



N° 1432

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI (n° 1218), ADOPTE PAR LE SENAT, *relatif aux responsabilités locales*

PAR M. LAURENT HÉNART,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 4, 31, 32, 33, 34, 41 et T.A. 10 (2003-2004).

Assemblée nationale : 1435, 1423 et 1434.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| I.- LA DECENTRALISATION S'EST ACCOMPAGNEE D'UNE FORTE AUGMENTATION DES DEPENSES ET DES RECETTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES | 7 |
| A.- L'EVOLUTION DES DEPENSES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES..... | 7 |
| B.- L'EVOLUTION DES RECETTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES..... | 9 |
| II.- LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES SE FONDAIT SUR TROIS GRANDS PRINCIPES | 10 |
| III.- LA DYNAMIQUE DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES A ETE DEFAVORABLE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES | 11 |
| IV.- L'ÉTAT A ETE PEU RESPECTUEUX DU PRINCIPE D'AUTONOMIE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES | 13 |
| A.- DES CHARGES NOUVELLES NON COMPENSEES..... | 13 |
| B.- LA PERTE D'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES..... | 14 |
| V.- LE PROJET DE LOI MET EN ŒUVRE LA REFORME CONSTITUTIONNELLE | 17 |
| A.- UNE DECENTRALISATION PLUS CLAIRE ET PLUS EFFICACE | 17 |
| B.- LE CHAMP DE LA SAISINE POUR AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES | 17 |
| EXAMEN DES ARTICLES : | |
| TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES, AUX FONDS STRUCTURELS ET À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT | 19 |
| Chapitre I ^{er} : La voirie | 19 |
| <i>Article 14</i> (art. L. 122-4, L. 151-6 à L. 151-11, L. 153-1 à L. 153-3, L. 153-5 et L. 153-6 du code de la voirie routière) : <i>Institution de péages sur la voirie routière</i> | 19 |
| <i>Article 15</i> (Art. L. 116-2 du code de la voirie routière) : <i>Police de la conservation du domaine public routier</i> | 26 |
| <i>Article 16</i> (Art. L. 110-3 du code de la route) : <i>Définition et régime juridique des routes à grande circulation</i> | 27 |
| <i>Article 17</i> (Art. 3 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs) : <i>Pouvoirs du préfet en matière de prévention des risques sur les routes à grande circulation</i> | 29 |
| <i>Avant l'article 18</i> | 30 |
| <i>Article 18</i> (Art. L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales) : <i>Éligibilité au FCTVA des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements pour le financement d'équipements publics destinés à être intégrés au domaine public routier....</i> | 31 |

| | |
|---|-----|
| <i>Article 19 : Confirmation des engagements financiers conclus au titre des contrats de plan dans le domaine routier</i> | 32 |
| Chapitre IV : Les fonds structurels européens | 34 |
| <i>Article 35 : Les fonds structurels européens</i> | 34 |
| TITRE III.– LA SOLIDARITÉ ET LA SANTÉ | 39 |
| Chapitre III : Le logement social et la construction | 39 |
| <i>Article 49 (Art. L. 301-3, L. 301-5-1 à L. 301-5-3 [nouveaux], L. 302-1, L. 302-4, L. 302-4-1, L. 302-10, L. 302-10, L. 303-1, L. 312-2-1 [nouveau], L. 321-1-1 [nouveau] et L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation, art. 79 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et art. 11 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) : Délégation des aides à la pierre aux établissements de coopération intercommunale et aux départements</i> | 39 |
| TITRE IV.– L'ÉDUCATION ET LA CULTURE | 53 |
| Chapitre I^{er} : Les enseignants | 53 |
| <i>Article 67 (art. L. 213-2, L. 213-2-1 [nouveau], L. 214-6, L. 214-6-1 [nouveau], L. 211-8, L. 213-2, L. 213-8, L. 214-6, L. 214-10, L. 216-4, L. 421-23, L. 442-9 du code de l'éducation et art. L. 811-7 du code rural) : Transfert aux départements et aux régions du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées</i> . | 53 |
| TITRE VI – COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES | 59 |
| <i>Article 88 A (nouveau) (Articles L. 1211-4-1 [nouveau] et L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales) : Organisation et missions de la Commission consultative sur l'évaluation des charges</i> | 59 |
| <i>Article additionnel après l'article 88 A</i> | 59 |
| <i>Article 88 : Principes généraux applicables à la compensation des transferts de compétences</i> | 63 |
| <i>Article 88 bis [nouveau] (Article L. 1614-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Principes généraux applicables aux créations et extensions de compétences</i> | 74 |
| <i>Article 88 ter [nouveau] (Article L. 1614-3-1 du code général des collectivités territoriales) : Principes généraux applicables aux créations et extensions de compétences</i> | 77 |
| <i>Article 89 (Articles L. 1614-8, L. 3334-16-1 [nouveau] et L. 4332-3-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Modalités particulières de compensation de certains transferts de compétences</i> | 78 |
| TITRE IX : DES COMMUNES ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ | 83 |
| Chapitre III : La transformation et la fusion des établissements publics de coopération intercommunale | 83 |
| <i>Article 104 : (Articles 1638-0 bis, 1639 A bis, 1639 A ter et 1639 A quater du code général des impôts) : Régime fiscal des fusions entre établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est un établissement à fiscalité propre</i> | 83 |
| <i>Après l'article 106</i> | 102 |
| Chapitre V : Dispositions diverses à l'intercommunalité | 98 |
| <i>Article 123 : (Article 1609 nonies C du Code général des impôts) : Assouplissement des modalités de calcul et de révision de l'attribution de compensation versée par un EPCI à TPU à ses communes membres</i> | 102 |
| <i>Article 124 (Article 1609 nonies C du code général des impôts) : Modification des conditions d'attribution de la dotation de solidarité communautaire</i> | 114 |
| <i>Après l'article 124</i> | 117 |
| <i>Article 125 : (Article L. 5214-16 du Code général des collectivités territoriales) : Versement de fonds de concours entre EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres</i> | 124 |

| | |
|--|------------|
| <i>Article 125 bis (nouveau): (Article L. 5215-27 du Code général des collectivités locales) : Exonération du code des marchés publics des prestations de services effectuées par les communautés urbaines et les communautés d'agglomération.</i> | 129 |
| <i>Article 125 ter [nouveau] (Article L. 5721-2 du Code général des collectivités locales) : Adhésion des collectivités territoriales étrangères à un syndicat mixte.</i> | 130 |
| <i>Article 125 quater (nouveau) (Article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale): Conventions de partage de taxe professionnelle ou de taxe foncière sur les propriétés bâties entre EPCI ou entre EPCI et communes.</i> | 134 |
| <i>Article additionnel après l'article 125 quater.....</i> | 128 |
| AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION | 137 |

INTRODUCTION

Initié par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le mouvement de décentralisation entre maintenant dans une phase concrète dont les incidences seront immédiatement perceptibles pour nos concitoyens.

Le présent projet de loi, qui constitue donc une deuxième étape de ce mouvement, propose de transférer aux collectivités territoriales de nombreuses compétences. Le montant des compensations financières correspondantes étant estimé à 11 milliards d'euros, il convient désormais de s'interroger, sous l'angle réel, sur la portée de la notion d'autonomie financière des collectivités territoriales.

La logique affichée par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 reposait sur l'idée qu'aux charges transférées aux collectivités locales, correspondait le produit de la fiscalité de transfert, l'ajustement étant assuré par la dotation globale de décentralisation. Pourtant, ces règles n'ont pas toujours été respectées.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a inscrit, dans l'article 72-2 de la Constitution, le principe selon lequel tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales doit s'accompagner « *de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Dès lors, ce principe constitutionnel doit être mis en œuvre par le présent projet. La saisine pour avis de votre Commission des finances s'inscrit dans la perspective de cette mise en œuvre : il s'agit de vérifier l'adéquation des moyens et des fins, et celle des compétences et du transfert corrélatif des ressources correspondantes. Certes, il convient aussi de s'interroger sur l'opportunité de transférer telle ou telle compétence à tel ou tel type de collectivités. Mais il convient également, devant l'importance prise par la fiscalité locale, mais aussi devant la part des collectivités territoriales dans l'investissement et l'importance cruciale de la décentralisation dans l'aménagement du territoire et la réforme de l'État, d'appréhender les enjeux plus spécifiquement financiers de la décentralisation. Tel est l'objet du présent avis.

I.- LA DECENTRALISATION S'EST ACCOMPAGNEE D'UNE FORTE AUGMENTATION DES DEPENSES ET DES RECETTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Depuis 1982, l'accroissement des compétences des collectivités territoriales a considérablement augmenté le niveau de leurs recettes et de leurs dépenses.

A.- L'EVOLUTION DES DEPENSES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

De 1992 à 2001, les dépenses totales des collectivités territoriales sont passées de 99,6 milliards d'euros à 129,9 milliards d'euros, soit une progression de plus de 30 %, en euros courants, sur la période.

