

N° 1178

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2013.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, MODIFIÉ PAR LE SÉNAT,
de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
(n° 1120),

PAR Mme Christine PIRES BEAUNE,

Députée.

Voir les numéros :

Sénat : 495, 580, 581, 593, 598, 601 et T.A. 163 (2012-2013).

Assemblée nationale : 1120, 1177, 1205 et 1207.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE PREMIER VOLET DE L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION	7
A. LE PROJET DE LOI DÉPOSE PAR LE GOUVERNEMENT	7
B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT	7
C. LA SAISINE DE LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	8
II. UNE REFORME DONT L'IMPACT FINANCIER DEMEURE CONTENU	9
A. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX METROPOLES	9
1. Les métropoles de droit commun	9
2. La métropole de Lyon	14
3. La métropole d'Aix-Marseille-Provence	21
4. Grand Paris métropole	25
5. La compensation financière des transferts de compétences	27
B. LA MODERNISATION DES STRUCTURES DE COOPERATION FRANCILIENNES	28
1. Le coût de l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France	28
2. Le fonds de péréquation des départements d'Île-de-France	29
3. Les dispositions intéressant le Syndicat des transports d'Île-de-France	30
C. LES AUTRES MESURES	32
1. Les redevances de stationnement des véhicules sur voirie	32
2. La transformation du service départemental d'incendie et de secours du Rhône	37
3. Le coefficient d'intégration fonctionnelle	38
EXAMEN EN COMMISSION	41
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	59
ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS	65

INTRODUCTION

Annoncé par le Président de la République, dès son discours d'investiture du 15 mai 2012, l'acte III de la décentralisation ne consiste pas en un transfert massif de compétences, comme en 1982 ou en 2004. Il vise, bien davantage, à tirer les conséquences de trente années de décentralisation.

Pour ce faire, il fallait inscrire dans la loi le principe d'une coordination cohérente et simplifiée de l'action publique entre l'échelon central et les territoires, mais également entre les collectivités elles-mêmes. Et le Gouvernement a soutenu la gageure !

L'ampleur de la tâche a toutefois justifié que le texte soit découpé en **trois projets de loi distincts** :

– le premier porte sur la « modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles » ; c'est celui que le Sénat a adopté le 6 juin dernier et dont notre Assemblée s'apprête à débattre ;

– le deuxième concerne la « mobilisation des régions pour la croissance et [l']emploi et [la] promotion de l'égalité des territoires » ;

– le dernier est consacré au « développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale » et, comme le précédent, il est déposé sur le Bureau du Sénat depuis le 10 avril.

Cette réforme, comme chacun le sait, s'inscrit dans un contexte financier difficile.

Le Gouvernement a annoncé, au début de l'année, sa volonté de diminuer les dotations aux collectivités territoriales de 1,5 milliard d'euros en 2014 et du même montant en 2015. Les modalités de la baisse des dotations et la répartition de l'effort entre les niveaux de collectivités sont en cours de négociation, dans le cadre plus large du « Pacte de confiance et de responsabilité » voulu par le Président de la République.

Le Comité des finances locales, saisi par le Premier ministre de six questions relatives au financement des collectivités, vient de rendre ses préconisations qui seront débattues avec les associations d'élus locaux, lors de la conférence des finances locales prévue à la mi-juillet. Les efforts demandés aux communes, aux départements et aux régions obéreront durablement les finances locales.

Dans ces conditions, l'impact financier de l'acte III a été attentivement mesuré. Trop faibles, les bonifications des dotations, notamment celle d'intercommunalité, ne permettraient pas de faire évoluer les structures locales et d'atteindre l'objectif de cohérence de l'action publique. Trop prodigues, ces mécanismes risqueraient, dans le contexte de diminution globale des concours de l'État, de reporter sur d'autres collectivités un fardeau insoutenable.

Consciente de ces enjeux, la commission des Finances a décidé de se saisir pour avis des articles 10, 12, 14, 15, 16, 17, 20, 22, 25, 29, 30, 31, 35 A, 36 *bis*, 36 *ter*, 43, 44 et 55 du présent projet de loi.

I. LE PREMIER VOLET DE L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION

A. LE PROJET DE LOI DÉPOSE PAR LE GOUVERNEMENT

Les objectifs poursuivis par le Gouvernement visent à renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences.

Le titre I^{er} du présent projet de loi (**articles 1 à 9**) a pour objet la clarification des responsabilités des collectivités territoriales et de l'État. Il traite du rétablissement de la clause de compétence générale pour toutes les collectivités territoriales et de la mise en œuvre d'une collectivité territoriale « chef de file » lorsqu'est nécessaire l'intervention de plusieurs catégories de collectivités locales.

Le titre II refonde le statut des métropoles et prévoit la création des métropoles de Paris, de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence.

En ce qui concerne l'Île-de-France, objet du premier chapitre du titre II (**articles 10 à 19**), le projet de loi présenté au Sénat prévoyait notamment, outre la création de la métropole de Paris, l'achèvement de la carte intercommunale et la création d'un fonds de péréquation des départements de cette région. Sont également prévues des dispositions relatives aux questions de transport public et des mesures relatives au quartier d'affaires de La Défense.

Le chapitre II (**articles 20 à 29**) crée la métropole de Lyon et le chapitre III (**article 30**) celle d'Aix-Marseille-Provence.

Le chapitre IV (**articles 31 à 34**) refonde le statut des métropoles et précise les modalités de transferts de compétences les concernant.

Le chapitre V (**articles 35 à 44**) prévoit les dispositions relatives à l'intégration métropolitaine et urbaine, notamment en termes de transports et de pouvoirs de police, ainsi que des mesures relatives à l'assouplissement des conditions de créations des communautés urbaines.

Le chapitre VI (**article 45**) traite des établissements publics fonciers.

Pour finir, le titre III (**articles 46 à 55**) concerne les dispositions relatives à la mise à disposition des agents de l'État et à la compensation des transferts de compétences de l'État.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Après la première lecture au Sénat, le projet de loi rétablit effectivement la clause de compétence générale pour l'ensemble des collectivités et désigne aussi des collectivités en tant que « chef de file » pour certaines compétences.

Les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence sont instituées, mais les sénateurs ont supprimé les articles relatifs à l'achèvement de la carte intercommunale de la région d'Île-de-France ainsi que celui instituant la métropole de Paris.

Si le Sénat a entériné la création de la métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015, la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, qui s'annonçait difficile et dont les contours juridiques et financiers ont fait l'objet de larges discussions lors de l'examen au Sénat, a quant à elle été repoussée au 1^{er} janvier 2016.

Par ailleurs, des dispositions visant à dépénaliser les infractions au stationnement payant sur voirie ont été introduites dans le texte. Les collectivités auraient ainsi la faculté de fixer le montant de la redevance de post-stationnement que devraient acquitter les automobilistes n'ayant pas payé la redevance de stationnement.

C. LA SAISINE DE LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les articles dont s'est saisie la commission des Finances intéressent le titre II du présent projet de loi, qui concerne l'affirmation des métropoles et vise à conforter les dynamiques urbaines, ainsi que le titre III, qui comprend les dispositions relatives aux transferts et à la mise à disposition des agents de l'État et à la compensation des transferts de compétences de l'État.

Les motifs de la saisine se justifient par les dispositions financières ou les conséquences financières contenues dans ces articles et qui ont trait notamment aux questions de finances locales résultant de la mise en œuvre des métropoles de droit commun et à statut particulier, à la péréquation (fonds de solidarité des départements d'Île-de-France) ou aux règles relatives à la compensation financière des charges transférées vers ces nouvelles collectivités.

Les articles 10 et 12, supprimés par le Sénat, traitaient de l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France et de la création de la métropole de Paris.

L'article 14 instaure un fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France.

Les articles 15 à 17 sont relatifs à l'amélioration de la coordination entre le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et la Société du Grand Paris (SGP).

L'article 20 prévoit la création de la métropole de Lyon et **l'article 22** concerne les adaptations nécessaires au code général des impôts du fait de cette création.

L'article 25 traite de la compétence et de l'organisation du service départemental-métropolitain d'incendie et de secours du département du Rhône et de la métropole de Lyon.

L'article 29 vise à autoriser le Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le régime budgétaire, comptable, fiscal et financier applicable à la métropole de Lyon ainsi que certaines règles relatives aux concours financiers de l'État.

L'article 30 crée la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

L'article 31 refond le statut des métropoles, en tant que nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

L'article 35 A, introduit par le Sénat, crée un coefficient d'intégration fonctionnelle destiné à mesurer le degré de mutualisation des membres d'un EPCI.

Les articles 36 bis et 36 ter, également introduits par le Sénat, traitent de la redevance de stationnement et du forfait de post-stationnement.

L'article 43 procède à la réécriture des articles relatifs au calcul de la dotation d'intercommunalité dans le code général des collectivités territoriales afin de prendre en compte la création des métropoles et celle de la métropole de Lyon.

L'article 44 autorise le Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le régime budgétaire, fiscal, comptable et financier applicable aux métropoles et à la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Enfin, **l'article 55** a pour objet la compensation financière des transferts de compétences inscrits dans la présente loi, au « coût historique » d'exercice par l'État des compétences transférées.

II. UNE REFORME DONT L'IMPACT FINANCIER DEMEURE CONTENU

A. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX METROPOLES

1. Les métropoles de droit commun

Les métropoles constituent une catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre créée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. L'objet de l'article 31 du présent projet de loi est la redéfinition du régime juridique de droit commun des métropoles.

À ce jour, seule la métropole Nice Côte d'Azur a choisi ce régime alors que huit EPCI (hors Paris) pouvaient y prétendre. Compte tenu des défis économiques – notamment à l'échelle internationale – et sociaux qu'ont à affronter les grandes agglomérations françaises, il apparaît indispensable de rénover ce statut qui n'a pas rencontré le succès attendu.

Pour apprécier complètement la portée de cet article, qui ne s'applique ni à la région d'Île-de-France, ni à la communauté urbaine de Lyon, il convient de se reporter à l'analyse générale présentée par le Rapporteur de la commission des Lois, saisie au fond. On peut cependant noter parmi les principales modifications introduites par le Sénat :

– une nouvelle définition des seuils de population : une métropole doit, à la date de sa création former un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus 650 000 habitants. Le texte initial du Gouvernement prévoyait un seuil de 500 000 habitants pour l'aire urbaine ;

– l'abandon de l'automatisme de la création des métropoles en fonction des seuls seuils de population ;

– la suppression du transfert de plein droit au 1^{er} janvier 2017 des compétences départementales ;

– la suppression du conseil des territoires et la création d'une conférence métropolitaine et des conseils de développement.

D'un point de vue financier, les nouvelles dispositions relatives aux métropoles prévues aux articles 31 et 43 du projet de loi concernent les modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité et les compensations de transferts de compétences.

a. La dotation d'intercommunalité

Le présent projet de loi réécrit les dispositions relatives aux modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines et des métropoles.

LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITE

La dotation d'intercommunalité, qui représente 2,7 milliards d'euros en 2013, est avec la dotation de compensation l'une des deux composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des EPCI. Les modalités de répartition de ces dotations sont décrites aux articles L. 5211-28 à L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 5211-29 du même code précise que cinq catégories d'EPCI à fiscalité propre peuvent percevoir la dotation d'intercommunalité ;

- les communautés de communes à fiscalité additionnelle ;
- les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique ;
- les communautés urbaines et les métropoles ;
- les communautés d'agglomération ;
- les syndicats d'agglomération nouvelle.

Pour l'essentiel, outre la prise en compte des créations de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et de la métropole de Lyon, l'article 43 du projet de loi aligne les modalités de calcul de la dotation des métropoles sur celui des communautés urbaines : la dotation moyenne par habitant est fixée à 60 euros et ces EPCI ont la garantie de percevoir une dotation par habitant égale à celle qu'ils

percevaient l'année précédente. Pour les métropoles, dans l'état actuel du droit, il est uniquement prévu que la dotation d'intercommunalité soit au moins égale à celle de l'année précédente. Cette disposition implique qu'il n'est pas tenu compte d'une éventuelle augmentation de la population des métropoles pour le calcul de la dotation d'intercommunalité, contrairement aux communautés urbaines.

b. Un coût de 36 millions d'euros pour la création des métropoles dans le projet de loi initial

Il convient d'abord de rappeler que le projet du Gouvernement prévoyait que devenaient des métropoles les EPCI formant un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 500 000 habitants.

Selon ces hypothèses, cinq communautés urbaines (Grand Toulouse, Lille Métropole, Bordeaux, Nantes Métropole et Strasbourg) et cinq communautés d'agglomération seraient devenues des métropoles : Rouen-Elbeuf-Austreberthe, Rennes Métropole, Grenoble Alpes Métropole, Montpellier et Toulon Provence Méditerranée. Avec les cas spécifiques des métropoles de Lyon et de Marseille, douze nouvelles métropoles auraient ainsi été créées sur le territoire métropolitain.

Par ailleurs, en ce qui concerne la dotation d'intercommunalité, le projet de loi prévoit que le régime des métropoles s'aligne sur le régime actuel des communautés urbaines : la dotation moyenne par habitant de cette catégorie d'EPCI est égale à 60 euros et ces EPCI ont la garantie de percevoir une dotation par habitant égale à celle qu'ils percevaient l'année précédente.

Par construction, pour les communautés urbaines qui deviendraient des métropoles, le coût est nul, car sans conséquence sur le calcul de leur dotation d'intercommunalité déjà fixé à 60 euros.

Dans ces conditions, selon les indications fournies à la Rapporteuse pour avis, quatre communautés d'agglomération verraient leur dotation d'intercommunalité augmenter, car elle serait calculée en multipliant leur population DGF par 60 euros.

La communauté d'agglomération de Montpellier, qui avait en 2012 une dotation d'intercommunalité par habitant supérieure à 60 euros, bénéficierait en plus de la garantie de non-diminution de sa dotation par habitant (pour 4 millions d'euros environ).

Au total, l'enveloppe attribuée aux communautés urbaines et aux métropoles devait ainsi augmenter de 136 millions d'euros.

Du fait du mouvement de ces communautés d'agglomération vers le régime des communautés urbaines, l'enveloppe attribuée aux communautés d'agglomération enregistre une baisse.

L'ensemble de ces communautés d'agglomération représente une population DGF de 2 213 982 habitants. L'enveloppe attribuée aux communautés d'agglomération est calculée en multipliant la population totale de ces EPCI par le montant de la dotation moyenne par habitant de cette catégorie, défini à l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales, soit 45,40 euros. **Cette enveloppe devrait donc diminuer de 100 millions d'euros.**

Au total, le coût de cette mesure dans les conditions initiales définies par le Gouvernement est de 36 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES ENVELOPPES DES DOTATIONS D'INTERCOMMUNALITÉ DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION DEVENANT MÉTROPOLIS

(en euros)

EPCI	Population	Métropoles		Communautés d'agglomération	
		DI / hab	DI	DI / hab	DI
Rouen-Elbeuf-Austreberthe	498 205	60	29 892 300	45,40	22 618 507
Rennes Métropole	417 504	60	25 050 240	45,40	18 954 681
Grenoble Alpes Métropole	408 843	60	24 530 580	45,40	18 561 472
Toulon Provence	458 043	60	27 482 580	45,40	20 795 152
Montpellier	431 387	68,43	29 519 812	45,40	19 584 969
Total	2 213 982		136 475 512		100 514 782

Source : direction générale des collectivités locales.

c. Un coût revu à la baisse après les modifications adoptées par le Sénat en première lecture

Les modifications introduites lors de l'examen en première lecture au Sénat et concernant les seuils de population – ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants – font que seulement trois communautés d'agglomération deviendraient des métropoles : Rouen-Elbeuf-Austreberthe, Rennes Métropole et Grenoble Alpes Métropole.

La population totale DGF de ces trois EPCI est de 1 324 552 habitants.

