augustin Bonrepaux, rappelant que la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a prévu, pour les communautés d'agglomération créées *ex nihilo*, une garantie de 80% à compter de la troisième année au regard des compétences exercées. La proposition de loi risque d'aller à l'encontre de cette démarche vertueuse en donnant aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo* une prime qui ne se justifie pas compte tenu des compétences réellement exercées.

En réponse, votre **Rapporteure** a précisé que la dotation globale de fonctionnement versée, la première année, aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo* est calculée à partir du coefficient d'intégration fiscale moyen de la catégorie.

La proposition de loi vise à éviter, à compter de la troisième année d'existence, une décote de la garantie versée aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo*. Cette décote constitue, en effet, un obstacle à la stabilité des recettes de ces communautés d'agglomération, la dégressivité du régime de garantie ne favorisant pas les transferts de compétence. Or, à partir de leur seconde année

d'existence, les communautés d'agglomération créées *ex nihilo* sont parvenues, en général, à un niveau de compétences transférées produisant tous ses effets en termes de charges. Il apparaît donc inéquitable de maintenir un régime de garantie distinct, à compter de la troisième année d'existence, selon que les communautés d'agglomération sont issues d'une transformation ou créées *ex nihilo*.

Par ailleurs, il convient de souligner que la stabilité des recettes des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* contribue à la rationalisation de notre territoire, en permettant un rapprochement entre les villes-centres et les communes périphériques.

La Commission a ensuite examiné l'amendement n° 1 présenté par M. Alain Bocquet, tendant à prévoir, pour le calcul du potentiel fiscal d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU), de ne pas tenir compte de la variation des bases de taxe professionnelle liée à la réintégration des bases des établissements exceptionnels anciennement écrêtées et remplacées par un prélèvement sur les ressources de l'EPCI.

Après avoir indiqué que l'amendement présenté n'avait pas de lien direct avec la proposition de loi, votre **Rapporteure** a estimé cet amendement satisfait par l'article 1648 A du code général des impôts prévoyant, pour les EPCI à TPU, que les bases de taxe professionnelle prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal sont les bases de taxe professionnelle après écrêtement ou après déduction de l'équivalent en bases du prélèvement versé au fonds départemental de péréquation. Ainsi, pour le calcul du potentiel fiscal des communes membres d'un EPCI à TPU, le passage d'un mécanisme d'écrêtement des bases de taxe professionnelle à un mécanisme de prélèvement a été neutralisé.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 1.

Elle a ensuite *adopté* l'article unique de la proposition de loi, sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p align="center">Code général des collectivités territoriales (Partie législative)</p>	<p align="center">Proposition de loi tendant à étendre aux communautés d'agglomération créées <i>ex nihilo</i> le régime de garantie d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération issues d'une transformation</p>	<p align="center">Proposition de loi tendant à étendre aux communautés d'agglomération créées <i>ex nihilo</i> le régime de garantie d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération issues d'une transformation</p>
<p align="center">Article L. 5211-33</p>	<p align="center">Article unique</p>	<p align="center">Article unique</p>
<p>I. – Les communautés de communes et les communautés d'agglomération ne peuvent percevoir, à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, une attribution par habitant inférieure à 80% de la dotation par habitant perçue l'année précédente.</p> <p>.....</p>		<p>Sans modification.</p>
<p>II. – Toutefois :</p> <p>.....</p>		
<p>3° Pour les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au premier alinéa du I dont la dotation par habitant perçue au titre des dotations de base et de péréquation est en diminution par rapport à l'année précédente, le pourcentage de diminution de leur attribution totale par habitant par rapport à l'année précédente ne peut excéder celui constaté pour la somme des dotations de base et de péréquation.</p>		
<p>La garantie calculée au titre des 2° et 3° ne peut représenter plus de 40% de la dotation totale attribuée.</p>		
<p>Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui change de catégorie ou qui fait suite à un ou plusieurs autres établissements publics de coopération</p>		

Texte en vigueur

intercommunale à fiscalité propre perçoit, les deux premières années d'attribution de la dotation dans la nouvelle catégorie, une attribution par habitant au moins égale à celle l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7. En outre, s'il fait application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, il ne peut, au titre des troisième, quatrième et cinquième années d'attribution dans la même catégorie et sous réserve de l'application des 2° et 3° du présent article, percevoir une attribution par habitant inférieure, respectivement, à 95%, 90% et 85% de la dotation par habitant perçue l'année précédente.

Une communauté d'agglomération, créée *ex nihilo*, perçoit la deuxième année d'attribution de la dotation une attribution par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

L'avant-dernier article du II de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En outre, elle ne peut, au titre des troisième, quatrième et cinquième années d'attribution dans la même catégorie et sous réserve de l'application des 2° et 3° du présent II, percevoir une attribution par habitant inférieure, respectivement, à 95%, 90% et 85% de la dotation par habitant perçue l'année précédente ».

Propositions de la Commission