Au sein même de ces dépenses, les dépenses d'investissement n'ont crû que de 25 %, tandis que celles de fonctionnement ont progressé de 33,7 %. Plus précisément encore, au sein de cette dernière catégorie de crédits, ce sont **les dépenses de personnels qui ont connu le bond le plus spectaculaire en augmentant de 54,7 %**, passant de 19,5 milliards d'euros à 30,2 milliards d'euros. Il faut dire que les effectifs des collectivités territoriales ont été portés de 1,53 million de personnes en 1994 à 1,69 million en 2000, soit pour cette seule période, une progression de plus de 10 %. Par ailleurs, si les dépenses d'investissement progressent significativement, il faut souligner que le **poids du remboursement de la dette a plus que doublé (+ 128 %)**. Ces données, illustrant la montée en puissance des acteurs locaux dans notre pays, sont retracées dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ENTRE 1992 ET 2001

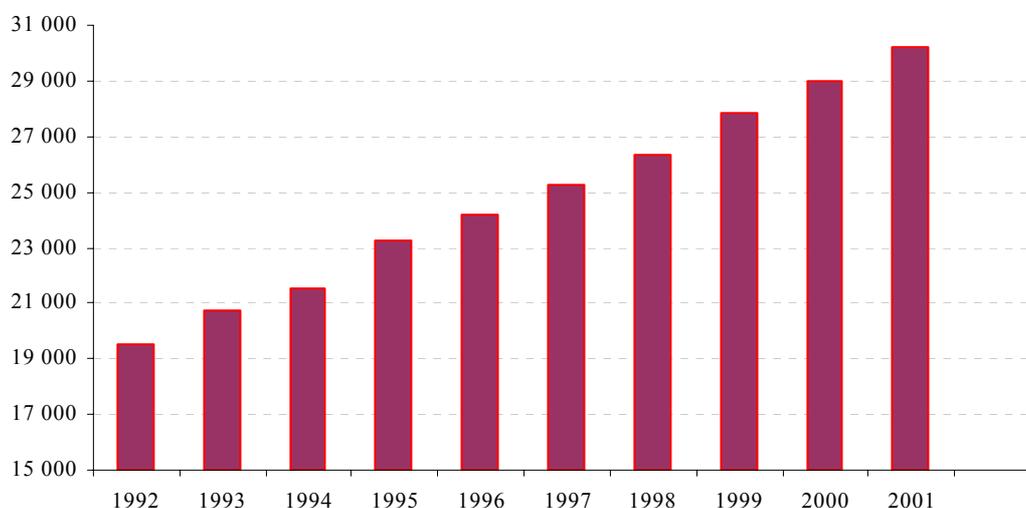
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 610 | 104.085 | 109.762 | 110.059 | 113.400 | 115.615 | 118.079 | 123.000 |
| 283 | 65.022 | 67.734 | 70.608 | 73.912 | 75.718 | 77.424 | 80.100 |
| 526 | 20.768 | 21.537 | 23.271 | 24.192 | 25.249 | 26.340 | 27.842 |
| 327 | 39.064 | 42.029 | 39.451 | 39.488 | 39.897 | 40.655 | 42.900 |
| 125 | 104.384 | 110.823 | 109.215 | 114.292 | 116.322 | 118.629 | 124.127 |
| 472 | 79.315 | 83.207 | 86.073 | 90.866 | 94.686 | 97.569 | 101.974 |
| 277 | 49.238 | 52.538 | 54.671 | 57.887 | 60.864 | 63.424 | 66.190 |
| 568 | 34.170 | 36.777 | 38.282 | 40.839 | 42.813 | 44.321 | 44.513 |
| 831 | 17.260 | 17.930 | 18.283 | 19.297 | 19.749 | 19.824 | 20.669 |
| 653 | 25.069 | 27.616 | 23.142 | 23.425 | 21.636 | 21.060 | 22.153 |

cal (taxe pour enlèvement des ordures ménagères, etc...) et les compensations fiscales.

ptabilité publique.

La progression des frais de personnels est illustrée par le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE 1992 à 2001
(en millions d'euros)



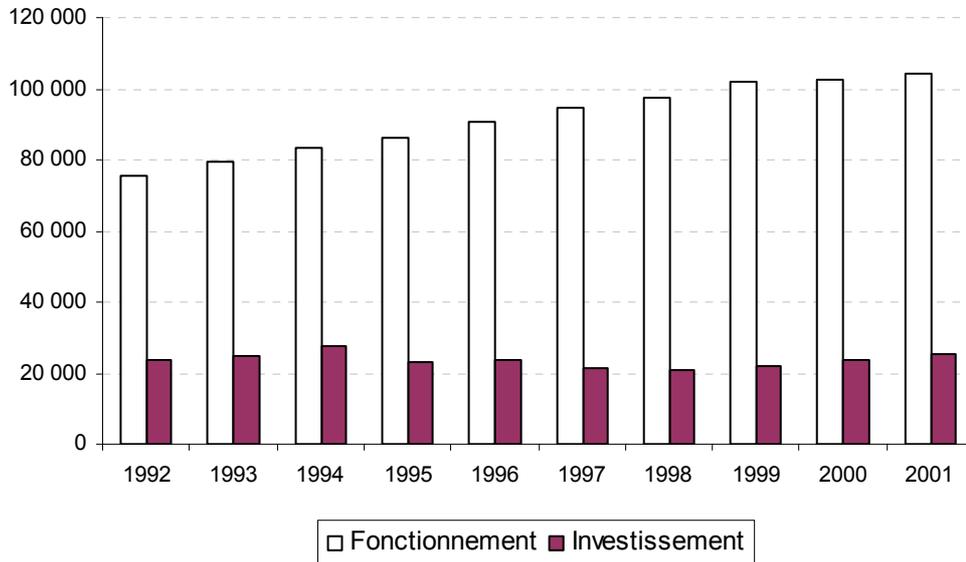
Source : Direction générale des collectivités locales

B.– L'ÉVOLUTION DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'évolution des recettes de l'ensemble des collectivités territoriales, pour la période 1992-2001, illustre la montée en puissance des compensations fiscales et des dotations de l'État dans les ressources locales.

Alors que l'ensemble des ressources fiscales (impôts, taxes à caractère fiscal telles que la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères) et les compensations fiscales ont progressé de 46 % sur la période, le seul produit des quatre taxes (taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe d'habitation et taxe professionnelle) n'a progressé lui que de 30 %. Ce différentiel de 16 points illustre le **poids croissant des compensations fiscales** envers les collectivités territoriales. De même, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de la dotation globale de décentralisation (DGD) a crû de plus de 36 % sur cette même période, renforçant le rôle de **premier contributeur local de l'État**.

Le graphique suivant illustre la progression des recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales sur la période 1992-2001 :



Source : Direction générale des collectivités locales

II.- LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES SE FONDAIT SUR TROIS GRANDS PRINCIPES

Les lois de décentralisation ⁽¹⁾ ont posé trois grands principes en matière de compensation des transferts de compétences :

– la compensation intégrale des charges transférées. Les charges résultant pour chaque commune, département ou région des transferts de compétences font l'objet d'une attribution par l'État de ressources d'un montant équivalent aux dépenses effectuées par l'État à la date du transfert au titre des compétences transférées ;

– la simultanéité des transferts de compétences et des ressources nécessaires à leur exercice ;

– le transfert, pour une part majoritaire, de ressources provenant d'impôts d'État, le solde étant assuré par des crédits budgétaires, évoluant, chaque année, au même rythme que la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Alors que ces principes semblaient devoir apporter des garanties fortes aux collectivités territoriales, les modalités concrètes de financement des transferts de

⁽¹⁾ Énoncé par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et régions, le principe d'une compensation financière intégrale et concomitante des transferts de compétences et de charges entre l'État et les collectivités territoriales a été précisé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Ses modalités d'application sont désormais codifiées aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.

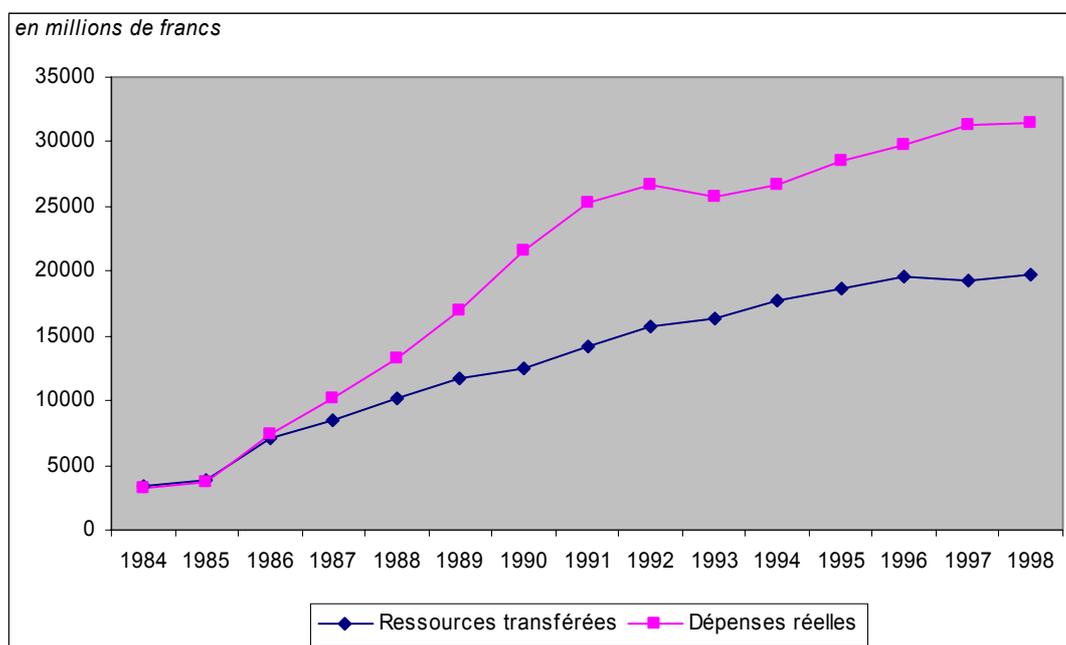
compétences se sont révélées être, parfois, source de déception pour les autorités locales chargées de mettre en œuvre ces compétences.

III.- LA DYNAMIQUE DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES A ETE DEFAVORABLE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

Force est de constater que les charges transférées ont augmenté beaucoup plus vite que les compensations correspondantes. Entre 1987 et 1996, **la part des dépenses liées à l'exercice des compétences transférées dans les dépenses totales des collectivités territoriales est passée de 13,5 % à 17,8 %, tandis que la part des ressources transférées dans les ressources totales des collectivités a diminué de 9,5 % à 8,3 %**. De même, le ratio rapportant le coût des compétences transférées au montant des ressources transférées a diminué, pour les départements, de 1,26 en 1989 à 0,89 en 1996, et pour les régions de 0,96 à 0,66 sur la même période.

S'agissant plus particulièrement des régions, le graphique ci-dessous illustre le décrochage entre d'une part, l'évolution des dépenses qu'elles consacrent aux compétences qui leur ont été dévolues et d'autre part, celle des ressources financières qui leur ont été transférées.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES TRANSFÉRÉES AUX RÉGIONS ET DÉPENSES RÉELLES



Source : Rapport de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, 2001.

L'insuffisante compensation des charges transférées s'explique principalement par deux raisons.