Dans ces hypothèses, serait constatée une baisse de l'enveloppe des dotations d'intercommunalité des communautés d'agglomération de 60,13 millions d'euros (1 324 552 habitants multipliés par 45,40 euros).

Parallèlement l'enveloppe des dotations d'intercommunalité des métropoles connaîtrait une hausse évaluée à 79,47 millions d'euros (1 324 552 habitants multipliés par 60 euros).

Au total, le coût pour la création de ces trois nouvelles métropoles découlant des dispositions adoptées au Sénat est de 19,34 millions d'euros.

Selon les informations transmises à la Rapporteuse pour avis, si Montpellier devenait une métropole, ce qu'en l'état le texte adopté par le Sénat ne

permet pas, il conviendrait de prendre en compte une diminution de l'enveloppe des dotations d'intercommunalité des communautés d'agglomération à hauteur de 19,6 millions d'euros et concomitamment d'intégrer la dotation d'intercommunalité de cette nouvelle métropole à l'enveloppe de cette catégorie, soit 29,5 millions d'euros.

d. Les compensations des transferts de charges

Le projet de loi initial du Gouvernement supprimait la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées chargée d'évaluer les charges transférées par les régions ou les départements vers les métropoles.

Le projet de loi prévoyait en effet la mise en œuvre de conventions de transfert entre les métropoles, d'une part, et les régions et départements, d'autre part, qui constataient le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges pour chaque compétence transférée. Ces charges devaient par ailleurs être évaluées contradictoirement.

La commission des Lois du Sénat a rétabli la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, dont la composition varie selon la collectivité, département ou région, qui transfère les compétences.

Par ailleurs est maintenue la dotation de compensation, versée par la région ou le département, qui assure la neutralité des transferts de compétences. Cette dotation est indexée, chaque année, sur l'évolution de la DGF.

e. Le recours aux ordonnances

L'article 44 du présent projet de loi autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les douze mois suivant la publication de la loi et selon les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures de nature législative propres à compléter et préciser les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables aux métropoles et à la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Le projet de loi de ratification doit être déposé dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

Il apparaît que les cadres budgétaires et comptables existants de la région, du département, de la commune et du groupement intercommunal ne sont pas adaptés aux métropoles qui constituent des EPCI susceptibles d'exercer des compétences départementales ou régionales. Il convient donc d'élaborer pour ces établissements publics un nouveau cadre budgétaire et comptable qui tienne compte de l'étendue de leur champ de compétences. Or, le caractère technique de cette élaboration justifie le recours aux ordonnances.

2. La métropole de Lyon

L'article 20 du projet de loi procède à la suppression de la communauté urbaine lyonnaise et crée à sa place une collectivité territoriale à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, exerçant un ensemble de compétences qui, aujourd'hui, sont réparties entre la ville de Lyon, la communauté urbaine (CU), le département du Rhône et l'État.

Les chiffres-clés de la métropole de Lyon

La commune de Lyon :

Population : 479 803 habitants.

Superficie : 47,9 km².

La communauté urbaine de Lyon :

Population : 1 281 971 habitants répartis sur 58 communes.

Superficie : 516 km².

L'aire urbaine de Lyon :

Population : 2 142 732 habitants répartis sur 514 communes.

Superficie : 6 018,6 km².

Le département du Rhône :

Population : 1 708 671 habitants.

Superficie : 3249,1 km².

Source : INSEE chiffres-clés 2010.

Les autres collectivités rhodaniennes, à l'extérieur de la CU, ne sont pas directement concernées par cette transformation. Le département du Rhône lui-même perdurera, mais sur un territoire plus réduit.

a. Un regroupement direct des compétences dans la métropole de Lyon

À la fois intercommunalité et département, la métropole de Lyon exercera sur son territoire deux types majeurs de compétences de plein droit :

– d'une part, celles d'une métropole de droit commun : en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel ; en matière d'aménagement de l'espace métropolitain ; en matière de politique locale de l'habitat ; en matière de politique de la ville ; en matière de gestion des services d'intérêt collectif ; en matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie ;

– et d'autre part, **l'ensemble de celles dévolues au département.**

Par convention, la région et l'État pourront déléguer des compétences à la métropole de Lyon.

En sens inverse, la métropole pourra conventionner avec les communes de son périmètre pour leur déléguer la gestion de l'action sociale en faveur des personnes âgées, des jeunes et des familles en difficulté, et d'aide sociale à l'enfance.

b. Les ressources de la métropole de Lyon

Dans le texte issu du Sénat, la création de la métropole de Lyon a été avancée au 1^{er} janvier 2015 ; dès lors, celle-ci produira immédiatement ses effets fiscaux contrairement au schéma retenu par le projet de loi initial.

Le projet de loi prévoit également que les concours de l'État à la métropole de Lyon au titre de ses compétences départementales ne lui seront versés qu'à compter du 1^{er} janvier 2016, puisque la répartition des dotations repose sur les données fiscales de l'année n-1. Dans ces conditions, il demeure nécessaire de prévoir des mécanismes provisoires, d'une part, de perception et de répartition des concours financiers par le département du Rhône et, d'autre part, de compensation provisoire à la métropole de Lyon.

i. Les ressources fiscales et parafiscales sont énumérées par l'article 20

L'article L. 3662-1 inséré par le présent projet de loi dans le code général des collectivités territoriales dispose que la métropole de Lyon bénéficie des taxes et redevances qui peuvent être affectées aux EPCI, des recettes des communautés urbaines ainsi que des recettes fiscales et non fiscales des départements (sur son périmètre géographique). Il s'agit :

- des taxes et redevances intercommunales « *non prévues par le code général des impôts* » : la redevance d'usage des abattoirs publics, la taxe communale sur la consommation finale d'électricité, ou la taxe locale sur la publicité extérieure, notamment ;

- des ressources des communautés urbaines, à savoir la part intercommunale de la taxe d'habitation et les taxes foncières, la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;

- de l'ensemble des recettes fiscales de la section de fonctionnement des départements : la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de la CVAE, et des IFER, la redevance départementale des mines, la taxe départementale de publicité foncière et le droit départemental d'enregistrement, la taxe départementale additionnelle à certains droits d'enregistrement, la surtaxe sur les eaux minérales, notamment ;

- des recettes non fiscales de la section de fonctionnement, et notamment de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ;

- de la taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour ;

- de la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité ;

- des redevances dues pour le transport et la distribution de l'électricité et du gaz et le transport d'hydrocarbures et de produits chimiques par canalisation.

ii. Les dotations versées à la métropole de Lyon

- La métropole de Lyon bénéficiera, dès sa création, d'une DGF des EPCI selon les mêmes modalités qu'une métropole, c'est-à-dire composée d'une dotation d'intercommunalité et d'une dotation de compensation. Dans la mesure où le montant de la dotation d'intercommunalité d'une métropole est le même que celui d'une CU, cette transformation n'aurait pas d'impact financier.

Au 1^{er} janvier de l'année suivant celle de sa création, la métropole de Lyon se verra également attribuer une DGF des départements, somme de deux composantes : une dotation forfaitaire et, le cas échéant, une dotation de péréquation (verticale). Si la première correspond à un montant par habitant et pourra être répartie sans difficulté, la seconde pourrait être impactée par le changement de statut de Lyon.

En effet, le département du Rhône est aujourd'hui uniquement éligible à la dotation de péréquation urbaine, au titre de laquelle il perçoit 24,8 millions d'euros. Selon les informations recueillies par la Rapporteuse pour avis, il est probable que le nouveau département du Rhône puisse être éligible à la dotation forfaitaire minimale (péréquation pour les départements ruraux). Interrogée, la direction générale des collectivités locales (DGCL) n'a toutefois pas été en mesure d'établir de simulation.

- Il n'est, en revanche, pas prévu que la métropole de Lyon bénéficie de la dotation de compensation. Cette dotation de compensation correspond aux montants dus en 2003 au titre du concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale et à 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD).

Faute de pouvoir calculer une dotation de compensation spécifique pour la métropole de Lyon, le présent projet de loi prévoit que le nouveau département du Rhône continuera à percevoir l'ensemble de la dotation de compensation des départements, une partie de celle-ci pouvant être ensuite versée à la métropole de Lyon au titre des compensations de transferts de charges.

iii. La neutralité financière des transferts de compétences entre le département du Rhône et la métropole de Lyon

Le projet de loi transpose au cas de la métropole de Lyon, en les adaptant, les mécanismes de compensation applicables lors des transferts de compétences entre État et collectivités territoriales.

Ces mécanismes n'ont toutefois vocation à s'appliquer qu'en l'absence d'accord local ; une concertation est en cours entre les services de l'État et les élus concernés afin d'évaluer les charges et les ressources transférées.

La rédaction actuelle de l'article 20 prévoit un dispositif de compensation qui assure la neutralité financière des transferts de compétences entre le

département du Rhône et la métropole (au moment du transfert), grâce à une dotation globale de compensation (DGC) fonctionnant comme un solde entre :

- l'ensemble des charges transférées du département à la métropole ;
- l'ensemble des ressources transférées du département à la métropole.

Cette méthode, quoique classique, pourrait achopper sur trois difficultés notables.

En premier lieu, il paraît difficile de déterminer avec précision la localisation géographique de l'ensemble des ressources de l'actuel département du Rhône afin de déterminer la part respective des deux futures entités. Par ailleurs, un décalage pourrait apparaître entre les dépenses transférées et les ressources transférées dès lors que les méthodes et critères de partage des dépenses et des ressources retenus seront différents. En dernier lieu, la méthode retenue par le projet de loi n'assure la neutralité financière qu'au moment du transfert, sans prendre en compte les évolutions ultérieures, tant en recettes qu'en dépenses.

D'autres méthodes d'évaluation ont été avancées par notre collègue sénateur Gérard Collomb, maire de Lyon. Il est ainsi proposé de calculer puis de comparer la capacité d'autofinancement brut ou le taux d'épargne nette courant de chaque collectivité. Si les ratios ainsi calculés diffèrent d'une collectivité à l'autre, celle qui se trouve dans la position la plus favorable verse une compensation à la seconde de telle sorte que les deux collectivités disposent, pour l'avenir, des mêmes marges de manœuvre financières. Ces pistes sont intéressantes car elles prennent en compte la structure des dépenses actuelles des départements ; **la Rapporteuse souhaite que la DGCL puisse approfondir ce scénario, et en simuler les effets, d'ici la deuxième lecture.**

iv. L'impact sur la péréquation horizontale

Autre source de complexité, les mécanismes de péréquation horizontale seront applicables à la nouvelle entité. Il ne serait en effet pas possible, du strict point de vue de l'égalité devant la loi, d'exclure la métropole de Lyon et/ou le nouveau département du Rhône des dispositifs de péréquation : le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, le fonds départemental de péréquation de la CVAE. C'est pourquoi, **les recettes et dépenses relatives aux compétences départementales exercées par la métropole de Lyon seront identifiées dans un budget annexe**, pour permettre à celle-ci de participer, au titre de ses seules recettes et dépenses départementales, aux mécanismes de péréquation départementaux.

c. Plusieurs modifications du code général des impôts sont rendues nécessaires par la création de la métropole de Lyon et des métropoles

Tirant les conséquences au plan fiscal de sa création au 1^{er} janvier 2015, **l'article 22** organise la perception des impositions au profit de la métropole de Lyon. La coordination avec **l'article 20**, modifié au Sénat, n'a toutefois pas été faite dans le II de cet article, dont l'entrée en vigueur est à tort fixée au 1^{er} janvier 2016. La commission des Finances a donc adopté un amendement de la Rapporteure pour avis afin d'y remédier.

Un titre 0-II *bis* est ainsi inséré dans la deuxième partie du livre premier du code général des impôts et intitulé « *Impositions perçues au profit de la métropole de Lyon* ». Il reprend les impositions déjà énumérées ici, à propos de l'article 20.

Les dispositions de cet article élargissent, par ailleurs, à la métropole de Lyon (mais également aux métropoles de droit commun), le bénéfice de deux mécanismes :

– d'une part, la possibilité de réviser les attributions de compensation au cours de la première année pendant laquelle la création de la métropole produit ses effets au plan fiscal ;

– d'autre part, la possibilité d'instituer, au bénéfice de leurs communes membres, une dotation de solidarité communautaire.

En outre, le Sénat a introduit une dérogation aux règles de liaison des taux de fiscalité, au profit de la métropole de Lyon.

Or, ces règles de lien entre les taux des impositions directes locales, prévues à l'article 1636 B *decies* du code général des impôts, ont pour objet de garantir une répartition équilibrée de la charge fiscale entre les redevables professionnels et les ménages et de prévenir toute concentration excessive de l'effort contributif sur une catégorie de contribuables. La méconnaissance de ces garanties légales par le législateur concernant la portée et le contenu des règles fiscales devant s'appliquer sur le territoire de la métropole de Lyon pourrait être sanctionnée par le juge constitutionnel.

C'est pourquoi **la commission des Finances a adopté un amendement de la Rapporteure pour avis rétablissant ce dispositif pour la métropole de Lyon, afin de ne pas fragiliser juridiquement le projet de loi**. Les spécificités de la métropole de Lyon devront toutefois être prises en compte, conformément aux souhaits des élus de la communauté urbaine de Lyon, par exemple dans le cadre de l'élaboration par le Gouvernement de l'ordonnance pour laquelle l'article 29 lui ouvre une habilitation.

d. Les modalités de répartition du produit de certaines impositions départementales devront être précisées par ordonnance

L'article 29 habilite, pour une durée de douze mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance afin de « *préciser et compléter les règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et relatives aux concours financiers de l'État applicables* » à la métropole de Lyon.

Cette ordonnance aura notamment pour objet de déterminer les modalités de répartition du produit de certaines impositions départementales ainsi que les règles de liquidation, de fixation des taux, d'exonération et de partage de certaines allocations et dotations. **Compte tenu de l'extrême technicité d'une telle répartition, il paraît judicieux à votre Rapporteur pour avis de renvoyer à une ordonnance.**

- Certaines de ces impositions, comme la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), pourront être simplement ventilées en prenant en compte la territorialisation des bases imposables.

- La répartition des droits de mutation à titre onéreux nécessitera un dispositif de sectorisation plus élaboré. Selon les informations recueillies par la Rapporteur pour avis, certaines transactions ou certains actes donnent en effet lieu à des formalités globales ou « fusionnées ». Celles-ci permettent à la fois l'enregistrement de l'acte et la mise en œuvre des obligations légales en matière de publicité foncière, c'est-à-dire des déclarations qui ont pour objet d'informer les tiers de la transmission ou de la constitution de droits réels immobiliers. La formalité « fusionnée » est effectuée auprès du service de publicité foncière (anciennes conservations des hypothèques) du lieu de situation de l'immeuble, quelle que soit la résidence du rédacteur de l'acte. Elle se traduit par le paiement d'une taxe de publicité foncière et, le cas échéant, du salaire du conservateur des hypothèques.

En revanche, les actes et les mutations relevant de la seule formalité de l'enregistrement (dite formalité « autonome ») sont effectués auprès du service des impôts compétent. L'accomplissement de la formalité « autonome » est soumis à droit d'enregistrement :

- pour les actes authentiques dressés devant une étude notariale, le service des impôts compétent est celui de la résidence des notaires ;

- pour les actes sous seing privé, c'est celui de la situation des biens ou, dans certains cas particuliers, celui du domicile des parties.

Il conviendra donc que l'ordonnance précise la sectorisation des données fiscales déclarées par les notaires.

- Les difficultés de localisation précise de l'assiette de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) nécessiteront également la mise au point d'une clé de répartition du produit entre la métropole de Lyon et le nouveau département du Rhône. La taxe est due, quels que soient le lieu et la date auxquels ces conventions sont ou ont été conclues, dès lors que le risque est situé en France.