La première concerne le mode de calcul des compensations qui, reposant sur la distinction entre l'évolution théorique et l'évolution réelle des ressources, ne permet pas une compensation intégrale. Ce mode de calcul postule en effet que, à

compter du transfert de compétences, le coût de leur exercice pour les collectivités territoriales n'augmentera pas plus vite que la dotation globale de fonctionnement (DGF). Or, comme il a été choisi d'assurer principalement la compensation des transferts de compétences par la dévolution aux collectivités territoriales d'impôts d'État, dont l'évolution du produit est totalement déconnectée de celle de la DGF, un écart apparaît entre le montant théorique des ressources transférées aux collectivités territoriales et leur montant réel, lequel dépend de l'évolution des bases d'impôts transférés. De même, rien n'assure que le coût réel des compétences transférées soit équivalent à leur coût théorique, résultant de l'indexation sur la DGF du coût que représente la compétence au moment du transfert. Enfin, il convient de souligner que les modalités d'évolution de la DGF ont été modifiées à de nombreuses reprises depuis 1990, dans un sens moins favorable que l'indexation sur l'évolution du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

Ensuite, le simple octroi aux collectivités territoriales des moyens consacrés par l'État à ces compétences à la veille du transfert n'est pas satisfaisant si un bilan de l'existant n'est pas réalisé. La compensation des transferts par des ressources équivalentes à celles que l'État leur consacrait dans la période précédente peut paraître équitable ; elle est surtout conservatoire des charges financières pour l'État, car rien n'assure que les dépenses consenties avant les transferts aient été situés à une hauteur satisfaisante. Les exemples passés montrent que les efforts consentis par les collectivités attributaires des transferts ont souvent été supérieurs à ceux de l'État, et, donc, aux compensations reçues.

S'agissant des équipements, des retards peuvent s'être accumulés en matière d'entretien, de grosses réparations ou d'adaptation aux normes, pour les bâtiments et les infrastructures, ou de renouvellement, pour les matériels. S'il n'est pas tenu compte de ces éléments lors du transfert de compétences, le coût des travaux de mise à niveau est à la charge des collectivités territoriales.

Cela a notamment été le cas lors des transferts de compétences en matière d'enseignement : la progression des dépenses réalisées par les collectivités territoriales pour l'équipement des établissements scolaires a été particulièrement forte jusqu'en 1991, reflétant, certes, la hausse des effectifs, mais également la nécessité d'un rattrapage. À titre d'exemple, pour les régions, les dépenses réelles d'équipement des lycées sont passées de 130 millions d'euros en 1986 à 1.245 millions d'euros en 1993, alors que, parallèlement, le droit à compensation passait de 57,5 millions d'euros à 203 millions d'euros. D'ailleurs, dans le cadre du plan d'urgence en faveur des lycées, lancé en 1998 et destiné à permettre la réalisation de travaux de construction ou d'aménagement, l'État a dû se résoudre à aider les régions à souscrire une enveloppe de prêts de 609,8 millions d'euros.

De même, le montant de la compensation versée aux régions en contrepartie des transferts de compétences en matière ferroviaire, généralisée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, ne tient pas compte des besoins d'investissement que les régions doivent satisfaire. Il convient également de souligner que le calcul du montant de cette compensation a été effectué à partir d'une étude réalisée par un cabinet privé six ans avant le transfert, ce qui permet de douter de sa pertinence.

Les collectivités locales ont, par conséquent, été amenées à **financer sur leurs ressources propres les efforts qu'elles ont accomplis pour mettre à niveau les compétences qui leur ont été transférées.**

IV.- L'ÉTAT A ETE PEU RESPECTUEUX DU PRINCIPE D'AUTONOMIE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

A.- DES CHARGES NOUVELLES NON COMPENSEES

Outre le fait que les règles de compensation définies par la loi n'ont pas permis une prise en compte satisfaisante de la véritable ampleur des nouvelles charges pesant sur les collectivités, l'État a eu tendance à confier, de manière implicite ou explicite, de nouvelles charges aux collectivités, en s'abstenant d'en prévoir de manière rigoureuse le financement.

La mise en place de l'**allocation personnalisée d'autonomie (APA)**, en remplacement de la prestation spécifique dépendance (PSD), est révélatrice des difficultés financières auxquelles peuvent être confrontées les collectivités territoriales **à la suite d'une extension ou d'une création de compétences sans compensation financière.** Le coût de ce dispositif, institué par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001, était initialement estimé à 2,53 milliards d'euros. Il était prévu que l'État assurerait le financement à hauteur de 930 millions d'euros, par le biais du Fonds de financement de l'APA, dont les ressources seraient constituées d'une fraction du produit de la contribution sociale généralisée et d'une contribution des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse.

La participation des départements, estimée initialement à 1,6 milliard d'euros, devait être alimentée à hauteur de 1,1 milliard d'euros par la réaffectation des ressources consacrées antérieurement à la prestation solidarité dépendance, à l'allocation compensatrice pour tierce personne et à l'aide ménagère, ainsi que par une économie réalisée sur l'aide à l'hébergement. Le surcoût net pour les départements, qui s'établissait ainsi initialement à 500 millions d'euros, n'était pas compensé.

Or, la montée en charge du dispositif s'est avérée être plus rapide que prévue. Ainsi, en 2003 les dépenses inscrites au budget primitif des départements au titre de l'APA sont en forte croissance par rapport à 2002 (+ 90 % en moyenne), traduisant davantage la montée en puissance du dispositif et du nombre de bénéficiaires qu'une mauvaise appréciation initiale pour 2002. Les départements ont ainsi estimé la dépense à 3,76 milliards d'euros, soit 8 % de leur budget total. Pour sa part, le Fonds de financement de l'APA a été alimenté à hauteur de 1,37 milliard d'euros en 2003.

Par conséquent, comme l'Observatoire des finances locales l'indique dans son rapport pour 2003, les dépenses supplémentaires supportées par les départements ont dû être le plus souvent financées par des réductions de leur épargne, mais surtout par des augmentations de leur fiscalité : *« après plusieurs années d'évolutions très modérées, la plupart des départements ont en effet relevé significativement leurs taux d'imposition en 2002 et 2003 ».*

En outre, dans le cadre des contrats de plan État-régions, l'État incite fortement les collectivités locales à financer des dépenses qui relèvent de ses compétences. Tel est notamment le cas en matière d'enseignement supérieur, avec le plan « Université du troisième millénaire » (U3M), et dans le domaine de la voirie. Ainsi, depuis 1987, l'État a refusé de financer des dépenses qu'il prenait en charge auparavant, en matière de santé, de construction de routes ou de travaux sur les bâtiments universitaires.

Enfin, la Commission consultative sur l'évaluation des charges observe, dans son rapport au Parlement de 1997, que « *les collectivités locales enregistrent des charges nouvelles sur lesquelles elles n'ont parfois aucune prise* ». Elle a d'ailleurs établi, dans son rapport de 1999, une typologie de ces charges, qui ne sont pas compensées. Il s'agit tout d'abord des charges résultant des législations ou réglementations de portée générale s'imposant aux collectivités comme aux autres personnes publiques ou privées, charges qui ont généralement pour origine un objectif de sécurité. Viennent ensuite les charges liées à des prescriptions européennes ou nationales destinées à répondre à des exigences d'intérêt général dans des domaines comme la gestion des déchets, l'eau ou l'assainissement. Sont enfin recensées les charges issues de la transposition aux collectivités locales de diverses décisions, en particulier celles de revalorisation de rémunérations ou d'organisation du temps de travail, pour lesquelles les collectivités territoriales supportent les conséquences financières de décisions prises par l'État seul. Or, les charges de personnel constituent généralement le premier poste des budgets de fonctionnement des collectivités territoriales (42 % en moyenne).

Aussi, l'alourdissement des charges non compensées représente une menace importante pour l'équilibre des budgets locaux.

B.— LA PERTE D'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Ces insuffisances en matière de compensation s'accompagnent d'une remise en cause du **principe du financement prioritaire des transferts de compétences par la fiscalité**.

Lors de la phase de lancement de la décentralisation, les transferts de ressources ont été réalisés de manière différenciée selon les niveaux de collectivités territoriales :

– les communes n'ont pas bénéficié de transferts d'impôts en raison de la modestie des compétences nouvelles qui leur étaient dévolues, dont la compensation financière a été, par conséquent, assurée exclusivement par des ressources budgétaires ;

– les départements se sont vus attribuer, par la loi de finances pour 1984, les droits de mutation à titre onéreux (droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière) et la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette) ;

– les régions ont reçu, en application de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur (carte grise).

La **dotation générale de décentralisation** devait jouer le rôle de solde, destiné à financer la différence entre les charges transférées aux collectivités locales et le produit de la fiscalité de transfert, son évolution étant indexée sur celle de la DGF. Elle aurait dû être la seule dotation budgétaire attribuée par l'État pour compenser l'ensemble des transferts opérés au bénéfice de chaque niveau. Cependant, dans les faits, la DGD n'a jamais regroupé l'ensemble des compensations, certaines faisant l'objet de dotations ou de concours particuliers. En particulier, deux dotations spécifiques ont été créées pour compenser les charges d'investissement : la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES). À l'inverse des départements, les régions ont reçu dès le départ un montant de ressources provenant des compensations budgétaires supérieur à celui correspondant à la fiscalité transférée.

Passée la première vague des transferts de compétences, la règle de leur financement prioritaire par la fiscalité a eu une portée pratique très limitée.

D'une part, le financement budgétaire des transferts, qui devait en principe constituer un solde, est progressivement devenu la norme. Les nouveaux transferts ont, en effet, été compensés non par des transferts de fiscalité, mais par une majoration de la DGD. Cela a notamment été le cas du transfert vers les régions de compétences en matière ferroviaire organisé par la loi du 13 décembre 2000, précitée.

D'autre part, depuis 1999, l'assiette et le taux des impôts transférés ont été progressivement réduits, tandis que le différentiel était compensé, souvent de manière partielle, par le biais de dotations budgétaires. Ainsi, la diminution et l'unification des taux des droits de mutation à titre onéreux ⁽¹⁾ ainsi que la réduction de l'assiette de la taxe sur les véhicules à moteur ⁽²⁾, à laquelle les particuliers ne sont plus assujettis, ont concerné les impôts qui avaient été transférés aux départements par la loi de finances pour 1984 afin de compenser des transferts de compétences prévus par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Par conséquent, aujourd'hui, la DGD des départements sert en grande partie à compenser les pertes de recettes résultant de la suppression des impôts qui leur avaient été préalablement transférés par l'État pour assurer le financement des transferts de compétences.

Au-delà des modifications apportées aux impôts entrant dans le champ de la fiscalité de transfert, le mouvement, engagé depuis cinq ans, de suppression par pans entiers de la fiscalité locale (citons notamment la suppression de la part salariale des bases de taxe professionnelle ⁽³⁾, de la part régionale de la taxe d'habitation ⁽⁴⁾ et de la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux d'immeubles ⁽⁵⁾) a fortement affaibli les marges de manœuvre dont jouissaient les collectivités territoriales.

⁽¹⁾ Loi de finances pour 1999 et loi de finances pour 2000.

⁽²⁾ Loi de finances pour 2001.

⁽³⁾ Prévus par la loi de finances pour 1999, cette réforme a profondément modifié la fiscalité locale : ainsi que l'indique le rapport de l'Observatoire des finances locales en 2003, si la somme du produit de la taxe professionnelle et des compensations perçues par les collectivités locales progresse de 6,2 % en 2002, le produit hors compensations recule de 2,9 %.

⁽⁴⁾ Loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

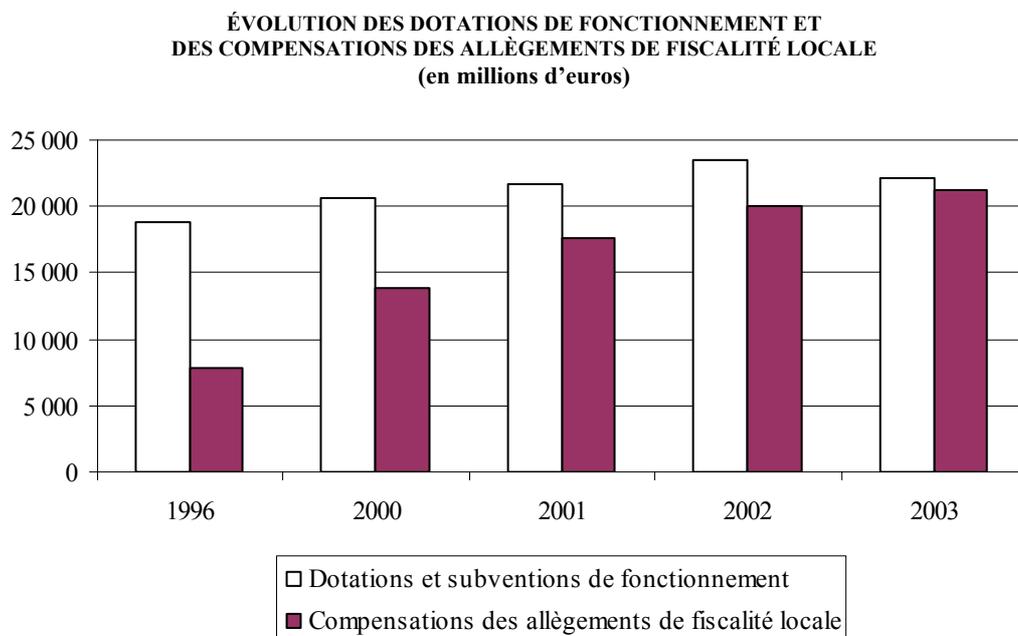
⁽⁵⁾ Loi de finances pour 1999.

L'ensemble de ces mesures a eu pour effet indéniable de **renforcer le poids des compensations et dotations versées par l'État**. Au total, comme l'indique le rapport de l'Observatoire des finances locales de 2003, « *dans la fiscalité des quatre taxes directes locales, la prise en charge par l'État est passée d'environ 22 % au milieu des années 90 à près de 33,6 % en 2002 et probablement 34,6 % en 2003* ». Cette évolution menace en outre, à terme, les équilibres budgétaires des collectivités dans la mesure où la prise en charge par l'État d'une part croissante de la fiscalité locale s'est faite principalement par le biais de compensations d'exonérations, et non par dégrèvements. Alors que ces derniers, qui consistent à faire prendre en charge par l'État le montant de l'impôt local, assurent une totale neutralité pour la collectivité, la compensation d'exonérations s'analyse comme un dédommagement, calculé par rapport à une année de référence et indexé plus ou moins justement pour les années suivantes.

Enfin, devenu le premier contributeur des collectivités locales, l'État s'est attaché à maîtriser la croissance de ses concours financiers aux collectivités, en enserrant l'évolution des dotations dans une enveloppe budgétaire, le « *contrat de croissance et de solidarité* », dont la progression est elle-même régie par des critères d'indexation précis.

Ainsi, les modifications apportées à la fiscalité locale ont eu pour conséquence concrète de fortement restreindre l'autonomie fiscale de ces dernières, alors que, dans le même temps, de nouvelles compétences leur étaient confiées.

Le graphique suivant illustre la montée en puissance des compensations des allègements de fiscalité locale :



Source : Direction générale des collectivités locales

V.- LE PROJET DE LOI MET EN ŒUVRE LA REFORME CONSTITUTIONNELLE

Le présent projet de loi s'inscrit pleinement dans la perspective ouverte par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Pour affirmer la légitimité de l'action publique, il convient aujourd'hui de faire émerger une « République des proximités ».

A.- UNE DECENTRALISATION PLUS CLAIRE ET PLUS EFFICACE

Afin de remédier aux insuffisances du dispositif en vigueur en matière de compensation financière des transferts, créations et extensions de compétences, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 précitée fixe un cadre plus exigeant, puisqu'établi au niveau de la Constitution.

Est notamment conférée une valeur constitutionnelle au principe de compensation intégrale et concomitante des charges résultant pour les collectivités territoriales des transferts mais également des créations de compétences. Ainsi, l'article 72-2 de la Constitution dispose dans son quatrième alinéa que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création de nouvelle compétence est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». L'objectif poursuivi est double. Il s'agit d'une part, de donner valeur constitutionnelle à des principes qui n'avaient jusqu'alors que valeur législative et, d'autre part, d'étendre le champ des opérations visées par la compensation en soulignant la nécessité d'accompagner de ressources l'extension et la création de compétences. Affirmer ainsi l'équivalence entre les charges constatées à la date du transfert et le niveau des ressources transférées implique, selon le Conseil constitutionnel (n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003) qu'en cas de diminution de la recette transférée, « *il appartiendra à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert* ».

Par ailleurs, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit, au deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le principe selon lequel « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », en renvoyant à une future loi organique les conditions de sa mise en œuvre. Cette loi organique est déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

B.- LE CHAMP DE LA SAISINE POUR AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le présent projet de loi, dans un souci de clarification des compétences relevant des collectivités territoriales, propose le transfert ou la délégation de nombreuses compétences à ces collectivités. Il propose, en outre, de simplifier les

mécanismes financiers existants ainsi que d'assouplir les relations financières entre les communes et les EPCI.

La Commission des finances a décidé de se saisir pour avis des articles relatifs à la compensation des transferts de compétences et à l'intercommunalité.

En outre, elle a souhaité travailler sur quatre thèmes, dont les enjeux financiers sont évidents et dont l'importance illustre l'ambition du présent projet :

- les transferts de compétences en matière de voirie ;
- la délégation de la gestion des aides à la pierre ;
- le transfert de la gestion des fonds structurels européens ;
- et le transfert de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service des lycées et collèges.

L'objectif que la Commission s'est fixé est simple : il convient de renforcer l'autonomie des collectivités territoriales, et plus généralement les libertés locales, tout en favorisant la simplification des procédures et en veillant à contenir la pression fiscale locale.

*

* *

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES, AUX FONDS STRUCTURELS ET À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

CHAPITRE I^{ER}

La voirie

Article 14

(art. L. 122-4, L. 151-6 à L. 151-11, L. 153-1 à L. 153-3, L. 153-5 et L. 153-6 du code de la voirie routière)

Institution de péages sur la voirie routière

Cet article propose d'autoriser l'institution de péages sur des autoroutes non concédées ainsi que sur des routes express et des ouvrages d'art.

Les collectivités territoriales propriétaires de routes express ou d'ouvrages d'art pourraient percevoir directement les péages, même sans contrat de concession. Le présent article permet donc la création de nouvelles modalités de financement des infrastructures.

Le **paragraphe I** vise à modifier l'article L. 122-4 du code de la voirie routière afin d'étendre les possibilités d'institution de péages sur la voirie autoroutière.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 122-4 du code précité n'autorise l'institution de péages que sur les autoroutes concédées, afin d'assurer le remboursement des avances et des dépenses de toute nature faites par l'État et les collectivités ou établissements publics, l'exploitation et, éventuellement, l'entretien et l'extension de l'autoroute, la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire.

Le présent article tend à préciser que l'institution d'un péage sur une autoroute pourrait être institué afin d'assurer la « *couverture totale ou partielle* » des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure.

Si le premier alinéa de l'article L. 122-4 du même code n'est pas modifié – le principe de gratuité de l'usage des autoroutes, auquel l'implantation d'un péage déroge, est maintenu- l'innovation principale réside dans le fait que, **désormais, toutes les autoroutes, y compris celles qui ne sont pas concédées, sont susceptibles de faire l'objet d'un péage.**

Le pouvoir de l'État d'instituer un péage sur ses autoroutes serait encadré, puisque l'institution du péage doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, dans le cas d'une délégation de service public, que le texte proposé qualifie de « *délégation des missions de service public autoroutier* », le

péage devra couvrir la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire, afin d'assurer la clarté comptable de l'opération. L'exercice de ces missions de service public par le délégataire est encadré par une convention de délégation et un cahier des charges qui lui est annexé. Ces deux documents doivent être approuvés par un décret en Conseil d'État. L'article L. 122-4 du même code est très clair : c'est l'exercice des missions de service public par le délégataire qui justifie la perception des péages.

Par ailleurs, le dernier alinéa proposé pour l'article L. 122-4 du même code prévoit que le produit du péage devrait couvrir ses frais de perception.