Les cotisations individuelles de TSCA sont acquittées par virement directement opéré par les assureurs, courtiers, intermédiaires et autres opérateurs prévus au code des assurances sur le compte au Trésor ouvert à la Banque de France, dès lors que la cotisation due excède 1 500 € (article 1723 *quindecies* du code général des impôts). Les assureurs étrangers établis en dehors de l'Espace économique européen sont tenus de faire agréer par le service des impôts un représentant français personnellement responsable de la taxe et des pénalités (article 1004 du même code ⁽¹⁾).

Les courtiers et autres intermédiaires qui relèvent de la direction générale des grandes entreprises et prêtent habituellement ou occasionnellement leur entremise pour des opérations conclues avec des assureurs étrangers n'ayant en France ni établissement, ni agence, ni succursale, ni représentant responsable, doivent, à l'appui de leur paiement, déposer le relevé du répertoire prévu à l'article 1002 du même code dans les quinze jours qui suivent l'expiration de chaque trimestre civil auprès du comptable de ce service. À défaut, le paiement de la taxe et le dépôt de la déclaration correspondante doivent être effectués au service des impôts du lieu de la situation matérielle ou présumée du risque, suivant les distinctions résultant de l'article 1000 du même code.

Le lieu de paiement de la taxe n'est donc déterminé par le lieu du domicile ou de la résidence du souscripteur qu'en l'absence de situation matérielle certaine des risques et de rapport certain avec un établissement situé en France (article 390 de l'annexe III du même code). En cas de contrat unique couvrant des risques situés ou réputés situés dans le ressort de plusieurs bureaux, l'assuré peut d'ailleurs accomplir ses obligations, dans leur intégralité, au bureau de la situation du risque principal.

- Dans le même ordre d'idées, le mécanisme de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée de la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), devra être adapté.

- Il conviendra enfin de déterminer, dans l'ordonnance, les modalités de partage de plusieurs dotations budgétaires (qui prennent la forme de prélèvements sur recettes) :

- la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE-FDL) ;

(1) Voir aussi § 110 du BOFIP BOI-TCAS-ASSUR-50-10-20120912.

– les allocations de compensation des mesures d’allègement de taxe foncière sur les propriétés bâties et des droits d’enregistrement ;

– la fraction de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et de la garantie individuelle de ressources (GIR) versées au profit du département du Rhône et revenant à la métropole de Lyon.

Selon les informations transmises par la DGCL, il serait envisagé d’opérer principalement cette répartition au prorata des bases imposables territorialisées.

3. La métropole d’Aix-Marseille-Provence

a. Les objectifs poursuivis

L’article 30 du projet de loi prévoit la création de la métropole d’Aix-Marseille-Provence par fusion de six EPCI existants : la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, la communauté d’agglomération du Pays d’Aix-en-Provence, la communauté d’agglomération Salon Étang de Berre Durance, la communauté d’agglomération du Pays d’Aubagne et de l’Étoile, le syndicat d’agglomération nouvelle Ouest Provence et la communauté d’agglomération du Pays de Martigues.

Comme le précise l’étude d’impact annexée au projet de loi, la création de cette métropole vise d’abord à répondre aux besoins en termes de transports, d’assurer la présence de fonctions économiques, scientifiques, technologiques, touristiques, sportives et culturelles et de faciliter la circulation et la mobilité des personnes, des informations et des marchandises.

Les chiffres-clés de la métropole d’Aix-Marseille-Provence

- La commune de Marseille :
 Population : 850 602 habitants.
 Superficie : 240,6 km².
- La communauté urbaine de Marseille Provence Métropole :
 Population : 1 038 940 habitants répartis sur 18 communes.
 Superficie : 604,8 km².
- La communauté d’agglomération de Salon Étang de Berre Durance :
 Population : 136 771 habitants répartis sur 17 communes.
 Superficie : 514,8 km².
- La communauté d’agglomération du Pays d’Aubagne et de l’Étoile :
 Population : 104 018 habitants répartis sur 12 communes.
 Superficie : 244,7 km².
- La communauté d’agglomération de Pays d’Aix-en-Provence :
 Population : 356 025 habitants répartis sur 34 communes.
 Superficie : 1 300,2 km².
- La communauté d’agglomération du Pays de Martigues :
 Population : 69 185 habitants répartis sur 3 communes.
 Superficie : 103,9 km².
- Le syndicat d’agglomération nouvelle Ouest Provence :
 Population : 97 623 habitants répartis sur 6 communes.
 Superficie : 347,7 km².
- L’aire urbaine de Marseille :
 Population : 1 714 828 habitants répartis sur 90 communes.
 Superficie : 3 173,5 km².

Source : INSEE chiffres-clés 2010.

Un autre objectif est le renforcement de la solidarité financière entre les six EPCI précitées, dont la richesse et les territoires sont extrêmement variés, comme en témoigne l’écart de potentiel fiscal entre ces EPCI, qui va du simple au quintuple.

POTENTIEL FISCAL PAR HABITANT DES SIX EPCI CONCERNES

(en euros)

	Potentiel fiscal par habitant
SAN Ouest Provence	2 212,40
CA du Pays de Martigues	1 680,14
CA du Pays d’Aix-en-Provence	747,64
CA Salon Étang de Berre Durance	627,17
CA du Pays d’Aubagne et de l’Étoile	470,32
CU Marseille Provence Métropole	412,82

Source : étude d’impact annexée au présent projet de loi / DGCL

Par ailleurs, l'étude d'impact met en avant le caractère « polycentrique » de ce territoire. Ainsi, cette métropole sera divisée en « territoires », dotés d'un conseil et d'élus de territoire, auxquels pourront être accordées de larges délégations, à l'exception des fonctions stratégiques. Cette différence notable avec les autres métropoles françaises explique notamment que soit prévue une adaptation du régime de droit commun des métropoles pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Le projet de loi initial envisageait la mise en œuvre de cette métropole au 1^{er} janvier 2015.

b. L'estimation du coût de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence dans le projet de loi initial

Dans son projet de loi initial, le Gouvernement prévoyait un régime spécifique et dérogatoire pour ce qui concerne le calcul de la dotation d'intercommunalité de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la première année suivant la création : cette dotation était obtenue en multipliant la population DGF de 2013 de la métropole par le montant par habitant de la dotation d'intercommunalité la plus élevée des EPCI qui ont fusionné, soit 89,93 euros. Les années suivantes, les modalités de calcul de cette dotation étaient celles de droit commun.

Les informations transmises à la Rapporteuse pour avis permettent d'estimer dans ces conditions le montant total de la dotation d'intercommunalité attribuée à la métropole marseillaise à **167,3 millions d'euros** (89,93 euros multipliés par 1 860 224 habitants).

Par ailleurs, du fait de cette fusion, des baisses d'un montant total de **132,3 millions d'euros** auraient également été à prévoir :

– quatre communautés d'agglomération, dont la population DGF totale en 2013 s'élève à 691 265 habitants, auraient quitté cette catégorie, ce qui aurait diminué l'enveloppe de cette catégorie d'un montant de 31,38 millions d'euros ;

– un syndicat d'agglomération nouvelle, dont la population DGF totale en 2013 s'élève à 100 421 habitants, aurait quitté cette catégorie, ce qui aurait diminué l'enveloppe de cette catégorie d'EPCI d'un montant de 4,86 millions d'euros ;

– une communauté urbaine, dont la population DGF totale en 2013 s'élève à 1 068 538 habitants, aurait quitté cette catégorie, ce qui aurait diminué l'enveloppe de cette catégorie d'un montant de 96,09 millions d'euros.

Au total, la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence aurait représenté un surcoût de **35 millions d'euros**, si elle avait été mise en œuvre en 2013 dans les conditions prévues par le Gouvernement dans son projet de loi initial.

c. Les modifications apportées par le Sénat en première lecture

Outre le report au 1^{er} janvier 2016 de la mise en œuvre de cette métropole, la création d'un conseil de développement (dont les membres ne seraient pas rémunérés) en son sein, l'institution dès la promulgation de la loi de la conférence métropolitaine des maires et des évolutions de compétences des territoires de la métropole, notamment en matière d'urbanisme et de gestion de l'eau, la principale modification apportée par le Sénat, d'un point de vue financier, concerne le calcul de la dotation d'intercommunalité et la suppression de son caractère dérogatoire la première année.

Le projet de loi tel qu'adopté par le Sénat en première lecture prévoit en effet, dès la première année de la création de la métropole marseillaise, l'application du régime de droit commun défini au I de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales pour les modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité.

Ainsi dans ce cas, la dotation d'intercommunalité de la métropole d'Aix-Marseille-Provence serait calculée, la première année suivant sa création, en multipliant la population DGF de la métropole par la dotation d'intercommunalité par habitant la plus élevée des EPCI qui ont fusionné, dans la limite de 105 % de la dotation moyenne pondérée, soit selon les informations recueillies par la Rapporteuse pour avis, 66,29 euros.

Le montant total de la dotation d'intercommunalité attribuée à la métropole sera donc de 123,3 millions d'euros.

Compte tenu des baisses consécutives à la fusion des six EPCI (*cf. supra*), l'alignement sur le régime de droit commun dès la première année procurerait **un gain de 9 millions d'euros au titre de la dotation d'intercommunalité.**

Cette disposition est de toute évidence moins incitative que ne l'était la version initiale du projet de loi.

d. Le recours aux ordonnances

L'article 44 du projet de loi prévoit (*cf. supra*) qu'« *en vue de la création des métropoles, y compris celle d'Aix-Marseille-Provence, le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans les douze mois suivant la publication de la présente loi, à prendre les mesures de nature législative propres à compléter et préciser les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à ces établissements publics* ».

Sur le plan fiscal, la métropole d'Aix-Marseille-Provence est soumise aux dispositions du chapitre VII du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales. Elle bénéficie par conséquent de la fiscalité de droit commun des métropoles et des communautés urbaines.

Selon les informations transmises à la Rapporteuse pour avis, l'ordonnance permettra de préciser les dispositions applicables en matière d'homogénéisation des abattements et des exonérations des impositions directes locales et assimilées. Seront également détaillées les modalités de convergence tarifaires de certaines contributions indirectes (versement transport, taxe locale sur la publicité extérieure, etc.).

S'agissant des taux applicables, le III de l'article 1638-0 *bis* du code général des impôts permet d'ores et déjà à la métropole d'Aix-Marseille-Provence de réaliser l'harmonisation des taux intercommunaux de la fiscalité des ménages sur une période de douze ans.

À l'instar de la fiscalité des ménages, les écarts de taux de cotisation foncière des entreprises par rapport au taux cible pourront être réduits progressivement sur la base de l'état du droit en vigueur. La durée légale d'intégration est de trois ans.

Des ajustements à la marge seront vraisemblablement nécessaires (le cas échéant, sur certains dispositifs exonératoires) pour assurer la sécurité juridique des situations légalement acquises. Cependant, l'architecture générale du droit applicable (notamment en matière de règles de vote de taux) est d'ores et déjà assise sur des bases n'appelant pas de modifications de fond particulières.

4. Grand Paris métropole

Supprimé lors de la première lecture au Sénat, l'**article 12** procédait à la création au 1^{er} janvier 2016 d'un nouvel établissement public *ad hoc*, baptisé initialement « *métropole de Paris* » puis « *Grand Paris métropole* » et rassemblant la ville de Paris ainsi que les établissements publics de l'unité urbaine de Paris.

Selon l'INSEE, l'unité urbaine est un territoire caractérisé par la continuité de son habitat ; autour de Paris, elle est composée de 412 communes et rassemble 10,4 millions d'habitants, soit près des neuf dixièmes de la population francilienne. Ces communes recouvrent intégralement les départements de la petite couronne et une partie de ceux de la grande couronne.

- Grand Paris métropole aurait disposé d'importantes compétences. En matière de logement et d'aménagement, la nouvelle structure aurait élaboré un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement ; elle aurait pu décider de la mise en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain, avec des pouvoirs accrus en matière d'urbanisme et de droit des sols. Elle aurait soutenu les programmes d'action des collectivités territoriales et de leurs groupements pour promouvoir la transition énergétique. Elle aurait enfin été appelée à jouer un rôle actif pour mieux répondre aux urgences sociales sur son territoire.

Il était également prévu que l'État puisse déléguer à cette métropole, par conventionnement, cinq autres compétences :

- l'attribution des aides à la pierre ;
- la gestion d'une partie ou de la totalité du contingent préfectoral de logements sociaux ;
- la gestion de la garantie du droit au logement décent et indépendant ;
- la mise en œuvre des réquisitions de logements ;
- la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières pour accéder au logement.

La gouvernance de Grand Paris métropole aurait été assurée par un conseil métropolitain composé du maire de Paris et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale membres. Une conférence métropolitaine composée des membres du conseil métropolitain, du président du conseil régional d'Île-de-France et des présidents des conseils généraux de la région d'Île-de-France aurait permis de coordonner les actions de la métropole de Paris, du conseil régional et des conseils généraux afin de garantir la cohérence et la complémentarité de leurs interventions dans l'intérêt de l'ensemble des territoires de la région.

En outre, deux **organes consultatifs** auraient été créés : une assemblée des maires de la métropole, composée de l'ensemble des maires des communes situées sur le territoire de celles-ci, et un conseil de développement associant les partenaires économiques, sociaux ou culturels.

• Les modalités de financement de cette nouvelle structure n'étaient qu'à peine esquissées par le projet de loi initial.

L'étude d'impact se bornait à constater que l'évaluation du coût de la constitution de Grand Paris métropole *« suppose un travail d'évaluation des charges induites par sa création (siège, ressources humaines, charges de fonctionnement) et une connaissance de l'étendue des compétences prises en charge soit dans le cadre d'un transfert, soit dans le cadre d'une délégation de l'État [;] ils ne pourront être déterminés qu'en fonction de l'intérêt métropolitain qui doit être fixé par le conseil de la métropole de Paris après sa création s'agissant des compétences transférées et après que soient prises des décisions entre l'État et la métropole de Paris s'agissant des compétences déléguées »*.

Les débats au Sénat n'ont pas permis de quantifier plus précisément ces coûts. Interrogée par la Rapporteuse pour avis, la DGCL lui a confirmé que Grand Paris métropole, s'il venait à être rétabli, relèverait de la catégorie des syndicats mixtes, et non de celle des EPCI. La nouvelle structure ne percevrait donc pas de

dotation d'intercommunalité et ne serait concernée ni par le FPIC, ni par le Fonds de solidarité de la région d'Île-de-France.

Afin de compléter les contributions de ses membres, Grand Paris métropole dépendrait néanmoins du versement d'une dotation de fonctionnement par l'État, sans qu'il soit pour l'heure possible d'en connaître les modalités d'imputation budgétaire.

5. La compensation financière des transferts de compétences

L'article 55 prévoit la compensation financière des transferts de compétences à titre définitif qui seraient inscrits dans la présente loi.

L'étude d'impact annexée au projet de loi indique que les transferts susceptibles de donner lieu à une compensation de charges entre l'État et la métropole de Lyon ou les métropoles portent sur les grands équipements et infrastructures.

Le dispositif proposé par l'article 55 s'inspire des processus de compensation des transferts de compétences mis en œuvre par la loi de décentralisation de 2004 (loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales). Cette loi prévoyait notamment le principe de la compensation des transferts de compétences au « coût historique », évalué sur une période de trois ans pour les dépenses de fonctionnement et d'au moins cinq ans pour les dépenses d'investissement, ainsi que la compensation des charges liées aux transferts, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

L'article 55 prévoit ainsi une compensation financière des compétences transférées par l'État « au coût historique » constatées sur une période d'au moins cinq ans pour les charges d'investissement et sur une période maximum de trois ans pour les charges de fonctionnement. Par ailleurs, un décret en Conseil d'État fixe notamment les modalités de répartition du droit à compensation des charges d'investissement entre les collectivités bénéficiaires ainsi que la durée des périodes de référence pour l'évaluation de charges transférées.

Cet article précise également que sont fixées en loi de finances les conditions de la compensation financière qui s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, sous le contrôle de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). Un système de garantie de non baisse des compensations en cas de diminution des recettes fiscales transférées est par ailleurs prévu.