Le **Sénat** a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de M. Jacques Oudin insérant trois alinéas dans l'article L. 122-4 du même code relatifs aux aménagements non prévus au cahier des charges, mais utiles ou nécessaires à l'exploitation de l'autoroute. Cet amendement devrait permettre de répondre aux difficultés que peuvent susciter l'aménagement d'échangeurs autoroutiers ou de contournement d'agglomérations. En effet, si un tel besoin apparaît après la validation du cahier des charges, le délégataire va vraisemblablement demander à la collectivité territoriale de participer financièrement. L'amendement propose que ce financement soit supporté par l'utilisateur de l'autoroute et non par le contribuable local. À cette fin, il propose que le coût de ces aménagements, dès lors qu'ils constituent des éléments accessoires de l'ouvrage principal sans autonomie fonctionnelle, peuvent entrer dans le champ de la délégation par voie d'avenant au cahier de charges. Le cas échéant, cette intégration à l'assiette de la délégation n'intervient qu'après la déclaration de leur utilité publique.

Le texte adopté par le Sénat prévoit également que, dans le cas où l'augmentation du niveau des péages serait « *excessive* », un allongement de la durée de la délégation serait permis.

Qu'il s'agisse d'un allongement de la durée de délégation ou de l'augmentation des tarifs du péage – qui peuvent d'ailleurs être combinés – le texte prévoit qu'ils doivent être « *strictement limités à ce qui est nécessaire pour compenser le coût actualisé* » des investissements réalisés (avec les charges d'exploitation et d'entretien). Le taux d'actualisation doit refléter le coût du financement pour le délégataire.

Le texte issu de l'amendement ajoute que si les mesures d'allongement ou les hausses tarifaires ne suffisent pas à couvrir la totalité du coût des investissements concernés, l'État et les collectivités territoriales peuvent apporter des concours financiers.

Le Sénat a également adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de M. Jacques Oudin permettant le partage des résultats financiers de la délégation avec l'État et les collectivités territoriales contributrices. Il propose d'instaurer un mécanisme de partage des résultats financiers excédant les prévisions. Le montant des sommes éventuellement reversées à des collectivités publiques ne peut excéder, en euros constants, les contributions qu'elles auront effectuées. Le

montant des sommes reversées sera fixé dans le cahier des charges et sera exprimé en pourcentage du chiffre d'affaires, hors taxes de la délégation.

Le Sénat a adopté, le Gouvernement s'en étant remis à sa sagesse, un autre amendement de M. Jacques Oudin prévoyant que le délégataire doit remettre aux collectivités publiques délégantes, ou qui participent au financement des infrastructures, un rapport annuel retraçant les comptes de l'ensemble des opérations réalisées en application de la délégation de service public et une « *analyse de la qualité du service* ». Le texte proposé par le Sénat vise à permettre une meilleure information financière des collectivités locales sur l'exécution du service public.

Le **paragraphe II** propose d'autoriser l'instauration de péages sur les routes express. À cette fin, il tend à insérer six articles, L 151-6 à L. 151-11, dans le code de la voirie routière.

Le texte proposé pour l'article L. 151-6 rappelle le principe selon lequel l'usage des routes express est gratuit. Cependant, ce même article ajoute que lorsque l'utilité, les dimensions, le coût d'une route express ainsi que le service rendu aux usagers le justifient, il peut être institué un péage pour son usage en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure.

Le texte proposé est donc le même que celui portant sur les autoroutes, à une nuance près : le « service rendu aux usagers » est l'un des motifs susceptibles de justifier un péage sur une route express, et non sur une autoroute. Il est également précisé qu'en cas de délégation de missions de service public, le péage doit couvrir la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire. De même, le produit du péage doit aussi couvrir les frais de perception.

La possibilité de confier une route express à un prestataire privé, dans le cadre d'une délégation de service public, offre une opportunité nouvelle de financement des infrastructures de transport.

L'article L. 151-7 tend à définir les conditions d'instauration d'un péage sur une route express. Dans le cas où cette route relèverait du domaine public de l'État, la décision de création du péage sera prise par décret en Conseil d'État. Dans le cas où elle appartiendrait au domaine public d'une collectivité territoriale, la décision reviendra à la collectivité intéressée, après avis du conseil régional.

Le **Sénat** a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa Commission des affaires économiques tendant à préciser que la décision précédemment mentionnée appartient, de manière générale, à la collectivité territoriale, et non simplement à son organe délibérant. De même, il a adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement de M. Éric Doligé, tendant à conditionner l'avis du conseil régional à la participation financière de la région dans le projet concerné. Enfin, il a adopté un amendement de Mme Gisèle Gauthier précisant que l'avis des communes sur le territoire desquels un échangeur est situé doit être requis.

Votre **Rapporteur** estime qu'il ne faut pas restreindre la possibilité pour la région de formuler un avis sur l'institution des péages. En effet, l'échelle régionale apparaît comme le niveau le plus pertinent pour apprécier la cohérence des infrastructures de transport. En outre, cet avis n'est pas un avis conforme, donc la région ne pourra pas bloquer le processus d'instauration d'un péage. Par ailleurs, le Sénat a instauré une procédure tendant à recueillir l'avis des communes ayant un échangeur sur leur territoire. Il serait sans doute souhaitable que l'avis de toutes les communes concernées par le tracé soit recueilli.

L'article L. 151-8 du même code tend à préciser qu'une route express pourrait faire l'objet d'une délégation de service public de la part de l'État, du département, de la commune ou du groupement de collectivités territoriales dont elle relève. Dans ce cas, les missions confiées aux délégataires, en contrepartie de l'autorisation de percevoir un péage, sont – comme dans le cas des autoroutes – précisées dans une convention de délégation assortie d'un cahier des charges.

En revanche, l'approbation de ces actes par décret en Conseil d'État est requise seulement lorsque le délégant est l'État.

L'article L. 151-9 du code de la voirie routière prévoit que les dispositions de l'article L. 122-4-1 du même code seraient applicables aux péages perçus sur les routes express. Cet article pose le principe de la non-discrimination, directe ou indirecte, en raison de la nationalité du transporteur ou de l'origine ou de la destination du transport lors de la perception de péages pour les poids lourds. Il constitue la transposition en droit français de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et réformant le régime d'exploitation de certaines sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Afin de respecter la directive en matière de péages sur voies express, il convient de préciser que le principe de non discrimination s'y applique.

L'article L. 151-10 du même code vise à rendre applicables les dispositions des articles L. 151-6 à L. 151-8 aux routes express dont la gestion est dévolue à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à syndicat mixte ayant compétence en matière de création ou d'aménagement et d'entretien de la voirie. Cet article tend donc à lever toute incertitude juridique sur le statut de ces routes.

L'article L.151-11 de même code prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixera les conditions d'application des articles L. 151-6 à L. 151-10 du code de la voirie routière.

Le **paragraphe III** propose de modifier en profondeur les articles L. 153-1 à L. 153-3 du code de la voirie routière, afin d'adapter les dispositions relatives aux péages portant sur l'usage d'ouvrages d'art.

Le texte proposé pour l'article L. 153-1 rappelle que l'usage d'un ouvrage d'art est en principe gratuit, mais qu'un péage peut être prélevé pour son usage lorsque l'utilité, la dimension, le coût ainsi que le service rendu aux usagers le justifient. Le texte proposé remplace la notion de redevance par celle de péage.

Lorsque l'ouvrage d'art est concédé, le péage doit couvrir :

- les frais de construction, d'exploitation et d'entretien ;
- ou seulement les dépenses d'exploitation et d'entretien.

Le péage couvre également la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ainsi que ses frais de perception.

Comme pour les routes express, cette modification du code de la voirie routière permettrait à l'État d'instituer des péages sur des ouvrages d'art sur sa propre voirie, hors du cadre de la concession. Il s'agit donc d'aligner le régime applicable à l'État sur celui applicable aux collectivités territoriales qui peuvent, d'ores et déjà, instituer ce type de péage.

L'article L. 153-2 précisera les conditions d'instauration des péages sur les ouvrages d'art. Dans le cas où l'ouvrage relève de la voirie nationale, la décision serait prise par décret en Conseil d'État, alors que dans le cas où il relève de la voirie d'une collectivité territoriale, la création d'un péage serait décidée par la collectivité intéressée, après avis du conseil régional.

Le **Sénat** a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa Commission des affaires économiques tendant à préciser que la décision d'instaurer le péage appartient, de manière générale, à la collectivité territoriale, et non simplement à son organe délibérant. De même, il a adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement de M. Éric Doligé, tendant à conditionner l'avis du conseil régional à la participation financière de la région dans le projet concerné. Enfin, il a adopté un amendement de Mme Gisèle Gauthier précisant que l'avis des communes sur le territoire desquels un échangeur est situé doit être requis.

Votre **Rapporteur** estime, de nouveau, qu'il ne faut pas restreindre la possibilité pour la région de formuler un avis sur l'institution des péages.

L'article L. 153-3 du même code préciserait que lorsque l'ouvrage d'art est fait l'objet d'une délégation de service public, les conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir un péage sont fixées dans une convention de délégation assortie d'un cahier des charges. Lorsque le délégant est l'État, ces actes doivent être approuvés par décret en Conseil d'État.

Le **paragraphe III bis** du présent article résulte de l'adoption par le **Sénat**, avec l'avis favorable du Gouvernement, d'un amendement de sa Commission des affaires économiques. Ce dernier tend à remplacer le mot « redevance » par le mot « péage » dans l'article L. 153-4 du code de la voirie routière. En effet, le paragraphe III du présent article a procédé à cette substitution dans les articles L. 153-1 à L. 151-3. Il convient donc, par coordination, de procéder à cette même opération à l'article L. 153-4.

Le **paragraphe IV** du présent article propose de modifier l'article L. 153-5 du même code qui a trait aux conditions d'instauration d'une redevance sur un ouvrage d'art relevant d'une collectivité territoriale.

Ce régime faisant désormais l'objet du cadre juridique des articles L. 153-1 à L. 153-3 du même code, il est proposé de que l'ensemble des dispositions relatives aux péages sur les ouvrages d'art soient applicables ceux dont la gestion est confiée à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à un syndicat mixte ayant compétence en manière de création ou d'aménagement et d'entretien de la voirie.