Enfin, l'article 55 prévoit la poursuite du financement des opérations inscrites aux contrats de projets État-régions 2007-2013 relevant de domaines de compétences transférées.

Il convient pour finir de signaler que le présent projet de loi ne prévoit pas de transfert obligatoire de compétences de l'État vers les collectivités et que par conséquent cet article ne revêt, à ce stade, qu'un caractère conservatoire.

B. LA MODERNISATION DES STRUCTURES DE COOPERATION FRANCILIENNES

1. Le coût de l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France

L'article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait organisé la couverture intégrale du territoire national par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au plus tard le 1^{er} janvier 2014. Toutefois, le législateur avait exempté de cette obligation les communes situées sur les départements de Paris et de la petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne).

Pour les quatre autres départements d'Île-de-France, un schéma régional de coopération intercommunale a été élaboré et les 68 communes qui restaient encore isolées dans les départements de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise intégreront un EPCI dans les prochains mois. **Le surcroît de dotation d'intercommunalité à verser, au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), est évalué en 2014 à 28 millions d'euros, ce qui représente le coût de l'achèvement de la carte intercommunale pour ces quatre départements.**

L'article 10 du projet de loi, dans la version déposée au Sénat, allait plus loin et prévoyait qu'à Paris et dans les départements de la petite couronne, toutes les communes devraient appartenir à un EPCI d'au moins 300 000 habitants. Dans le reste de l'unité urbaine de Paris, la taille des EPCI que devraient rejoindre les communes aurait été ramenée à 200 000 habitants. Dans les deux cas, la couverture intégrale de ces territoires par des EPCI à fiscalité propre aurait été effective à compter du 31 décembre 2015 ; elle aurait donc pesé sur la dotation d'intercommunalité en 2015 et en 2016.

Selon les estimations transmises par le Gouvernement, le coût résultant de ces nouvelles dispositions aurait atteint, sur ces deux exercices, 75 millions d'euros pour la petite couronne et 10 millions d'euros pour la grande couronne, soit **un total de 85 millions d'euros au titre du projet de loi**. Ce montant significatif, dans le contexte d'une réduction des concours de l'État aux collectivités territoriales, peut toutefois être comparé au montant global de la DGF des EPCI, qui atteint 7,3 milliards d'euros en 2013.

Si ces dispositions devaient être réintroduites par l'Assemblée nationale dans le présent projet de loi, il appartiendrait au législateur de constater lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 un besoin de financement supplémentaire au sein de la DGF et au Comité des finances locales (CFL) de

décider des modalités de diminution du complément de garantie des communes et de minoration de la compensation de la part salaires. **La Rapporteuse pour avis souligne que, si les modalités retenues l’an dernier par le CFL étaient reconduites, cet effort en faveur des communes d’Île-de-France pèserait essentiellement sur d’autres communes urbaines.**

2. Le fonds de péréquation des départements d’Île-de-France

L’article 14 du présent projet jette les bases d’un nouveau fonds de péréquation horizontale, qui concernerait les départements de la région d’Île-de-France. Un temps supprimé par nos collègues sénateurs, à l’issue de l’examen en commission, ce fonds a été rétabli en séance publique par un amendement du Rapporteur, mais dans un texte largement remanié.

Au terme des travaux de la seconde chambre, il ne reste plus du dispositif initial que le principe du fonds tandis que son montant ou les conditions de prélèvement et de redistribution sont renvoyés sans autre précision à une loi de finances.

L’inclusion de ce fonds dans le texte initial du projet de loi se justifiait par la persistance d’importantes inégalités de richesse entre collectivités franciliennes que les mécanismes nationaux de péréquation ne permettent pas de traiter de manière satisfaisante. Comme le rappelle l’étude d’impact, les départements franciliens se caractérisent pour la plupart par un niveau de richesse élevé par rapport au reste des départements français, en partie grâce à la dynamique des ressources de CVAE et de DMTO : en 2012, tous les départements franciliens ont contribué au fonds national de péréquation des DMTO, pour un montant total net de 224 millions d’euros (sur 439 millions d’euros de ressources du fonds).

C’est pourquoi il était proposé de créer un fonds régional de péréquation pour les départements franciliens, sur le modèle du fonds de solidarité des communes de la région d’Île-de-France (FSRIF) régi par l’article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales, qui s’ajouterait aux mécanismes déjà existants de péréquation à l’échelon national. Ainsi les départements franciliens seraient concernés par trois fonds de péréquation :

- le fonds national de péréquation des DMTO ;
- le fonds national de péréquation de la CVAE ;
- le nouveau fonds de solidarité des départements de la région d’Île-de-France (FDRIF).

Dans le texte initial, les ressources du fonds étaient fixées par la loi à 60 millions d’euros et il était calculé un indice synthétique pour les huit départements franciliens, composé pour 15 % du potentiel financier par habitant, pour 55 % du revenu par habitant, pour 20 % de la proportion de

bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et pour 10 % de la proportion de bénéficiaires des aides personnalisées au logement (APL).

Il était également prévu que le prélèvement au titre de ces trois fonds soit plafonné à 10 % des ressources réelles de fonctionnement des départements. Dans ce cas de figure, c'est le prélèvement au titre du FDRIF qui aurait été minoré pour que le plafond soit respecté, reportant l'effort sur les autres contributeurs.

**PRELEVEMENTS ET VERSEMENTS AU TITRE DU FDRIF
(SUR LA BASE DU PROJET DE LOI INITIAL)**

(en millions d'euros)

Département	Prélèvement	%	Versement	%
Paris	- 22,49	38%	-	-
Seine-et-Marne	-	-	3,64	6 %
Yvelines	- 11,54	19%	-	-
Essonne	-	0%	-	-
Hauts-de-Seine	- 25,96	43%	-	-
Seine-St-Denis	-	-	44,08	74 %
Val-de-Marne	-	-	3,16	5 %
Val-d'Oise	-	-	9,12	15 %
Total	- 60,00	100 %	60,00	100 %

Source : commission des Finances, avec les données de la DGCL.

Toutes ces caractéristiques n'étaient pas sans rappeler celles des derniers fonds mis en place, et singulièrement celles du FPIC au niveau du bloc communal, dont la lisibilité et l'efficacité péréquatrice ne sont plus à démontrer.

Il est à craindre qu'en renvoyant à plus tard la mise au point de ce fonds l'on aboutisse à compliquer encore un peu plus les mécanismes utilisés. Sur proposition de la Rapporteuse pour avis, tout à la fois soucieuse de laisser du temps à une concertation avec les associations d'élus pour aboutir et de garantir un schéma d'ensemble lisible, la commission des Finances suggère que la représentation nationale arrête d'ores et déjà la trajectoire de montée en puissance et le volume final de ce fonds.

3. Les dispositions intéressant le Syndicat des transports d'Île-de-France

Les articles 15 à 17 composent la section 5 du chapitre 1^{er} du titre II du présent projet de loi et traitent de la coordination des actions entre le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et la Société du Grand Paris (SGP).

Autorité organisatrice des transports en Île-de-France, le STIF, créé par l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, est un établissement public constitué uniquement de collectivités territoriales. En effet, depuis l'adoption de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'État n'y est plus représenté et le syndicat est composé exclusivement de la région d'Île-de-France, de la ville de Paris et des sept autres départements franciliens.

Selon l'article L. 1241-2 du code des transports, une des missions du STIF est, notamment, de veiller à la cohérence des programmes d'investissement, sous réserve des compétences reconnues à Réseau ferré de France (RFF) et à la Régie autonome des transports parisiens (RATP) en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure.

De son côté, la SGP est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial créé par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Cette loi prévoit la mise en place, d'ici à 2030, d'un réseau de transport public de voyageurs de plus de 200 kilomètres de lignes nouvelles, reliant plus de 70 gares. La mission principale de la SGP est la conception et l'élaboration du schéma d'ensemble et des projets d'infrastructures composant ce nouveau réseau de transport public. La SGP doit également en assurer la réalisation, avec la construction des lignes, des ouvrages et des installations fixes, ainsi que la construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion. L'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures, leur entretien et leur renouvellement font aussi partie des missions de la SGP.

La Société du Grand Paris exerce par ailleurs la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement relatives à la réalisation des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris. Lorsque la réalisation de l'infrastructure relève simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage publics ou contrôlés par l'État, et qu'il est décidé de transférer la maîtrise d'ouvrage à une seule entité, la SGP désigne le maître d'ouvrage de cette opération.

À ce stade, le coût du projet est estimé aux alentours de 27 milliards d'euros d'ici 2030, selon le communiqué de presse du Premier ministre du 6 mars 2013.

Les articles 16 et 17 du présent projet de loi visent à garantir une plus grande coordination entre les conditions de réalisation du réseau de transport du Grand Paris et d'acquisition du matériel roulant par la SGP, d'une part, et les compétences du STIF en tant qu'autorité organisatrice, d'autre part.

L'article 16 dispose que les compétences du STIF en matière d'investissement s'exercent, non seulement dans la limite des compétences de RFF ou de la RATP, mais également dans la limite des compétences de la SGP.

L'article 17 prévoit la mise en œuvre d'une organisation où le STIF est associé plus systématiquement à la définition des projets liés au réseau public du Grand Paris.

Ainsi, selon cet article, le STIF est associé à l'élaboration du ou des dossiers d'enquête publique, un décret en Conseil d'État fixant les conditions dans lesquelles les documents constitutifs du ou des dossiers d'enquête publique lui sont soumis pour approbation préalable. Il en est de même de l'élaboration de l'ensemble des documents établis par le maître d'ouvrage pour la réalisation des opérations d'investissement qui doivent être soumis au STIF pour approbation

préalable. Il est également prévu que le STIF soit associé à chaque étape du processus d'acquisition des matériels roulants.

Certains ont cru déceler dans cette nouvelle organisation des risques de blocage du projet, notamment en cas de désaccord entre le STIF et la SGP. Il est également dénoncé le fait qu'en prévoyant une approbation par le STIF de l'ensemble des documents établis par la SGP, cet article organise en quelque sorte la soumission d'un établissement public d'État à un établissement public local.

Afin de prévenir ce risque, à ce stade non avéré, il conviendrait peut-être de prévoir un dispositif permettant de résoudre une telle situation.

C. LES AUTRES MESURES

1. Les redevances de stationnement des véhicules sur voirie

Introduits à l'initiative du Rapporteur pour avis de la commission du Développement durable du Sénat, M. Jean-Jacques Filleul, les articles 36 *bis* et 36 *ter* procèdent à la dépenalisation des infractions au stationnement payant sur voirie. Cette proposition, fort ancienne, avait déjà été reprise à son compte, en 2011, par notre collègue sénateur Louis Nègre, auteur d'un rapport au ministre des Transports.

L'article 36 *bis* transforme l'amende pénale qui réprime le stationnement irrégulier, dont le montant est fixé par le code de la route de manière uniforme sur tout le territoire national à 17 euros, en une redevance de post-stationnement gérée par la collectivité territoriale, qui en perçoit le produit. La collectivité conservera la faculté d'instaurer ou non cette redevance de post-stationnement et elle aura la possibilité de moduler son montant, quartier par quartier, en cohérence avec le plan de déplacements urbains (PDU). De son côté, l'article 36 *ter* opère une modification de coordination dans le panier de recettes.

Ce nouveau mécanisme vise à fluidifier le stationnement, en remédiant au trop faible écart entre le coût du stationnement dans certaines villes, notamment franciliennes, et le montant de l'amende fixé au plan national. Il est commenté plus en détail dans le rapport pour avis de notre collègue Florent Boudié, au nom de la commission du Développement durable.

La réforme votée par la seconde chambre n'est toutefois pas exempte d'imperfections.

La première difficulté tient à la qualification juridique incertaine de la redevance de post-stationnement ; si l'intention de ses promoteurs était sans doute d'en faire une redevance administrative, ses caractéristiques la rapprochent davantage d'une sanction.

Un deuxième élément de complexité tient au risque de cohabitation, s'agissant du stationnement, d'un contentieux pénal (stationnement gênant, par

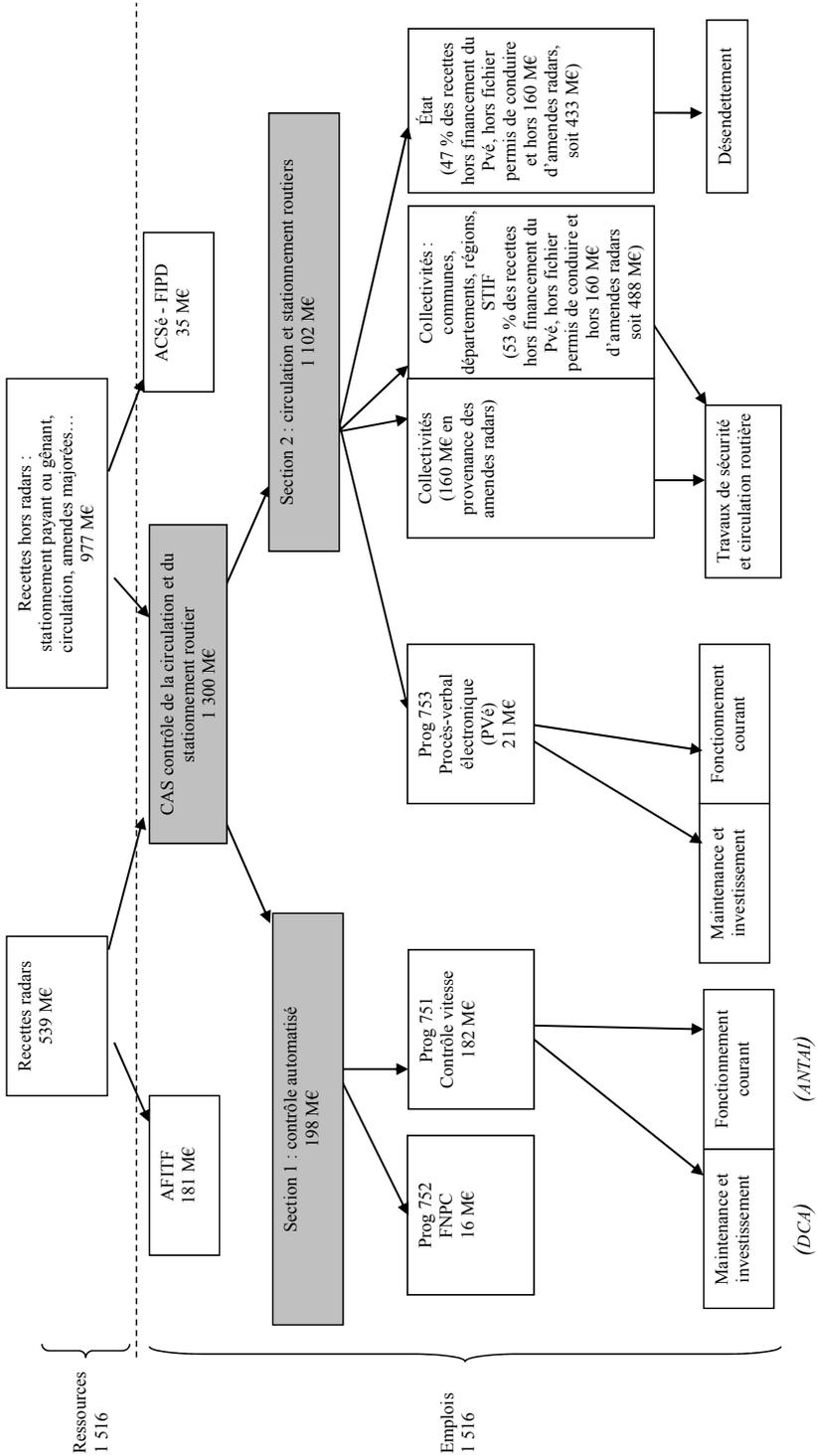
exemple) et d'un contentieux administratif (dépassement de la durée de stationnement).

Le coût pour les juridictions administratives qui résulterait du transfert de ce contentieux (13 millions d'amendes par an, soit 10 000 à 15 000 recours) constitue une troisième difficulté. Auditionné par la Rapporteuse pour avis, le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, a évalué ce coût entre 8,5 et 21,6 millions d'euros, pour les seules dépenses de personnel (emplois supplémentaires de magistrats et d'agents du greffe). Il serait toutefois possible, par détermination de la loi, de confier ce contentieux au juge judiciaire, sans remettre en cause la redevance de post-stationnement.

Enfin, le dernier obstacle réside dans **les pertes de recettes induites par cette réforme pour l'État et pour une partie des collectivités territoriales.**

Au terme d'un circuit particulièrement complexe (*cf.* schéma ci-contre) reposant sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routier », le produit des amendes liées au stationnement irrégulier sur voirie est affecté à hauteur de 47 % à l'État et de 53 % aux communes, départements, régions et au STIF. Faute de mesure prise en loi de finances, le premier serait directement affecté par la disparition de ce produit tandis que, parmi les collectivités, celles qui n'ont pas instauré de redevances de stationnement et de post-stationnement, notamment en zone rurale, seraient perdantes nettes à la réforme.

**SCHEMA D'EMPLOI DU PRODUIT DES AMENDES (RADARS ET HORS RADARS)
(MONTANTS : EXECUTION 2011)**



Afin d'assurer, partiellement au moins, le bouclage financier de la réforme, nos collègues sénateurs ont entendu attirer la redevance de post-stationnement dans le champ des activités assujetties à la TVA. L'alinéa 17 du présent article complète ainsi l'article 261 D du code général des impôts énumérant des activités exonérées de TVA.

Ce dispositif sénatorial pose trois difficultés.

En l'état, **l'alinéa 17 procède de manière très détournée** puisqu'il insère une dérogation visant le stationnement sur et hors voirie dans une liste d'activités exonérées.

Cette modification est inutile en ce qui concerne le stationnement hors voirie : les recettes d'exploitation des parcs publics de stationnement, édifiés sur des dépendances du domaine public, supportent déjà la TVA, que l'exploitation soit assurée par une collectivité locale (Rép. AN M. Etienne Mourrut, n° 44678, JO 18/01/2005) ou par une entreprise concessionnaire (BOI-TVA-DED-40-40-20120912).

Elle n'est pas non plus suffisante pour assujettir le stationnement sur voirie à la TVA, dans la mesure où elle n'écarte pas l'application de l'article 256 B du même code, en vertu duquel les activités administratives sont exclues du champ d'application de la TVA. Or, la perception de redevances de stationnement ou de post-stationnement constitue indéniablement une activité administrative puisqu'elle se rapporte à l'exercice du pouvoir de police du maire.

Même si le législateur national prévoyait une disposition expresse à l'article 256 B, ou si une nouvelle instruction (insérée au BOFIP) renversait la doctrine administrative, afin d'assujettir les redevances de stationnement et de post-stationnement à la TVA, **la question de la compatibilité de cet assujettissement avec le droit européen demeurerait entière**, avec un risque avéré de contentieux. Comme elle l'a encore récemment rappelé, la commission des Finances de l'Assemblée nationale n'entend pas exposer les finances publiques de notre pays aux coûts – qu'il s'agisse des provisions à constituer ou des effets d'une éventuelle condamnation – d'un énième contentieux fiscal avec la Commission européenne.

LA REDEVANCE DE POST-STATIONNEMENT PEUT-ELLE ETRE ASSUJETTIE A LA TVA ?

Sur le fondement de l'article 13 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne CJUE indique qu'un organisme de droit public n'est pas dans le champ de la TVA à la double condition qu'il accomplisse ses activités en tant qu'autorité publique et qu'il ne provoque pas de distorsion de concurrence.

1. La réglementation du stationnement sur la voie publique est à elle seule une prérogative de puissance publique indépendamment de sa (dé)pénalisation.

La dépenalisation ne suffit pas à elle seule à remettre en cause l'intervention de la collectivité en qualité d'autorité publique dès lors que par ailleurs elle exerce ses activités dans un cadre juridique qui lui est particulier.

Or, la Cour a précisément fait application de ce critère au cas du stationnement sur la voie publique par un arrêt dans lequel elle a affirmé que « *l'activité consistant à autoriser ou limiter le stationnement sur la voie ouverte à la circulation publique ou à sanctionner par une amende le dépassement du temps de stationnement autorisé permet d'établir que l'activité est soumise à un régime de droit public* » (14 décembre 2000, *Camara Municipal do Porto*, C 446/98, Rec. 2000, p. I-11435).

Ainsi, quelle que soit l'autorité publique en charge de cette réglementation, elle intervient selon un régime juridique particulier, et ce indépendamment du caractère pénal ou non de la sanction, puisqu'il n'est pas question de confier au secteur privé cette mission, qui restera, en tout état de cause, l'apanage de la collectivité publique.

2. Le stationnement sur la voie publique a, au regard de la TVA, une nature différente du stationnement hors voie publique (i.e. dans l'enceinte d'un parking)

La CJUE indique que les distorsions de concurrence doivent, d'une part, être évaluées par rapport à l'activité en tant que telle sans que cette évaluation porte sur un marché local en particulier et, d'autre part, prendre en compte la concurrence potentielle et pas uniquement actuelle.

Il s'ensuit que pour la CJUE, les activités réalisées en tant qu'autorité publique doivent être soumises à la TVA dès lors que la possibilité pour une personne privée d'exercer ces mêmes activités n'est pas seulement hypothétique.

Pour le cas du stationnement la CJUE a précisé que le stationnement hors voie publique a une nature objectivement différente de celui sur la voie publique au regard de la TVA. Il s'ensuit qu'il n'existe pas de concurrence potentielle entre ces deux modes de stationnement.

En effet, le pouvoir de réglementer l'usage de la voie publique revient nécessairement à titre exclusif à la collectivité qui perçoit les redevances de stationnement correspondantes, ou directement, ou par l'intermédiaire d'un prestataire privé auquel elle aura confié le soin de les prélever pour son compte.

Si toutefois le droit national devait prévoir un assujettissement exprès des redevances de stationnement et de post-stationnement, au risque d'une condamnation ultérieure par la CJUE, **le produit de la TVA ainsi perçue serait doublement minoré** par :

– le droit à déduction des usagers qui utiliseraient ce service de stationnement pour les besoins de leurs activités (du coût du stationnement des

membres du personnel d'une entreprise acquitté au titre de leur activité professionnelle, par exemple) ;

– le droit à déduction des entreprises auxquelles auraient été concédées la gestion du stationnement et la perception de ces redevances (des investissements dans des équipements, parcètres ou terminaux informatiques...).

Dans tous les cas, la recette de 106 millions d'euros attendue pour l'État paraît hors d'atteinte et l'assujettissement de ces deux redevances à la TVA ne saurait assurer le bouclage financier de la dépenalisation, **réforme dont la Rapporteuse pour avis ne remet toutefois pas en cause le bien-fondé.**

Afin de ne pas mettre en danger cette réforme en s'exposant à un contentieux européen, elle proposera de supprimer l'alinéa 17. La commission des Finances a d'ores et déjà voté le dispositif de dépenalisation lui-même et a renvoyé en loi de finances la compensation du manque à gagner pour l'État.

La Rapporteuse pour avis estime en effet important que **le principe de neutralité de la réforme pour les finances de l'État** puisse être inscrit dans le présent projet de loi. Il appartiendra par ailleurs au Comité des finances locales de débattre de la clé de répartition de la seconde fraction entre les collectivités, afin de ne pas pénaliser les petites communes.

2. La transformation du service départemental d'incendie et de secours du Rhône

Tirant les conséquences de la création de la métropole de Lyon, **l'article 25** procède à plusieurs adaptations de l'organisation du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Rhône, à savoir :

– l'extension de la compétence territoriale du SDIS du Rhône afin d'englober la nouvelle métropole lyonnaise, en conséquence désormais dénommé « *service départemental-métropolitain d'incendie et de secours* » (SDMIS) ;

– la couverture de la métropole par le schéma d'analyse et de couverture des risques (qui dresse l'inventaire des risques de sécurité civile) ;

– l'adaptation de la composition du conseil d'administration du SDMIS à la double compétence territoriale ;

– enfin, les modalités de contribution financière de la métropole et des communes situées sur son territoire au budget du SDMIS, d'une part, des communes et des EPCI compétents pour la gestion des services d'incendie et de secours du département, d'autre part.

Dans la mesure où le service départemental-métropolitain d'incendie et de secours est un établissement public commun au département du Rhône et à la métropole de Lyon, la commission des Lois du Sénat a aligné la procédure de

fixation du montant de la contribution financière de la métropole au budget du service départemental-métropolitain sur celle du département. Il pouvait en effet paraître surprenant de faire peser sur le seul département la charge financière des dépenses supplémentaires d'autant que la métropole représente les trois quarts du territoire couvert par le SDMIS et plus des quatre cinquièmes de sa population.

3. Le coefficient d'intégration fonctionnelle

L'article 35 A, introduit par le Sénat, prévoit la création du coefficient d'intégration fonctionnelle.

Ce nouvel instrument a pour objectif de permettre la mesure du degré de mutualisation entre une intercommunalité et ses communes membres, en s'appuyant sur le rapport entre les moyens consacrés à l'EPCI et les moyens affectés à la fois à l'EPCI et aux communes membres.

Ce coefficient d'intégration fonctionnelle s'inspire, dans sa construction et dans sa finalité, du coefficient d'intégration fiscale.

Ce dernier, défini à l'article L. 5211-30 du code général des collectivités locales, mesure le rapport entre les ressources affectées à la communauté et l'ensemble des ressources fiscales prélevées sur le territoire intercommunal (communauté et communes). Il intervient dans le calcul d'une partie de la dotation globale de fonctionnement des EPCI.

Le nouveau coefficient d'intégration fonctionnelle d'un EPCI à fiscalité propre, tel que défini dans le projet de loi issu du Sénat, est égal au rapport entre la rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnels employés par l'établissement public, y compris les fonctionnaires et agents transférés ou mis à sa disposition, d'une part, et la rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de service fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'établissement public, d'autre part.

Le coefficient d'intégration fonctionnelle, tel qu'ainsi déterminé, anticipe et rejoint la philosophie du coefficient intercommunal de mutualisation dont la création est inscrite dans le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, qui constitue le troisième volet du nouvel acte de la décentralisation.

Ce coefficient intercommunal de mutualisation est égal au rapport entre les charges réelles de fonctionnement de l'EPCI, minorées des transferts financiers entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres, des charges financières, des charges exceptionnelles et des subventions de fonctionnement versées aux organismes publics, aux associations et aux autres personnes de droit privé d'une part et les charges réelles de fonctionnement des communes membres et de l'ensemble des EPCI sur le territoire de celles-ci,

minorées des transferts financiers entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres, des charges financières, des charges exceptionnelles et des subventions de fonctionnement versées aux organismes publics, aux associations et aux autres personnes de droit privé, ces charges étant constatées dans les comptes administratifs afférents au pénultième exercice.

Associée à la création du coefficient intercommunal de mutualisation, une modification des modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité est prévue : à compter de 2015, 10 % de la dotation d'intercommunalité seraient ainsi répartis en fonction de ce coefficient intercommunal de mutualisation.

L'article 35 A ne prévoit pas à ce stade une telle modification de la dotation d'intercommunalité mais renvoie à la présentation par le Gouvernement au Parlement d'un rapport évaluant les conséquences financières de la prise en compte du coefficient d'intégration fonctionnelle comme critère de répartition de la dotation globale de fonctionnement, dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi.

La Rapporteuse pour avis approuve l'objectif de stimulation de la mutualisation qu'introduit ce dispositif qui pourrait inciter à intensifier les transferts de compétences vers les intercommunalités.

Reste toutefois à lever l'ambiguïté qu'engendre la création de ce coefficient d'intégration fonctionnelle dont l'acronyme – CIF – est identique au coefficient d'intégration fiscale dont il s'inspire. Il conviendrait, pour éviter la confusion entre ces deux dispositifs, de revenir à la dénomination prévue par le Gouvernement dans le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale et de retenir les termes « *coefficient intercommunal de mutualisation* ». Sur proposition de la Rapporteuse pour avis, la commission des Finances a donc adopté un amendement en ce sens.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission, au cours de sa séance du 26 juin 2013, a examiné pour avis, sur le rapport de Mme Christine PIREs BEAUNE, les articles 10, 12, 14 à 17, 20, 22, 25, 29, 30, 31, 35 A, 36 bis, 36 ter, 43, 44 et 55 du projet de loi, modifié par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1120).

M. le président Gilles Carrez. Notre Commission s'est saisie pour avis de dix-huit des quatre-vingt-six articles du projet de loi, modifié par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, renvoyé à la commission des Lois, saisie au fond.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis. Avant de vous en présenter rapidement le contenu, permettez-moi de dire quelques mots sur le concept même de décentralisation.

Parmi nos illustres prédécesseurs, Clemenceau s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur d'une forte décentralisation. En 1906, le ministre de l'Intérieur qu'il était alors déclarait à Draguignan : « *Permettre aux régions diverses de développer toute l'intensité de leur propre vie, supprimer des divisions administratives surannées que ni la géographie, ni les besoins régionaux, ni l'état actuel des communications ne peuvent plus justifier ; susciter, grouper, développer en des formes nouvelles les initiatives locales, rapprocher les administrés des administrateurs ou plutôt faire que les administrés s'administrent eux-mêmes, puisque la démocratie suppose que les hommes sont devenus majeurs : ce sont là quelques-unes des idées directrices de la réorganisation administrative en vue d'une administration meilleure, plus efficace, plus prompte, plus économique.* » Clemenceau soulignait ainsi trois thèmes essentiels : la nature des divisions administratives ; la nécessité de rapprocher les administrés des administrateurs ; le besoin d'une administration plus efficace.

Avec le projet de loi que nous examinons aujourd'hui, le Gouvernement propose de franchir une nouvelle étape. Contrairement à 1982 ou 2004, il ne s'agit pas d'un transfert massif de nouvelles compétences, mais, après trente ans de décentralisation, de l'ancrage dans la loi du principe d'une coordination cohérente et simplifiée de l'action publique entre, d'une part, l'État et les territoires et, d'autre part, les collectivités.

À l'origine, ce projet faisait l'objet d'un seul texte. Nous devons en définitive en examiner trois, ce que je regrette.

Le premier volet est consacré principalement au fait urbain et comporte quatre-vingt-six articles, dont dix-huit vont être examinés par notre Commission. Ces articles appartiennent au titre II, qui concerne l'affirmation des métropoles et vise à conforter les dynamiques urbaines, ainsi qu'au titre III, qui comprend les dispositions relatives aux transferts et à la mise à disposition des agents de l'État et à la compensation des transferts de compétences de l'État.

Ils ont notamment trait aux questions de finances locales résultant de la mise en œuvre des métropoles de droit commun et à statut particulier, à la péréquation – avec la création des fonds de solidarité des départements d'Île-de-France – ou aux règles relatives à la compensation financière des charges transférées vers ces nouvelles collectivités.

Les articles 10 et 12, supprimés par le Sénat, traitaient de l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France et de la création de la métropole de Paris.

L'article 14 instaure le fonds départemental que je viens de mentionner.

Les articles 15 à 17 sont relatifs à l'amélioration de la coordination entre le Syndicat des transports d'Île-de-France – STIF – et la Société du Grand Paris.

L'article 20 prévoit la création de la métropole de Lyon et l'article 22 concerne les adaptations nécessaires au code général des impôts qui en résultent.

L'article 25 traite de la compétence et de l'organisation du service départemental-métropolitain d'incendie et de secours du département du Rhône et de la métropole de Lyon.

L'article 29 vise à autoriser le Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le régime budgétaire, comptable, fiscal et financier applicable à la métropole de Lyon, ainsi que certaines règles relatives aux concours financiers de l'État.

L'article 30 crée la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

L'article 31 refond le statut des métropoles de droit commun, en tant que nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale – EPCI.