En toute logique, il serait précisé qu'un tel péage ne pourrait pas être institué sur un ouvrage d'art lui-même situé sur une autoroute ou une route express déjà soumises à un péage.

En outre, il est proposé que les conditions d'application des articles du code de la voirie routière relatifs aux péages sur les ouvrages d'art soient précisées par décret en Conseil d'État.

Le **paragraphe V** du présent article tend à abroger l'article L. 153-6 du même code, dont les dispositions relatives aux péages sur les ouvrages d'art situés sur les autoroutes figurent désormais à l'article L. 153-5 de ce code.

*

* *

Votre Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur pour avis soumettant systématiquement à l'avis du Conseil régional et des communes traversées l'institution d'un péage par le département.

Votre Rapporteur pour avis a estimé nécessaire que l'avis du Conseil régional portant sur l'institution d'un péage ne soit pas limité aux cas où celui-ci participe au financement de cette infrastructure, ni que l'avis des seules communes sur le territoire desquelles un échangeur est installé soit requis. Il ne s'agit pas, en effet, d'une décision légère que d'instituer un péage. La région est l'échelon pertinent en la matière.

M. Augustin Bonrepaux a souhaité savoir s'il sera possible d'instituer des péages partout. Il s'est ensuite opposé à ce que la liberté de décision du département soit limitée par des demandes d'avis obligatoires, alors que cette collectivité est seule à supporter la charge financière de l'ouvrage.

M. Michel Bouvard a considéré que le transfert de compétences réalisé au profit du département doit être complet. Il n'est pas souhaitable de demander systématiquement l'avis de la région, sauf à prendre le risque d'encadrer le pouvoir du département. La possibilité d'instituer un péage doit être assurée par le département seul.

M. Hervé Mariton a estimé préférable de ne prévoir que l'information de la région, qui peut être utile. Mais il faut éviter de hiérarchiser entre elles les collectivités locales, ce qui serait contraire aux fondements mêmes de la décentralisation. Il ne s'agit pas, au travers d'une disposition technique, d'introduire ainsi une mécanique décisionnelle hiérarchisée.

M. Denis Merville a jugé indispensable de garantir clarté et simplicité dans la mise en oeuvre des compétences transférées. Dans ce cadre, la seule information du Conseil régional peut paraître suffisante.

M. Marc Laffineur a demandé le retrait de l'amendement, car il va à l'encontre de la philosophie du texte. L'information des collectivités se fera de toute façon.

M. Marc Le Fur a considéré que tous les partenaires doivent être associés à la décision, s'ils ont participé au financement des routes. Ainsi, quand la région a investi de l'argent, elle doit concourir à la décision *via* un avis conforme. Le texte de l'article suscite quelques inquiétudes.

Votre Rapporteur pour avis a précisé que seules les autoroutes, routes expressives et ouvrages d'art peuvent être soumis à péage. L'amendement proposé vise à tenir compte des inquiétudes qui s'expriment par rapport aux contrats de plan État-régions, qui ont prévu la réalisation de certaines voies, et par rapport aux riverains et habitants des communes. Pour ne pas compliquer le dispositif, donc sans tenir compte des dates auxquelles la région a participé au financement, il faut prévoir l'information systématique de celle-ci. C'est pourquoi l'amendement peut être rectifié en prévoyant simplement l'information du Conseil régional et des conseils municipaux des communes traversées, et non en leur demandant un avis.

M. Marc Le Fur a estimé que toutes les collectivités ayant participé au plan de financement d'un ouvrage ou d'une voie doivent être associées à la décision d'institution de la recette nouvelle perçue avec l'instauration du péage.

M. Jean-Pierre Balligand a contesté la méthode du projet de loi consistant à faire payer par l'utilisateur ce qu'on ne souhaite plus mettre à la charge du contribuable national. L'Institut de la décentralisation s'est ainsi inquiété de l'absence de verrouillage du dispositif proposé. Il faut notamment envisager des modalités de compensation de l'hétérogénéité climatique, qui a des conséquences sur les moyens nécessaires pour entretenir les voies selon les départements. On ne peut pas estimer, à cet égard, que la restauration d'un « droit d'octroi » soit positive.

M. Daniel Garrigue a estimé que l'institution d'un péage permettra de faire avancer des travaux routiers dans des régions enclavées. Il s'est demandé si des fonds de concours peuvent être utilisés en la matière.

Après avoir précisé que les fonds de concours constituent une procédure utilisable, **le Président Pierre Méhaignerie** a considéré que le projet de loi laisse, en l'espèce, une liberté aux collectivités locales qui devront la saisir en toute

connaissance de cause, en prenant leurs responsabilités, ce qu'elle feront de manière prudente.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 205) ainsi modifié, **M. Marc Le Fur** indiquant qu'il votait contre. Elle a *adopté* un second amendement (n° 206) de votre Rapporteur pour avis ayant le même objet.

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

*

* *

Article 15

(Art. L. 116-2 du code de la voirie routière)

Police de la conservation du domaine public routier

Cet article propose de compléter l'article L. 116-2 du code de la voirie routière qui définit les agents compétents pour constater les infractions à la police de la conservation du domaine public routier, afin de prendre en compte le transfert de voirie routière aux départements et régions.

Selon l'article L. 116-1 du code de la voirie routière, la conservation du domaine public routier fait l'objet d'une activité de police particulière, sous le contrôle de la juridiction judiciaire. L'article L. 116-2 du code de la voirie routière définit les catégories d'agents pouvant mettre en œuvre ce pouvoir de police.

Sur les voies de toutes catégories, les agents de police municipale, les gardes champêtres des communes et les gardes particuliers assermentés sont actuellement compétents pour constater ce type d'infractions.

En outre, sur les voies publiques relevant de leurs attributions, sont également compétents les ingénieurs des ponts et chaussées et les ingénieurs des travaux publics de l'État, assermentés et les techniciens, conducteurs de travaux publics des travaux publics et agents des travaux publics de l'État, quand ils sont commissionnés et assermentés à cet effet.

Le présent article propose de compléter la liste des agents compétents pour exercer ces missions. Les agents des collectivités concernées devraient être commissionnés et assermentés à cet effet.

S'agissant des voies départementales, les agents du département se voient reconnaître cette compétence. Si l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales – issu de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions – a prévu le transfert au président du conseil général des pouvoirs de police relatifs à la conservation du domaine routier

départemental, aucun support législatif ne permet aujourd'hui aux agents du département de procéder aux constatations des infractions.

Sur les voies relevant de la collectivité territoriale de Corse, les agents de cette collectivité se voient reconnaître cette compétence, tout comme les agents des régions d'outre-mer pour les infractions commises sur les voies régionales transférées.

Le **Sénat** a adopté cet article sans modification.

*

* *

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

*

* *

Article 16

(Art. L. 110-3 du code de la route)

Définition et régime juridique des routes à grande circulation

Le présent article propose de modifier la définition des *routes à grande circulation* – datant de 1932 – et les règles qui s'y appliquent.

Actuellement, les routes à grande circulation sont des routes qui assurent « *la continuité d'un itinéraire à fort trafic, justifiant des règles particulières en matière de police de la circulation.* » La liste de ces routes est fixée par décret. Ce classement, permet au préfet de fixer les règles de priorité, en agglomération, et le caractère prioritaire de ces voies, hors agglomération.

L'article L. 110-3 du code de la route précise que ce régime s'applique quelle que soit l'appartenance domaniale de ces routes. Le réseau actuel atteint 65.000 kilomètres, dont seulement 30.000 kilomètres relèvent de la voirie nationale.

Selon le présent article, les routes à grande circulation seraient celles qui permettent d'assurer la continuité des itinéraires principaux. Cette continuité se traduirait par :

– les possibilités de délestage du trafic routier, c'est-à-dire la capacité à absorber un surplus de trafic provenant d'une autoroute, par exemple ;

– la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires, dès lors qu'une grande partie de ce trafic ne peut emprunter les autoroutes ;

– ou bien encore la « *desserte économique du territoire* ».

Comme dans le régime actuel, un décret fixerait la liste de ces routes. Cependant, ce décret devrait être pris après avis des collectivités propriétaires des voies.

L'essentiel des convois exceptionnels empruntant les axes routiers secondaires relevant actuellement de l'État, le présent article propose d'aménager le régime juridique applicable à ces routes pour tenir compte du transfert aux départements d'une partie de cette voirie.

Tout d'abord, le texte proposé prévoit que les collectivités territoriales communiquent au représentant de l'État dans le département « *tout projet de modification des caractéristiques techniques* » portant sur ces routes. Il en est de même pour toute mesure susceptible de rendre ces routes impropres à leur destination. Cette dernière mention vise les cas où des aménagements rendraient ces routes inadaptées au délestage routier, à la circulation des transports ou des convois exceptionnels ou militaires ainsi qu'à la desserte économique du territoire. L'exposé des motifs du projet précise que ces mesures sont non seulement les aménagements matériels, mais aussi les modifications réglementaires, notamment en matière de police de la circulation.

Afin d'assurer la continuité du service public routier, il est proposé de permettre au représentant de l'État de s'opposer, dans un délai fixé par un décret en Conseil d'État, à la réalisation de ces projets d'aménagements ou à des modifications réglementaires.

Le **Sénat** a adopté , avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel de sa Commission des lois précisant que les collectivités territoriales « *communiquent* » au préfet ces projets de modifications des caractéristiques techniques, alors que le texte initial du Gouvernement prévoyait que celles-ci étaient « *tenues de communiquer* » ces informations. En outre, il a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa Commission des lois précisant que le délai durant lequel le préfet peut s'opposer à ces projets de modifications est fixé par un décret en Conseil d'État, alors que le texte initial prévoyait simplement que ce droit d'opposition pourrait s'exercer dans un délai qui serait déterminé « *par voie réglementaire* ».

*

* *

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement tendant à supprimer la tutelle du préfet de département relative aux travaux sur la voirie routière transférée. La responsabilité du département doit être pleine et entière.