L'article 35 A, introduit par le Sénat, crée un coefficient d'intégration fonctionnelle destiné à mesurer le degré de mutualisation des membres d'un EPCI.

Les articles 36 *bis* et 36 *ter*, également introduits par le Sénat, traitent de la redevance de stationnement et du forfait de post-stationnement.

L'article 43 procède à la réécriture des articles relatifs au calcul de la dotation d'intercommunalité dans le code général des collectivités territoriales afin de prendre en compte la création des métropoles de Lyon et celles de droit commun.

L'article 44 autorise le Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le régime budgétaire, fiscal, comptable et financier applicable aux métropoles et à la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Enfin, l'article 55 a pour objet la compensation financière des transferts de compétences inscrits dans la présente loi, au « coût historique » d'exercice par l'État des compétences transférées.

M. Gaby Charroux. Je tiens d'ores et déjà à préciser que le groupe GDR votera contre ce projet. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de déposer des amendements en commission des Lois – je ne serai pas le seul député des Bouches-du-Rhône à le faire –, en particulier s'agissant des questions liées à la métropole marseillaise.

TITRE II
L’AFFIRMATION DES MÉTROPOLES

CHAPITRE I^{ER}
LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À L’ÎLE-DE-FRANCE

Section 1
Achèvement de la carte intercommunale

Article 10 : *Obligation de couverture intégrale des départements franciliens par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*

M. le président Gilles Carrez. L’article 10 a été supprimé par le Sénat. Je ne suis saisi d’aucun amendement visant à le rétablir.

Section 2
Grand Paris Métropole

Article 12 : *Statut de Grand Paris Métropole*

M. le président Gilles Carrez. L’article 12 a été supprimé par le Sénat. Je ne suis saisi d’aucun amendement visant à le rétablir.

Section 4
Fonds de solidarité pour les départements de la région d’Île-de-France

Article 14 : *Création d’un fonds de solidarité pour les départements franciliens*

La Commission examine l’amendement CF 21 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Le texte initial du Gouvernement prévoyait la création d’un fonds régional de péréquation pour les huit départements franciliens sur le modèle du fonds de solidarité des communes de la région d’Île-de-France (FSRIF). Dans l’article originel, ses ressources auraient été fixées par la loi au préalable, un indice synthétique, qui devait servir à la fois pour le prélèvement et la redistribution, étant calculé pour les huit départements. Après avoir supprimé cet article en commission, le Sénat en a réintroduit le principe et a renvoyé ses modalités d’application à une loi de finances.

Je crains que l’on ne complique encore un peu plus les mécanismes utilisés, mais, afin de laisser du temps à la concertation avec les associations d’élus et de garantir la lisibilité et la cohérence du schéma d’ensemble, je vous propose d’arrêter une trajectoire de montée en puissance du dispositif, ainsi que son volume final.

Cet amendement fixe donc les ressources du fonds, respectivement, à 25 et 50 millions d’euros en 2014 et 2015 pour parvenir en 2016 à 2 % des recettes fiscales des départements de la région d’Île-de-France, sachant que le panier des recettes visées est composé du foncier bâti, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE – et de l’imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Sera-t-il tenu compte de ce nouveau fonds dans les modalités de calcul du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales – FPIC ?

Mme la rapporteure pour avis. Le FPIC relève du « bloc communal », alors que le fonds instauré est départemental. Il conviendra toutefois de les coordonner et de déterminer un plafond global entre ce dernier, les fonds départementaux des CVAE et ceux des droits de mutation à titre onéreux.

M. le président Gilles Carrez. Pourriez-vous nous communiquer la simulation de la répartition des prélèvements et des reversements ? Peut-être les données dont je dispose sont-elles erronées, mais, dans le cadre du Comité des finances locales (CFL), j'ai pris connaissance de chiffres qui m'ont stupéfait.

C'est ainsi, par exemple, que le Val-de-Marne contribuerait au fonds à hauteur de 10 millions et que la Seine-Saint-Denis bénéficierait de 12 millions. Les contributions du Val-d'Oise ou d'autres départements de la grande couronne, qui connaissent pourtant de grandes difficultés, seraient quant à elles considérables. L' élu francilien que je suis, qui connaît bien les problèmes des finances locales, peut vous assurer que porter ce fonds de 25 à 50 millions constitue un objectif insupportable, compte tenu notamment de la baisse des dotations.

Mme la rapporteure pour avis. J'ai demandé à la direction générale des collectivités locales une confirmation de ces simulations sur la base du scénario gouvernemental initial. L'indice synthétique élaboré à partir des critères déterminant les prélèvements et les reversements du fonds permettait de distinguer trois départements contributeurs : Paris, les Yvelines et les Hauts-de-Seine, quatre autres départements étant bénéficiaires, dont le Val-de-Marne, à hauteur de plus de 3 millions, et le Val-d'Oise, que vous avez cités, à hauteur de plus de 9 millions.

Je ne dispose pas des simulations effectuées à partir de mon amendement, et c'est pourquoi il importe de renvoyer à la loi de finances des modalités d'application possiblement différentes de celles du Gouvernement.

M. Philippe Vigier. En matière de fiscalité locale, il faut être d'une grande prudence et être certain des projections réalisées. Je rappelle qu'une commission de travail pluraliste avait été créée lorsque nous avions eu des doutes sur les projections réalisées suite à la réforme de la taxe professionnelle. Ne peut-on nous accorder quelques semaines afin de définir l'impact qu'aura vraiment le dispositif sur chacun de ces départements ? Vous comprendrez, madame la rapporteure pour avis, que nous ne sommes pas à deux ou trois mois près lorsque des incertitudes demeurent quant aux dotations de l'État.

M. Christophe Caresche. Je suis d'accord avec le principe de cette péréquation et approuve le renvoi en loi de finances de la définition des modalités de fonctionnement du fonds.

M. le président Gilles Carrez. En tant qu' élu francilien, je considère que nous avons besoin de mettre en place une péréquation sur le plan départemental comme nous l'avons fait voilà vingt ans sur le plan communal avec le FSRIF. Je souhaiterais néanmoins que, avant de fixer des montants, nous disposions de l'ensemble des simulations. Il s'agit d'une simple mesure de prudence.

Mme la rapporteure pour avis. Vous êtes donc d'accord, monsieur le président, avec mon amendement de compromis visant à fixer une trajectoire et à vous laisser le temps de fixer les critères.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 modifié.

Section 5

Coordination du syndicat des transports d'Île-de-France et de la société du Grand Paris

Article 15 : *Extension des compétences du syndicat des transports d'Île-de-France aux questions de « mobilité durable »*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 sans modification.

Article 16 : *Cohérence des programmes d'investissement menés par le syndicat des transports d'Île-de-France et la Société du Grand Paris*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.

Article 17 : *Coordination entre les actions de la Société du Grand Paris et le syndicat des transports d'Île-de-France*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.

CHAPITRE II

LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À LA MÉTROPOLÉ DE LYON

Article 20 : *Statut particulier de la métropole de Lyon*

La Commission est saisie de l'amendement CF 2 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Il n'y a pas lieu, pour la métropole lyonnaise, de prévoir une participation au capital des sociétés d'investissement et de financement régionales ou interrégionales. Outre que la Banque publique d'investissement – BPI – dispose d'une compétence régionale, cela exigerait des mobilisations de fonds qui se chiffraient en dizaines de millions. Enfin, les « tours de table » sont suffisamment difficiles à organiser pour que l'on ne rajoute pas de nouveaux acteurs.

Mme la rapporteure pour avis. Avis favorable à cet amendement de clarification qui préserve la notion de « chef de file » économique des régions.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de coordination CF 20 de la rapporteure pour avis.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 modifié.

Article 22 : *Adaptation au code général des impôts de la création de la métropole de Lyon*

La Commission examine l'amendement CF 18 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Le Sénat a introduit une dérogation aux règles de liaison des taux de fiscalité directe au profit de la métropole de Lyon. Or une telle liaison vise à garantir la répartition équilibrée de la charge fiscale entre les ménages et les entreprises. La méconnaissance de ces garanties légales pourrait être sanctionnée par le juge constitutionnel au motif d'une rupture d'égalité devant les charges publiques. Je propose donc de supprimer cette dérogation afin de ne pas fragiliser juridiquement le projet de loi et de ne pas laisser prospérer un dispositif dérogatoire. Les spécificités de la métropole lyonnaise devront toutefois être prises en compte conformément aux souhaits des élus de la communauté urbaine de Lyon, par exemple, dans le cadre de l'élaboration par le Gouvernement de l'ordonnance prévue à l'article 29.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de coordination CF 19 de la rapporteure pour avis.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 modifié.

Article 25 : *Service départemental-métropolitain d'incendie et de secours*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 25 sans modification.

Article 29 : *Autorisation du Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le régime budgétaire, comptable, fiscal et financier*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 29 sans modification.

CHAPITRE III LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

Article 30 : *Dérogations au régime métropolitain de droit commun*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 30 sans modification.

CHAPITRE IV LA MÉTROPOLE

Article 31 : *Restructuration du régime métropolitain*

La Commission examine l'amendement CF 3 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Il convient de supprimer la possibilité, pour les métropoles, de participer au financement des sociétés d'accélération du transfert de technologies. Le principe de réalité budgétaire s'impose à tous !

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la Commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle étudie l'amendement CF 4 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Le secteur ferroviaire relevant prioritairement de la compétence des conseils régionaux – l'agglomération et le pôle métropolitain lyonnais ont ainsi créé le syndicat métropolitain des transports –, il importe de ne pas multiplier le nombre d'acteurs et de chefs de file. Cet amendement vise donc à conserver l'intention première des sénateurs sans modifier le rôle des régions en matière de gouvernance pour l'aménagement des gares, en précisant que le chef de file des métropoles conserve l'aménagement urbain autour des gares situées sur leur territoire. Cela n'interdit évidemment pas les coopérations entre collectivités qui, je le rappelle, suppléent les défauts de financements de Réseau ferré de France, de la SNCF et parfois même de l'État quand il s'agit de procéder aux mises en conformité des accès pour personnes à mobilité réduite.

Mme la rapporteure pour avis. Avis favorable à cet amendement de clarification des compétences des métropoles par rapport aux régions.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 31 **modifié**.*

CHAPITRE V DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES À L'INTÉGRATION MÉTROPOLITAINE ET URBAINE

Article 35 A : *Création d'un coefficient d'intégration fiscale fonctionnelle*

La Commission examine l'amendement CF 23 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Il importe de lever l'ambiguïté suscitée par la création du coefficient d'intégration fonctionnelle dont l'acronyme, CIF, est identique à celui du coefficient d'intégration fiscale dont il s'inspire. Je vous propose donc d'user de la formule de « coefficient de mutualisation des services » (CMS).

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 35 A **modifié**.*

Article 36 bis : *Stationnement*

La Commission étudie l'amendement CF 10 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. L'augmentation du tarif du forfait de post-stationnement aura un effet incitatif permettant d'accroître le taux d'acquiescement de la redevance de stationnement. Cette meilleure gestion du stationnement par les collectivités permettra également d'améliorer le taux de recouvrement des amendes, qui culmine actuellement à 30 % ou 40 %. Le tarif du forfait de post-stationnement doit être au moins vingt fois supérieur au tarif horaire de la redevance.

Mme la rapporteure pour avis. L'article 36 *bis* transforme l'amende pénale réprimant le stationnement irrégulier – dont le montant était jusqu'alors fixé par le code de la route de manière uniforme sur le territoire national à 17 euros – en une redevance de post-stationnement gérée par la collectivité territoriale qui en perçoit le produit, la collectivité gardant la possibilité ou non de l'instaurer et d'en moduler le montant.

Eva Sas propose la fixation d'un montant minimal de vingt fois le tarif horaire, ce qui, pour le centre de Paris, reviendrait à une amende de 72 euros. Or, le montant de l'amende pour stationnement gênant, autrement plus condamnable, s'élève à seulement 35 euros. Votre amendement, madame Sas, aurait pour conséquence qu'il serait moins risqué, pour un contrevenant, de se garer au milieu de la chaussée que sur une place. Avis défavorable.

M. Christophe Caresche. Je souhaite que l'on parvienne à mettre en place un dispositif favorisant une véritable décentralisation du traitement des problèmes liés au stationnement. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que nous nous interrogeons à ce sujet. M. Christian Philip avait réalisé un travail considérable dont il serait sans doute bienvenu de s'inspirer s'agissant notamment du traitement financier du produit des amendes par l'État et les régions. Il serait temps de parvenir enfin à trouver des solutions.

Dès lors que les collectivités locales décident du montant de la redevance et de la post-redevance, ce n'est évidemment pas au législateur d'en fixer le montant minimal.

Nous voulons que le montant de l'amende soit plus dissuasif, et donc plus élevé, dans les communes les plus importantes et les grandes métropoles, alors qu'à l'inverse il est parfois trop élevé dans les petites villes, les maires hésitant même à appliquer la loi. Il faut faire confiance à ceux-ci pour qu'ils opèrent eux-mêmes une telle régulation.

M. le président Gilles Carrez. Je me réjouis que, après des décennies d'effort, nous considérons les amendes forfaitaires comme des droits de stationnement et non plus comme des amendes pénales. Cela favorisera en effet leur modulation, un dépassement du temps horaire sur les Champs-Élysées étant sans doute plus problématique que sur la place de Saint-Flour.

Je note que les collectivités locales ne sont pas les seules à émarger : c'est également le cas de l'État lorsque les amendes sont majorées. Voilà deux ans, nous sommes parvenus à mettre un peu d'ordre dans l'ensemble de ces dispositifs en fusionnant les recettes, dont 47 % reviennent à l'État. Si les amendes de stationnement sont transformées en droits de péage, l'État ne sera plus légitime pour bénéficier de ces quelques centaines de millions. Est-il donc prêt, madame la rapporteure pour avis, à en faire le deuil ?

En 2000, monsieur Caresche, nous étions près d'aboutir, mais, si nous ne sommes jamais parvenus à trouver de solution, il semble que ce soit parce qu'une partie des personnels de la préfecture de police est en fait payée par la ville de Paris et que, si l'amende n'a plus un caractère national pénal, rien ne justifie que cela demeure.

M. Christophe Caresche. Avec M. Philip, nous avons démontré que la perte occasionnée pour l'État serait compensée par l'assujettissement de la redevance à la TVA.

Les conseils généraux, jusqu'ici, redistribuent une partie du produit des amendes en les affectant, par exemple, à des opérations de sécurisation. Désormais, les mairies pourront disposer directement de cette ressource.

Seuls des personnels assermentés de la mairie de Paris placés sous l'autorité du préfet de police – les agents de surveillance de Paris, les « pervenches » – peuvent procéder à des verbalisations puisque les amendes sont pénales. Or, ces personnels accomplissent aussi bien d'autres tâches. La dépénalisation permettrait à la ville de Paris de recourir à d'autres personnels, voire de concéder ce type de service au secteur privé.

M. Pascal Cherki. À Paris, il est difficile de mener de façon cohérente une politique de circulation, de stationnement, d'aménagement de la voirie, et une politique d'amendes. Les personnels des mairies d'arrondissement, qui ne sont pas soumis à l'autorité de la mairie de Paris, sont pourtant pressés par leurs concitoyens de verbaliser ici ou là. Une unité de commandement sous la responsabilité des mairies serait de bonne politique.

M. Henri Emmanuelli. Prenez garde à ne pas tout mettre par terre pour régler un problème dans la capitale ! Les petites mairies ne bénéficieront de rien du tout. Si elles ne reçoivent plus le produit des amendes de police, elles en pâtiront. Je n'ai quant à moi jamais raisonné ainsi !

M. Michel Pajon. Nous sommes en train de vider la fonction de maire de tout son contenu. Or, il me semble essentiel de confier au moins à ce dernier la responsabilité de fixer le montant des contraventions dans sa ville.

M. Alain Fauré. Le produit des amendes de police est d'ailleurs indispensable sur nos territoires pour réaliser des travaux de sécurisation de l'environnement.

Mme Eva Sas. Notre amendement était sans doute un peu maximaliste, mais il a eu le mérite d'attirer l'attention sur cet article et sur la nécessité de fixer un montant d'amende de stationnement important. Je le retire, mais j'insiste sur la nécessité de maintenir cet article.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CF 24 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Je suis favorable à la dépénalisation des procès-verbaux de stationnement. Néanmoins, le dispositif introduit par le Sénat est imparfait. Il faut en effet tenir compte des pertes de ressources induites par cette réforme pour l'État et, en partie, pour les collectivités territoriales. Je rappelle que, à ce jour, 47 % des recettes du compte d'affectation spéciale alimentent le budget de l'État et 53 % les communes, départements, régions, ainsi que le STIF. Faute de mesures prises en loi de finances, le budget général serait directement affecté par la disparition de ce produit et l'État, monsieur le président, n'est en effet pas prêt à renoncer à 180 ou 200 millions.

À l'alinéa 17, les sénateurs prévoient un assujettissement des recettes à la TVA. Néanmoins, nous devons vérifier que cela est conforme au droit communautaire et couvre bien le manque à gagner.

Le fonds de répartition pour les petites communes est quant à lui alimenté par des ressources distinctes du produit des procès-verbaux de stationnement.

Je propose donc un amendement préservant le principe de neutralité de la réforme pour les finances de l'État. Il appartiendra ensuite au CFL de débattre de la clé de répartition pour l'assurer auprès des collectivités locales. Comme Christophe Caresche et le président, je souhaite qu'un tel dispositif aboutisse enfin.

M. le président Gilles Carrez. Je suis favorable à cet amendement, dont l'exposé des motifs montre clairement le risque de pertes de recettes auquel la rédaction actuelle du texte expose l'État et, comme l'a dit Henri Emmanuelli, les petites communes. Je note que l'article 40 de la Constitution n'est pas du tout appliqué de la même manière par le Sénat et par l'Assemblée nationale : à notre sens, il aurait dû conduire à refuser l'amendement adopté par la Haute Assemblée, puisque celui-ci crée pour l'État une charge d'une centaine de millions d'euros qui n'est pas compensée. Comme l'a demandé le Conseil constitutionnel, il faut que les deux assemblées aient une approche plus homogène de l'application de l'article 40. Il n'est pas convenable, en effet, que nous arrivent du Sénat des amendements – notamment au projet de loi de finances – que nous aurions nous-mêmes refusés.

M. Christophe Caresche. Je crains que l'amendement ne bloque la mise en œuvre du dispositif prévu par la loi. Je propose donc que nous étudions à nouveau la question, avec l'État, d'ici à l'examen en séance publique, en nous appuyant sur les travaux de M. Philip et sur les éléments dont dispose le Groupement des autorités responsables de transport. En aboutissant enfin à la décentralisation des amendes de stationnement, dont le Parlement débat depuis quinze ans, nous montrerions que notre pays est capable de mener des réformes.

M. le président Gilles Carrez. Je résumerai comme suit ce qui vient d'être dit : nous sommes unanimement favorables à la transformation des amendes pénales en droit de stationnement, mais il nous reste à trouver un moyen de le faire qui ménage les intérêts de l'État comme ceux des petites communes. Et je suis sûr que nous pouvons y parvenir.

Mme la rapporteure pour avis. Je suis tout à fait d'accord. Monsieur Caresche, l'amendement ne bloque nullement le processus, puisqu'il renvoie en loi de finances la mesure demandée.

M. Pascal Cherki. Certes ; mais ne devrions-nous pas profiter du consensus qui semble régner au sein de notre commission pour résoudre dès maintenant ce problème qui risque d'être renvoyé aux calendes grecques lors de la discussion du projet de loi de finances – qui sera très chargée ?

Mme la rapporteure pour avis. Nous ne sommes qu'en première lecture, et plusieurs corps d'inspection étudient la question, à la demande du Gouvernement : nous allons trouver une solution. En attendant, l'amendement ne menace pas le dispositif en tant que tel puisque seul le gage est renvoyé en projet de loi de finances. Il est par ailleurs traditionnel que le CFL détermine la clé de répartition entre les collectivités.

M. le président Gilles Carrez. Du point de vue technique, le dispositif adopté par le Sénat n'est pas viable, mais tous, ici comme au Sénat, sont d'accord quant au fond. La rapporteure pour avis propose donc avec sagesse de reprendre le dispositif, mais en l'assortissant d'un seuil correctif afin de gager la part qui fait défaut dans le budget. Nous nous devons de prévoir ce gage.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 36 bis modifié.

Article 36 ter : Stationnement

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 36 ter sans modification.

Article 43 : Dotation d'intercommunalité

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 43 sans modification.

Article 44 : *Autorisation du Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le régime budgétaire, fiscal, comptable et financier aux métropoles et à la métropole d'Aix-Marseille-Provence*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 44 sans modification.

Après l'article 44

La Commission examine l'amendement CF 22 de la rapporteure pour avis, portant article additionnel après l'article 44.

Mme la rapporteure pour avis. Il s'agit d'ajouter les documents budgétaires et le compte administratif aux pièces que la loi oblige les métropoles à transmettre sous forme dématérialisée au représentant de l'État.

La Commission adopte l'amendement.

TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS ET AUX COMPENSATIONS FINANCIÈRES

CHAPITRE II LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Article 55 : *Compensation financière des transferts de compétences*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 55 sans modification.

Après l'article 55

La Commission est saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 55.

Elle examine l'amendement CF 12 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Mes amendements CF 12 à CF 17 portent sur les emprunts structurés que les collectivités territoriales pourraient souscrire à l'avenir, indépendamment du stock d'emprunts déjà contractés. Ils reprennent les conclusions du rapport de la commission d'enquête présidée par Claude Bartolone et dont Jean-Pierre Gorges était le rapporteur, adoptées à l'unanimité en décembre 2011.

L'amendement CF 12 tend ainsi à inscrire dans la loi l'obligation pour les collectivités de provisionner les risques liés à la souscription de produits financiers à hauteur des charges financières supplémentaires potentielles, en faisant des provisions pour de tels risques une dépense obligatoire des communes, départements, régions et organismes chargés du logement social. Il légalise ainsi l'obligation de provisionnement imposée par l'avis n° 2012-04 du conseil de normalisation des comptes publics – CNoCP –, rendu public le 3 juillet dernier et portant sur la prise en considération des emprunts et instruments financiers

complexes dans la comptabilité des collectivités territoriales, des établissements publics de santé et des offices publics de l'habitat.

M. Jean-Louis Gagnaire. Les conclusions de la commission d'enquête – dont je faisais partie – ont en effet été adoptées à l'unanimité, et ce quelques mois avant l'élection présidentielle, ce qui est suffisamment rare pour être signalé. Celle que reprend cet amendement correspond à une préconisation de la Cour des comptes. Les entreprises qui provisionnent les risques encourus n'ont pas été victimes des emprunts structurés au même titre que les collectivités locales, ce qui confirme l'effet dissuasif de la mesure. Je suis donc favorable à ce très bon amendement.

M. Régis Juanico. Il s'agit en effet d'un amendement de bon sens. Madame la rapporteure pour avis, pourriez-vous nous indiquer en outre ce que le Gouvernement compte faire du stock d'emprunts toxiques ? On parle d'une loi de validation de ces emprunts.

M. le président Gilles Carrez. L'amendement mentionne simplement la « *souscription de produits financiers* », ce qui est très large. Or, il faut absolument délimiter précisément les domaines dans lesquels le provisionnement est obligatoire. Tous les emprunts à taux variable indexés sur un taux de référence classique du type d'Euribor ou d'Eonia seront-ils concernés ? N'oublions pas que le provisionnement implique une hausse des impôts locaux.

En outre, qui évaluera les provisions et comment ? Ne risquons-nous pas de nous livrer pieds et poings liés aux chambres régionales des comptes, qui auront leurs propres modalités d'appréciation ?

M. Alain Fauré. Je suis surpris de vos propos, monsieur le président. Les conditions et l'encours d'un emprunt, même à taux variable, doivent être lisibles pour le souscripteur. Dans le cas contraire, comment l'administré serait-il assuré que son impôt ne va pas exploser ? La collectivité doit pouvoir mesurer la dangerosité d'un taux variable.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur Fauré, êtes-vous capable de provisionner un taux variable réglé sur un indice habituel ? Mais qui le pourrait ?

M. Alain Fauré. Il ne faut justement pas s'appuyer sur des taux qui ne soient pas lisibles.

M. le président Gilles Carrez. Soyons clairs. Si l'on oblige les collectivités à provisionner pour des emprunts classiques à taux variable, elles n'en souscriront plus, nous n'emprunterons plus qu'à taux fixe et nous en reviendrons à l'âge des cavernes, lorsque la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, la CAECL, prêtait exclusivement à 5 % sur quinze ans ! Et tout cela sous prétexte que tel ou tel collègue d'un exécutif local, souvent en parfaite connaissance de cause, a pris des dispositions qu'il n'aurait pas dû prendre. La décentralisation, c'est la responsabilisation des élus locaux. Corrélativement, lorsqu'un problème se pose, c'est à la collectivité et à ses habitants, et à eux seuls, de payer, et non à la collectivité nationale. Pour cette raison, je regrette profondément que l'on ait affecté 25 millions d'euros pris sur le produit des amendes – lequel va à toutes les collectivités – au fonds de soutien à celles qui ont contracté des prêts toxiques. Cela pose un problème de principe.

M. Alain Fauré. Je suis d'accord avec ce que vous venez de dire, monsieur le président. Mais même un taux variable devrait être obligatoirement capé, de manière que l'on puisse anticiper son niveau maximal, ce qui n'est pas le cas des taux indexés sur le cours

d'une monnaie, le prix du pétrole ou que sais-je encore ! Il faut être inconscient pour souscrire de tels prêts.

M. Dominique Baert. Je ne voterai pas cet amendement, non par défiance envers la rapporteure pour avis, naturellement, mais parce que les membres de la commission d'enquête, dont je faisais également partie, ont voté à l'unanimité le provisionnement des risques en formulant une condition : qu'il soit assorti d'une grille d'appréciation desdits risques. L'hypothèse d'une provision générale, sans code de calcul des risques, est en effet préoccupante, pour deux raisons. Tout d'abord, il est très difficile d'évaluer un risque par nature virtuel et qui ne sera assumé qu'annuellement, conformément au principe d'annualité budgétaire. Le calcul des valeurs actualisées nettes, à une date déterminée, des encours d'emprunts dont la toxicité est à la fois réelle et potentielle peut aboutir à des résultats délirants. Ce principe de calcul suppose en effet qu'une évaluation faite en période de crise permette d'anticiper les pertes réelles que les collectivités vont subir au cours des années à venir. Or, les marchés peuvent fluctuer, comme les index en cause, de sorte qu'une telle évaluation n'est pas certaine. En obligeant une collectivité à provisionner dans ses comptes la totalité de la valeur actualisée nette, on la mettrait en déséquilibre sans disposer de la moindre certitude quant à la réalité du risque.

Deuxièmement, la Cour des comptes n'a pas établi une grille d'évaluation applicable à toutes les collectivités sur l'ensemble du territoire, de sorte que chacune des chambres régionales des comptes possède sa propre clé de lecture du risque, donc du taux de provision requis. Or, dans notre démocratie parlementaire, il ne saurait exister différentes manières d'apprécier ce risque en divers endroits du territoire. Le principe d'une provision est salutaire, mais celle-ci doit-elle couvrir la totalité, 10 %, 20 % de la valeur actualisée nette ? À quels types de risque doit-elle s'appliquer ? Autant de questions qui, à ce jour, restent sans réponse. Il faudrait que Bercy, le ministère de l'Intérieur et la Cour des comptes s'accordent sur un principe clair et général. En somme, nous avons besoin d'une normalisation comptable de l'évaluation du risque et, partant, de la provision que les collectivités devront inscrire dans leurs comptes.

M. Marc Goua. Je suis parfaitement d'accord avec Dominique Baert. Qui aurait pu prévoir la crise de 2008, l'effondrement du cours de certaines monnaies quand celui d'autres remontait ? La situation est d'ailleurs en train de se régulariser à certains égards, de sorte que des provisions passées sur ces fondements seraient aujourd'hui inutiles. S'il est logique de provisionner, le taux de provision doit être le même sur tout le territoire et admis par tous, sans quoi certaines collectivités connaîtront une hausse colossale des impôts sans justification.

M. Jean-Louis Gagnaire. C'est à quelques semaines des élections municipales, voire entre les deux tours, que l'on a assisté à de vraies bizarreries, certains maires et leurs équipes allant jusqu'à souscrire des emprunts particulièrement toxiques à l'insu de tous. Il importe que nous adressions un signal clair à ce sujet, à titre préventif puisque la loi, rappelons-le, ne vaut que pour l'avenir.

Par ailleurs, si les collectivités s'administrent librement, le principe de la provision relève d'un modèle économique qui dissuade de souscrire ce type de prêts, comme l'exemple des entreprises l'a montré : l'inscription du risque dans les comptes dégrade les résultats, ce qui freine les ardeurs des emprunteurs potentiels.

On connaît beaucoup mieux les risques qu'il y a quelques années ; nous parlons désormais de taux variables capés et non plus de produits exotiques. Nous pouvons éviter la fuite en avant. Par cette mesure, quelques mois avant les élections, nous enverrions un

message aux élus, ainsi dissuadés de financer leurs projets à n'importe quelles conditions. L'amendement est perfectible, il devrait mieux définir les prêts concernés puisqu'il ne s'agit que de se prémunir de certaines tentations ; mais, sous ces réserves, nous devrions l'adopter.

M. Alain Fauré. Les taux d'intérêt, aujourd'hui très bas, pourraient remonter au cours des mois et des années à venir. L'année 2008 est derrière nous : ceux qui négocient actuellement des emprunts sans tenir compte de cette variabilité ne peuvent pas dire qu'ils ne savent pas. Cet amendement est donc nécessaire, dût-il être réécrit. Car nous ne sommes pas à l'abri de décisions prises à la va-vite en raison de difficultés passagères et qui pourraient être dangereuses pour la population. Il faut donc que le taux des prêts soit capé, afin de sécuriser le budget et les finances des communes.

M. Marc Goua. Les taux des prêts accordés aux collectivités par la Caisse des dépôts, indexés sur le taux du livret A, ne sont pas capés. Mais le taux du livret A augmente beaucoup moins que ceux des prêts dont nous avons parlé ; il a d'ailleurs aujourd'hui plutôt tendance à baisser ! Pourtant, cette enveloppe de prêts serait concernée par la mesure proposée : c'est un peu curieux.

Mme la rapporteure pour avis. Seul le risque avéré doit être provisionné, et ce par référence au taux moyen. La méthodologie du provisionnement est très bien décrite dans l'avis précédemment cité du CNoCP, qui s'applique déjà de manière contraignante et que l'amendement tend à transcrire dans la loi.

M. Dominique Baert. Non, l'avis du CNoCP n'est pas contraignant : il n'a pas été validé par la Cour des comptes.

Mme la rapporteure pour avis. À mon sens, il l'est.

Quoi qu'il en soit, je vous propose de rectifier l'amendement en y ajoutant – si Olivier Dussopt, rapporteur au fond, en est d'accord – un alinéa ainsi libellé : « IV. – Les présentes dispositions s'appliquent pour les produits financiers souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014. »

Il importe en tout cas de donner un signal, de susciter le débat et d'éviter de reproduire les erreurs du passé. En effet, nous ne pourrions plus dire que nous ne savions pas.

Monsieur le président, le fonds de 25 millions d'euros ouvert l'an dernier n'a pas été consommé.

Monsieur Juanico, je ne dispose d'aucune information nouvelle sur le stock d'emprunts. Je puis simplement vous dire qu'une mission placée sous l'autorité du cabinet du Premier ministre réfléchit à la création d'un fonds qui pourrait être alimenté par l'État, par les collectivités concernées ou par les banques, et qu'une loi de validation serait en effet en préparation.