M. Michel Bouvard a exprimé son accord complet avec M. Augustin Bonrepaux. Un débat similaire a déjà eu lieu à propos d'un texte sur la sécurité routière, examiné sous la précédente législature. Ce texte prévoyait une obligation

de contrôle de l'État sur les travaux touchant aux ouvrages d'art du réseau routier départemental existant. Par ailleurs, le transfert aux départements a également pour but de diminuer le coût du contrôle ; maintenir la compétence des services de l'État irait à l'encontre de cet objectif. A cet égard, les déclarations récentes du ministre délégué aux libertés locales sont de mauvais augure. Tout transfert doit entraîner une diminution corrélative des structures relevant des services de l'État.

Votre Rapporteur pour avis s'en est remis à la sagesse de votre Commission en expliquant que l'objectif poursuivi par l'article n'était pas de contraindre les collectivités mais de préserver un contrôle sur les axes stratégiques utilisés par les convois exceptionnels ou les convois militaires.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 207) et a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

*
* *

Article 17

(Art. 3 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs)

Pouvoirs du préfet en matière de prévention des risques sur les routes à grande circulation

Cet article propose de renforcer le dispositif actuel de prévention des risques majeurs en prévoyant la constitution de plans de gestion de trafic et de plans de réaction aux intempéries.

L'article 3 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs dispose que les plans d'urgence prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en oeuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés.

Les catégories de plans d'urgence sont de trois types :

– les plans particuliers d'intervention, destinés à faire face à des risques particuliers (les installations nucléaires, les stockages souterrains de gaz, les aménagements hydrauliques, etc.) ;

– les plans destinés à porter secours aux victimes, connus sous le nom de « plans rouges » ;

– et les plans de secours spécialisés, établis pour faire face aux risques technologiques particuliers, notamment.

Le présent article propose d'ajouter à cette liste la catégorie des plans de gestion du trafic et les plans d'intempéries.

La catégorie juridique des plans de gestion du trafic existe déjà puisque l'article 9 du décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002 relatif au pouvoir des préfets de zone prévoit que le préfet de zone « *arrête et met en oeuvre les plans de gestion de trafic* » dépassant le cadre d'un département.

De même, les plans d'action en cas d'intempéries, correspondent à un outil réglementaire existant, puisque l'élaboration de ce type de plans s'impose déjà – uniquement pour les risques liés à la neige et au verglas – aux préfets de zone de défense. C'est ainsi qu'un « plan neige » existe dans la vallée du Rhône, tandis qu'un « plan verglas » est prévu en Île-de-France.

La mention de ces plans parmi les plans d'urgence leur donnerait une valeur législative, permettant d'améliorer la coordination entre ces différents plans d'urgence.

Le **Sénat** a adopté cet article sans modification.

*
* *

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

*
* *

Avant l'article 18

M. Jean-Pierre Balligand a présenté un amendement visant à élargir le champ de la compensation aux travaux connexes à la voirie nationale transférée aux départements. Le Sénat n'a que partiellement tenu compte de ce problème.

Votre Rapporteur pour avis a estimé qu'un amendement de M. Michel Bouvard prenait mieux en compte les préoccupations liées aux milieux naturels dangereux, exprimées dans cet amendement. S'agissant de l'éligibilité au FCTVA de dépenses effectuées par d'autres maîtres d'ouvrages, le Sénat a déjà supprimé deux limitations ; la troisième, que cet amendement ferait disparaître, doit être maintenue pour des raisons budgétaires.

Votre Commission a *rejeté* cet amendement.

*
* *

Article 18

(Art. L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales)

Éligibilité au FCTVA des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements pour le financement d'équipements publics destinés à être intégrés au domaine public routier

Le présent article tend à compléter l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales en vue de rendre éligibles au Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) les fonds de concours versés par les collectivités territoriales pour les travaux effectués sur la voirie nationale.

Le FCTVA a pour objet de rembourser aux collectivités territoriales la TVA qu'elles ont acquittée sur leurs dépenses d'investissement pour les besoins d'une activité non assujettie à la TVA, activité qui n'ouvre donc pas de droit à la répercuter. La compensation est calculée en appliquant à l'assiette des dépenses éligibles un taux forfaitaire prévu à l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales.

À l'origine, seules étaient éligibles les dépenses destinées à financer les investissements propres des collectivités territoriales, mais, depuis, des dérogations ont été établies pour des dépenses liées à la participation des collectivités territoriales à des investissements ne relevant pas directement de leurs compétences.

Le texte initial du présent article prévoyait une nouvelle dérogation tendant à faire bénéficier du FCTVA les collectivités territoriales et leurs groupements, au titre des fonds de concours pour des opérations d'aménagement du domaine public routier national.

Cette possibilité était subordonnée à deux conditions :

– il devait s'agir de fonds de concours des collectivités territoriales ou leurs groupements *versés à l'État* ;

– et ces mêmes collectivités devaient financer *au moins la moitié du coût*, toutes charges comprises, de l'opération.

Le **Sénat** a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa Commission des lois apportant deux assouplissements au dispositif proposé.

D'une part, la rédaction retenue par le Sénat supprime la nécessité pour les collectivités territoriales, pour bénéficier du FCTVA, de financer au moins la moitié du coût des opérations. Dans sa rédaction actuelle, le dispositif permet donc aux collectivités de bénéficier du fonds, quel que soit le montant de leur contribution.

D'autre part, le texte adopté permet aux collectivités territoriales de pouvoir bénéficier du FCTVA pour leur participation aux investissements réalisés sur le domaine public routier d'une autre collectivité territoriale ou de l'État, alors que le projet de loi initial n'ouvrait ce bénéfice que pour les opérations réalisées sur le domaines public routier de l'État.

Contrairement à ce que souhaitaient les sénateurs, ce dispositif ne fonctionne que si une convention entre les deux collectivités est passée. Cette précision a fait l'objet d'un sous amendement du Gouvernement à l'amendement de rédaction globale de la Commission des lois. En revanche, le Gouvernement a refusé que ce dispositif soit étendu à d'autres domaines que la voirie routière.

Le dispositif adopté concernerait notamment le cas de communes réalisant des travaux d'aménagement sur les dépendances – tels que les trottoirs – des routes départementales traversant les agglomérations.

Compte tenu du principe de domanialité qui s'impose au FCTVA, seules sont aujourd'hui éligibles les dépenses consenties directement par le propriétaire sur son domaine public routier.

Cette seconde amélioration apportée au texte par le Sénat a aussi fait l'objet d'un amendement à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003). Son article 51, adopté après l'examen du présent projet de loi au Sénat, reprend exactement les termes du dernier alinéa proposé par le présent article pour l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales. Cette précision n'est donc plus utile.

*

* *

Votre Commission a *adopté* un amendement (**n° 208**) de votre Rapporteur mettant le texte en cohérence avec la loi de finances pour 2004, et supprimant, à cette fin, le dernier alinéa de cet article.

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

*

* *

Article 19

Confirmation des engagements financiers conclus au titre des contrats de plan dans le domaine routier

Cet article tend à confirmer les engagements pris par l'État et les collectivités territoriales dans le cadre du volet routier des contrats de plan État-régions.

Le financement des opérations routières sur le domaine public routier national non concédé est prévu par les contrats de plan signés entre l'État et les régions. Les contrats de plan actuellement en vigueur sont applicables jusqu'en

2006. Leurs volets routiers portant sur la voirie nationale représentent des opérations atteignant un montant global de 13 milliards d'euros, pour l'ensemble de la période.

Compte tenu du transfert aux départements de certaines routes nationales – prévu à l'article 12 du présent projet – le présent article propose de préciser le devenir des engagements financiers respectifs de l'État et des collectivités territoriales portant sur les opérations routières inscrites aux contrats de plan. Il prévoit le maintien des engagements pris au titre des contrats de plan État-régions couvrant la période 2000-2006, dans les conditions fixées par ces derniers.

Cependant, l'article 19 précise que les départements assureront le financement des aménagements de sécurité des routes nationales transférées. En effet, cette mission fait l'objet d'une compensation particulière versée aux départements, prévue à l'article 89 du présent projet.

*

* *

Votre Commission a *adopté* un amendement rédactionnel (**n° 209**) de votre Rapporteur tendant à prendre en compte les groupements de collectivités territoriales dans le champ d'application des contrats de plan.

M. Jean-Pierre Balligand a présenté un amendement visant à préserver le financement des opérations en cours conclues dans le cadre des actuels contrats de plan État-régions. Cet amendement est particulièrement important, alors qu'il est probable que cette modalité de contractualisation ne sera pas reconduite après 2006.

M. Marc Le Fur, approuvant cette démarche, a présenté un amendement prenant en compte, au-delà même des actuels contrats de plan, les engagements de l'État relatifs à l'achèvement de la transformation de la voirie transférée, par exemple la mise à deux fois deux voies.

Votre Rapporteur pour avis a donné un avis favorable aux deux amendements.

M. Jean-Pierre Balligand a fait remarquer que l'amendement de M. Marc Le Fur était plus ambitieux et s'est inquiété de la procédure de discussion des deux amendements.

La Commission a *adopté* ces deux amendements (**n° 210 et 211**), **votre Rapporteur pour avis** précisant qu'ils concernent deux alinéas distincts.

Votre Commission a ensuite *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

*

* *

CHAPITRE IV

Les fonds structurels européens

Article 35

Les fonds structurels européens

Cet article confère une base juridique aux expérimentations en cours ou à venir relative au transfert à certaines collectivités territoriales de la gestion des fonds structurels européens. Il propose de confier aux régions ou aux autres collectivités territoriales et groupements qui en font la demande les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des projets relevant de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne, également appelée « politique régionale » ou « fonds structurels ».

Le mécanisme de dévolution de compétences ne vaut qu'à titre expérimental. Une convention serait alors signée entre l'Etat et la collectivité concernée qui précise notamment les conditions dans lesquelles cette expérimentation transfère à la collectivité territoriale la responsabilité résultant des règlements communautaires notamment au regard des corrections et sanctions décidées à la suite de contrôles.

Le **paragraphe I** précise que ces expérimentations sont limitées aux projets de la période de programmation 2000-2006. La personne publique en charge de l'expérimentation devra adresser au représentant de l'Etat le bilan de l'expérimentation au 31 décembre 2005. Le Gouvernement présentera au cours du premier semestre 2006 un rapport au Parlement portant sur l'ensemble de ces expérimentations.