M. le président Gilles Carrez. Même rectifié, l'amendement ne définit pas le type de produits financiers visés. Or, si nous introduisons dans la loi l'obligation de provisionner, il faut que cette définition y figure également. Une interprétation littérale nous obligerait à passer des provisions considérables, donc à augmenter d'autant les impôts locaux sans que cette augmentation soit justifiée par une amélioration des services rendus à la population. En outre, je peux en témoigner, chaque chambre régionale des comptes possède ses propres critères, au nom desquels un élu local pourra faire l'objet d'une enquête et être mis en cause

au motif que la provision n'est pas suffisante. Comme maire doté d'une certaine expérience, j'appelle votre attention sur le risque auquel cet amendement expose les exécutifs locaux.

M. Dominique Baert. La Cour des comptes ne leur ayant fourni aucune norme, les chambres régionales des comptes ne sont pas en mesure d'indiquer le niveau de risque qu'il faut couvrir. On dispose d'un indicateur objectif au 31 décembre 2012 : la valeur actualisée nette comptable des emprunts, donc de la perte potentielle pour qui se trouve en situation de perte. Les emprunts étant souscrits sur vingt à trente ans, cela représente des montants considérables. Si l'on doit en inscrire la totalité dans les comptes, on risque de devoir majorer le montant des impôts de manière indue si le risque n'est pas confirmé à terme.

Sur cette valeur actualisée nette comptable, calculée sur vingt ou trente ans, et sachant que le risque est inscrit dans les comptes selon une périodicité annuelle, quelle part faut-il raisonnablement provisionner ? Si la durée moyenne du prêt est de vingt ans, il serait logique d'en inscrire 5 % afin que les comptes de l'année suivante ne soient pas lourdement hypothéqués, mais reflètent la somme des dépenses que la collectivité va réellement devoir assumer : tel est le but de la sincérité des comptes. Mais sans doute ce pourcentage est-il trop faible. Faut-il le porter à 20 % ? Ce serait déjà beaucoup. Quoi qu'il en soit, cette norme n'existe pas, l'avis du CNoCP se contentant d'explicitier le mode de calcul de la valeur actualisée nette comptable totale. J'ai donc interpellé le président de la chambre concernée de la Cour des comptes afin que celle-ci définisse une même norme pour toutes les institutions de tutelle des collectivités locales.

Mme la rapporteure pour avis. D'où l'intérêt de cet amendement, qui permettra d'interpeller la ministre à ce sujet en séance – et que nous avons le temps de sous-amender.

M. le président Gilles Carrez. Il est regrettable que notre commission, saisie pour avis, ne puisse y revenir au titre de l'article 88, car nous nous apprêtons à l'engager sur un sujet majeur.

M. Étienne Blanc. Je voterai contre cet amendement, pour toutes les raisons invoquées par mes collègues. Le montant des provisions à inscrire doit être mieux encadré, sans quoi l'on ouvre la boîte de Pandore, ce qui peut être lourd de conséquences pour les collectivités territoriales. Car la mesure fera sentir ses effets non seulement sur la fiscalité, mais aussi et surtout sur la capacité d'investissement et d'autofinancement des collectivités, à l'heure où les dotations de l'État diminuent. C'est ce qui me paraît le plus inquiétant.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement a justement l'intérêt d'inciter les collectivités à se montrer beaucoup plus prudentes lorsqu'elles choisissent des produits financiers. En outre, il renvoie à un décret les modalités d'application de l'article pour tenir compte du fait que les produits proposés par les banques évoluent très vite.

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Puis elle en vient à l'amendement CF 13 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Il s'agit d'obliger les assemblées délibérantes à organiser un débat annuel sur la stratégie financière et le pilotage pluriannuel de l'endettement, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, qui est déjà obligatoire. La discussion que nous venons d'avoir montre combien cela est nécessaire.

M. le président Gilles Carrez. La dette est déjà l'un des principaux sujets abordés lors du débat d'orientation budgétaire, institué par la loi de 1992. Comment en serait-il autrement ?

Mme Carole Delga. La logique l'exige en effet, mais cela va mieux en le disant, et surtout en l'écrivant.

Mme la rapporteure pour avis. Le débat d'orientation budgétaire n'est obligatoire que pour les communes et les EPCI de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions. Il n'est pas certain que les autres collectivités débattent également de leur stratégie financière et de leur endettement. Comme l'a dit Carole Delga, cela va mieux en l'écrivant.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 14 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Nous proposons d'interdire la souscription d'emprunts au cours des quinze jours qui précèdent les échéances électorales, sauf cas de force majeure.

M. le président Gilles Carrez. Depuis trente ans, nous nous efforçons de progresser sur la voie de la décentralisation, de créer une relation fondée sur la confiance et la responsabilité. Et voilà que cette série d'amendements vient jeter le soupçon sur les compétences des élus locaux et entrave leur action, à cause de quelques excès qui ne devraient conduire à mettre en cause que ceux qui les ont commis. Au contraire, au nom de l'aléa moral que nous n'avons eu de cesse de combattre dans le cadre de la loi bancaire, nous allons faire bénéficier les fauteurs de la solidarité nationale. C'est la décentralisation à l'envers !

M. Jean-Louis Gagnaire. Sans vouloir jeter le soupçon sur quiconque, il faut tirer les leçons de l'expérience. Si cela est nécessaire, l'assemblée délibérante doit être réunie et statuer en conscience ; et, si le besoin est réel, elle n'aura aucune raison de refuser la souscription d'un emprunt quelques semaines avant une élection. Mais il n'est pas tolérable que des responsables d'exécutifs locaux souscrivent des emprunts à l'insu de leur conseil municipal parce que, se sachant perdus, ils pratiquent la politique de la terre brûlée. Nous devons prévenir ce type de comportements, qu'il est très difficile de poursuivre après coup et qui concernent toutes les familles politiques. La période de quinze jours représente un minimum. Sans doute aurait-il été encore plus clair d'appliquer l'interdiction à l'entre-deux-tours.

M. Étienne Blanc. Je voterai contre cet amendement, car je ne vois pas bien ce qu'il apporte que le droit actuel ne prévoit pas déjà. En effet, la délibération peut être retirée au cours du délai de recours contentieux de deux mois. Le conseil municipal nouvellement élu aura donc un peu plus d'un mois pour retirer une délibération qu'il jugerait préjudiciable aux intérêts de la collectivité.

M. le président Gilles Carrez. Il me paraît très inquiétant de revenir ainsi sur le principe de délégation prévu par l'article L. 2122 du code général des collectivités territoriales, construit au fil du temps par extensions successives de la délégation consentie aux exécutifs locaux, afin de réagir à la complexité croissante des situations. C'est mettre le doigt dans un engrenage dangereux et contraire, je le répète, à l'esprit de la décentralisation.

Mme la rapporteure pour avis. Je rappelle que le stock d'emprunts structurés souscrits par les collectivités ne représente pas moins de 35 milliards d'euros au 31 décembre 2011.

La présente proposition figurait dans le rapport de la commission d'enquête adopté à l'unanimité en décembre 2011, peu avant une échéance électorale.

Monsieur Blanc, pour que votre argument soit valable, encore faut-il que la toxicité se soit déclenchée ou qu'un recours ait été formé.

En somme, il ne s'agit pas d'un amendement de sanction. La confiance est totale, monsieur le président ; mais elle n'exclut pas le contrôle.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CF 15 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement tend simplement à étendre aux contrats d'emprunt eux-mêmes le contrôle de légalité, aujourd'hui limité à la délibération.

M. Jean-Louis Gagnaire. Le contrôle de légalité par les préfetures restera un vœu pieux, faute de moyens. Plusieurs préfets nous l'ont confirmé.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement n'éveille en moi aucun état d'âme. Le système a souffert de dysfonctionnements liés à des défauts manifestes d'appréciation, à un manque de bon sens. Mais il n'est pas question de revenir sur la délégation au maire, auquel il faut bien faire confiance. Si le contrôle de légalité est étendu aux contrats eux-mêmes, lesquels sont des actes majeurs et peuvent être souscrits par délégation à l'exécutif, un prêt souscrit par une petite commune et indexé sur le cours du franc suisse, par exemple, attirera désormais l'attention même si la sous-préfecture manque de moyens. Peut-être cette mesure aurait-elle permis d'éviter certaines dérives.

M. Jean-Louis Gagnaire. De tels contrats n'étaient pas illégaux.

M. le président Gilles Carrez. En effet : on touche là aux limites du contrôle de légalité. Mais une observation aurait été formulée et l'attention attirée sur ces emprunts.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CF 16 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Aux termes du projet de loi de finances pour 2012, le Gouvernement doit désormais transmettre au Parlement un rapport annuel sur l'état de la dette des collectivités locales et sur l'analyse de leurs dépenses par nature. Actuellement examinée en deuxième lecture, la proposition de loi du sénateur Éric Doligé tend à supprimer ce rapport au motif que les modalités de l'analyse ne seraient pas satisfaisantes. Je propose pour ma part d'en maintenir la seule partie relative à la dette locale, d'en étendre le champ à tous les acteurs publics locaux – syndicats, hôpitaux, offices HLM – et d'abaisser à 3 500 habitants le seuil au-delà duquel les communes et EPCI sont tenus de fournir un rapport sur leur dette au représentant de l'État.

M. Étienne Blanc. Si, aux fins de simplification de la vie publique et de modernisation de la dépense publique, l'ancien gouvernement et le gouvernement actuel ont

envisagé de supprimer toute une série de rapports, c'est que leur multiplication et leur extension sont coûteuses et source de complexité, alors même que personne ne les lit.

Mme la rapporteure pour avis. Je ne propose pas de revenir sur la simplification proposée par le sénateur Doligé, mais de conserver du rapport ce qui concerne la dette.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 17 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement tend à introduire dans le projet de loi un titre IV, « Développement, encadrement et transparence des modes de financement des investissements des acteurs publics locaux », réunissant les articles additionnels résultant de l'adoption des amendements CF 12 à CF 16.

La Commission adopte l'amendement.

Enfin, elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

Amendement n° CF-2 présenté par M. Gagnaire :

Article 20

Rédiger ainsi l'alinéa 76 :

« b) Actions de développement économique et actions contribuant à la promotion et au rayonnement du territoire et de ses activités ; »

Amendement n° CF-3 présenté par M. Gagnaire :

Article 31

Rédiger ainsi l'alinéa 20 :

« b) Actions de développement économique ; »

Amendement n° CF-4 présenté par M. Gagnaire :

Article 31

Rédiger ainsi l'alinéa 27 :

« c) Le rôle de chef de file pour l'aménagement urbain autour des gares situées sur le territoire métropolitain ; »

Amendement n° CF-10 présenté par Mme Sas et les membres du groupe écologiste :

Article 36 bis

À l'alinéa 13, les mots : « Le tarif du forfait de post-stationnement ne peut excéder le montant maximal de la redevance de stationnement » sont remplacés par les mots : « Le tarif du forfait de post-stationnement est au moins vingt fois supérieur au tarif horaire de la redevance de stationnement ».

Amendement n° CF-12 rect. présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article additionnel après l'article 55, insérer l'article suivant :

I. – Au 29° de l'article L. 2321-2 et au 20° de l'article L. 3321-1 du code général des collectivités territoriales, après le mot : « provisions », sont insérés les mots : « , notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers ».

II. – L'article L. 4321-1 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« 11° Les provisions, notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers.

« Un décret détermine les modalités d'application du présent article. »

(1) La présente rubrique ne comporte ni les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en Commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la Commission peut être discontinuée.

III. – Le 3° de l'article L. 421-16 du code de la construction et de l'habitation est complété par les mots : « , notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers ».

IV. – Les présentes dispositions s'appliquent pour les produits financiers souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014.

Amendement n° CF-13 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article additionnel après l'article 55, insérer l'article suivant :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1, après le mot : « envisagés », sont insérés les mots : « et l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune » ;

2° Le premier alinéa de l'article L. 3312-1 du même code est complété par les mots : « et l'évolution et les caractéristiques de l'endettement du département » ;

3° Le premier alinéa de l'article L. 4312-1 du même code est complété par les mots : « et l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la région ».

Amendement n° CF-14 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article additionnel après l'article 55, insérer l'article suivant :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 2122-22 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les délégations consenties en application du 3° du présent article prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal. » ;

2° L'article L. 3211-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les délégations consenties en application du 1° du présent article prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil général. » ;

3° L'article L. 4221-5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les délégations consenties en application du 1° du présent article prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil régional. » ;

4° L'article L. 5211-10 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les délégations relatives à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, consenties en application du présent article, prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement général des conseils municipaux. »

Amendement n° CF-15 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article additionnel après l'article 55, insérer l'article suivant :

Au 4° de l'article L. 2131-2, au 4° de l'article L. 3131-2 et au 3° de l'article L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales, après le mot : « emprunts », sont insérés les mots : « relevant du droit public ou du droit privé ».

Amendement n° CF-16 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article additionnel après l'article 55, insérer l'article suivant :

Chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport qui comporte une présentation de l'état de la dette des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que des établissements de santé et des organismes en charge du logement social.

À cette fin, les régions, les départements et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 3 500 habitants transmettent au représentant de l'État, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État pris après avis du Comité des finances locales, un rapport présentant notamment la composition et l'évolution de la dette.

Les conditions de publication de ce rapport sont précisées dans le décret précité.

Amendement n° CF-17 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article additionnel après l'article 55, insérer la division et l'intitulé suivants :

« Titre IV

« Développement, encadrement et transparence des modes de financement des investissements des acteurs publics locaux »

Amendement n° CF-18 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article 22

Supprimer les alinéas 26 à 29.

Amendement n° CF-19 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article 22

À l'alinéa 30, substituer à l'année : « 2016 » l'année : « 2015 ».

Amendement n° CF-20 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article 20

Supprimer l'alinéa 201.

Amendement n° CF-21 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article 14

Substituer à l'alinéa 2 les cinq alinéas suivants :

« *Art. L. 3335-3.* – I. – Il est instauré un fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France.

« II. – 1. Les ressources du fonds en 2014 et 2015 sont fixées, respectivement, à 25 et 50 millions d'euros. À compter de 2016, elles sont fixées à 2 % des recettes fiscales des départements de la région d'Île-de-France.

« 2. Les ressources fiscales mentionnées au 1 correspondent à celles mentionnées au 1° du *a* de l'article L. 3332-1.

« Les ressources retenues sont les ressources brutes de la dernière année dont les résultats sont connus.

« III. – Les conditions de prélèvement et de répartition des ressources du fonds sont définies par une loi de finances. »

Amendement n° CF-22 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article additionnel après l'article 44, insérer l'article suivant :

Dans un délai de trois ans suivant la publication de la présente loi, les métropoles transmettent leurs documents budgétaires et leur compte administratif au représentant de l'État sous forme dématérialisée, selon des modalités fixées par décret.

Amendement n° CF-23 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article 35 A

I.– À l'alinéa 2, substituer aux mots : « d'intégration fonctionnelle », les mots : « de mutualisation des services ».

II.– En conséquence, procéder à la même substitution à l'alinéa 6.

Amendement n° CF-24 présenté par Mme Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances :

Article 36 bis

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« V. – La perte de recettes, résultant des I à IV, constatée pour l'État, est compensée par la plus prochaine loi de finances. »

**ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES
PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS**

– **M. Serge MORVAN**, directeur général des collectivités locales

– **M. Jean-Marc SAUVÉ**, vice-président du Conseil d'État

– **MM. David PHILOT**, directeur-adjoint de cabinet, et **Julien ROBINEAU**, conseiller en charge de la fiscalité locale et des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, au cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation

– **MM. Frédéric GILLI**, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, **Gilles PINSON** professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Lyon, et **Philippe LANGEVIN**, professeur à la faculté d'économie et de gestion d'Aix-Marseille.