Le projet de loi entend confier aux collectivités locales des compétences étendues dans les domaines du développement économique, de la formation professionnelle, du tourisme, des infrastructures, de l'environnement, de l'action sociale, de la santé, de l'éducation et de la culture, tous domaines d'action potentiels pour les fonds européens. Il est donc logique que les collectivités locales prennent en charge la gestion de ces fonds européens. De plus, en début de programmation, les documents uniques de programmation (DOCUP), base de l'intervention des fonds structurels européens, sont élaborés en partenariat entre l'Etat, les régions et la Commission européenne, en recherchant une synergie maximale avec les Contrats de plan Etat-région (CPER).

La France bénéficie au titre de la politique régionale européenne de plus de 16 milliards d'euros de financements communautaires au travers des divers fonds structurels pour la période 2000-2006. On rappellera que les fonds structurels européens sont le Fonds européen de développement régional - FEDER (développement régional), le Fonds social européen - FSE (soutien de l'emploi), le Fonds de cohésion (faciliter le rattrapage économique pour l'entrée dans l'euro), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole - FEOGA (développement rural) et l'Instrument financier d'orientation de la pêche - IFOP (pêche). Depuis

l'année 2002, les fonds sont organisés en trois objectifs prioritaires : objectif 1 (rattrapage des régions en retard de développement), objectif 2 (reconversion économique et sociale des régions en difficulté structurelles) et objectif 3 (adaptation et modernisation des politiques et systèmes d'éducation). La Commission européenne a également créé des programmes d'initiative communautaire (PIC) : URBAN (développement durable des villes et des quartiers en crise), INTERREG (coopération transfrontalière), LEADER+ (développement rural par des initiatives locales), EQUAL (lutte contre les inégalités et discriminations dans l'accès au marché du travail). Elle gère aussi des « actions innovatrices », afin d'explorer de nouvelles voies d'action et des projets pilotes dont on peut donner quelques exemples :

- aides à la commercialisation de produits agricoles de qualité
- aide à l'utilisation des NTIC (Internet...)
- amélioration des réseaux d'infrastructures, de la voirie rurale, des services de transport
- professionnalisation des acteurs du tourisme et développement des politiques de communication
- amélioration des dessertes des zones d'activité
- contribution à la maîtrise de l'effet de serre et à la réduction de la production de déchets
- redéveloppement des bassins miniers et sidérurgiques
- aide au développement des parcs naturels régionaux, etc.

Après deux années de mise en œuvre, le faible taux d'avancement des projets en terme de programmation (15 %) et d'engagement (6 %) avait poussé le Gouvernement à prendre en 2002 des mesures de simplification des procédures, de renforcement de l'appui aux projets et d'une plus grande association des collectivités locales, et notamment des régions afin d'éviter l'application de la règle dite du « dégageant d'office », qui implique que les fonds sont perdus au-delà de deux ans de retard.

La programmation de projets financés sur fonds européens s'inscrit dans une procédure lourde. L'Etat français a d'abord négocié avec la Commission européenne, en 2000, pour chaque objectif et pour chaque PIC, un DOCUP (document de programmation unique), complété d'un complément de programmation, qui définissent l'enveloppe budgétaire et le cadre où devront s'insérer les projets. Il y a un DOCUP par région pour les objectifs 1 et 2, un DOCUP national pour l'objectif 3 et un DOCUP pour chaque PIC. En France les préfets de région sont en général « autorité de gestion » et « autorité de paiement » au sens du règlement n° 1260/1999 du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels. Ensuite chaque porteur de projet (collectivité locale, regroupement de collectivités, associations, entreprises privées, particuliers) dépose une demande auprès des services de la préfecture. Dans chaque région a été mis en place un comité de programmation (qui étudie en continu toutes les demandes) et un comité de suivi (qui se réunit une fois par an avec la Commission européenne). Les préfatures font appel aux services instructeurs des ministères techniques (agriculture, emploi, transports, équipement...) en tant que de besoin. Les Trésoriers

payeurs généraux sont chargés du paiement de l'utilisation des fonds. Des mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds très rigoureux sont mis en place, au niveau national et communautaire.

Face à la sous-consommation des crédits, le Gouvernement a pris, en 2002, des mesures tendant à :

- une simplification substantielle des procédures (« service unique » pour les demandes de soutien, élargissement des DOCUP et compléments de programmation, limitation du nombre de cofinancements, possibilité de financer des projets déjà commencés, réduction du nombre de pièces à joindre au dossier de demande, dispense de l'avis du TPG pour les projets inférieurs à 23 000 €, création de fonds de concours locaux pour accélérer les paiements)

- un renforcement de l'appui aux projets (rôle d'animation des SGAR des préfectures de région et des trésoriers-payeurs, édition de guides simplifiés, dossiers types, actions de communication)

- une plus grande association des collectivités locales (expérience de transfert de compétence à la région Alsace, délégation de compétence par des subventions globales à une douzaine de régions).

Au 1^{er} janvier 2004, selon les chiffres de la DATAR (PRESAGE), pour les objectifs 1 et 2, la programmation continue de progresser favorablement. Le niveau atteint, 53,3 % des crédits communautaires, est supérieur au niveau optimal (44 %). Par contre les taux de réalisation sont de 31 % en coût total et de 18,3 % en crédits communautaires payés, donc encore inférieurs au niveau optimal (38,5 %). Au regard de la règle du dégageant d'office, au 21 décembre 2003, la situation est très différente selon les régions et les fonds. Sur le FEDER on constate que toutes les régions échappent au dégageant d'office. La situation du FSE s'est améliorée, mais 9 régions objectifs 2 (34 millions d'€) et trois régions objectif 1 (57 millions d'€) n'échappent pas au dégageant d'office. Pour les subventions globales, les niveaux de programmation (44,1 % en crédits communautaires) et de réalisation (19 % en crédits communautaires) sont toujours en retrait sur l'ensemble des programmes et la situation est très différente selon les régions. La programmation de l'objectif 3 est de 48 %, représentant un montant total de 2,142 milliards d'€, donc encore moins que le niveau optimal. Les réalisations ont atteint 1,174 milliards d'€ en cumul depuis 2000, soit 25 % de la dotation 2000-2006.

La rythme d'avancement d'URBAN reste préoccupant, les sites de Bordeaux et de Grigny / Viry-Châtillon présentant des situations sensiblement plus satisfaisantes au regard des autres sites. La mise en œuvre du volet 1 du programme LEADER+ a atteint le niveau de consommation attendu, mais il importe d'améliorer le rythme des paiements qui a juste permis d'éviter un dégageant d'office en 2003. Pour le volet 2, le niveau de programmation reste faible. La programmation et les réalisations d'EQUAL ont connu une forte progression au cours du mois de décembre avec une progression de 19 % du montant FSE conventionné et de 27 % des dépenses déclarées.

Votre Rapporteur note que le présent article s'inscrit davantage dans le cadre de la validation des expérimentations en cours que dans la perspective d'opérations à venir. En effet, plusieurs expériences de transferts de compétences sont actuellement en cours. La plus importante concerne la désignation de la région Alsace comme autorité de gestion et de paiement pour l'ensemble du DOCUP de l'objectif 2 (110 millions d'€). Plusieurs projets du programme INTERREG III (coopération entre régions transfrontalières) sont gérés directement par des conseils régionaux (Aquitaine, Alsace, Bas-Rhin, Haute-Normandie, Poitou-Charentes, Nord Pas de Calais, Guadeloupe, Réunion) ou par un GIP (Lorraine-Alsace). Le programme URBAN (territoires urbains en difficulté) voit plusieurs de ses programmes gérés directement par un GIP (Grigny-Vitry), des communautés urbaines (Strasbourg, Bordeaux) ou même des communes (Bastia, Le Havre).

Il faut distinguer ces véritables transferts de compétence des « délégations de compétence » où le préfet de région reste autorité de gestion et de paiement : en effet une douzaine de régions se sont déjà vues affecter des subventions globales pour la délégation de la gestion de plusieurs projets intéressant leur territoire.

Nous sommes déjà dans la deuxième partie de la période de programmation qui couvre les sept années 2000 – 2006 et plus le temps passe plus il paraît difficile de lancer de nouvelles expérimentations alors que les projets sont déjà fortement programmés, voir engagés. Il ne serait pas de bonne pratique de changer d'autorité de gestion et de paiement pour les programmes ou projets déjà en cours. Les équipes très techniques et spécialisées sont déjà en place dans les préfetures et leur mise en place dans des territoires décentralisés nécessiterait une période de transition qui risquerait de ralentir la poursuite des projets, exposant les fonds européens au risque de dégageement d'office.

Votre Rapporteur souligne la nécessité d'un transfert adéquat de moyens humains correspondant à ce transfert de compétences. On estime généralement entre 10 et 15 le nombre de fonctionnaires nécessaires au niveau d'une région pour la gestion des fonds européens. Il s'agit de dossiers techniques qui nécessitent une formation adéquate, une connaissance approfondie des procédures communautaires et une expérience de terrain. L'assistance technique aux porteurs de projets est nécessaire. L'article 83 du présent projet dispose à juste titre que la collectivité territoriale qui fait l'objet d'une expérimentation se voit mettre à disposition par l'Etat les services ou partie des services qui participaient à l'exercice des compétences pour la durée de l'expérimentation.

Le **Sénat** a tout d'abord précisé, par un amendement de M. Hubert Haenel et ses collègues du groupe UMP, avec avis favorable du Gouvernement, les conditions dans lesquelles l'autorité publique expérimentatrice peut déléguer des fonctions d'autorité de paiement, à l'exception de la certification des dépenses, à un groupement d'intérêt public – GIP – en application de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, à une institution financière spécialisée ou à des institutions ou services autorisés à effectuer des opérations de banque telles que le Trésor public, les services financiers de La Poste ou la Caisse des dépôts et consignations. S'il paraît nécessaire que la collectivité expérimentatrice exerce directement les fonctions d'autorité de gestion et de

certification des dépenses réalisées au titre du programme, il peut être laissé à son choix la possibilité de confier out ou partie des autres missions de l'autorité de paiement, et notamment la fonction de caissier, à un organisme avec lequel elle passera une convention à cet effet. C'est effectivement le cas avec l'expérimentation en cours au Conseil régional d'Alsace avec la Caisse des dépôts et consignations comme autorité de paiement.

Le Sénat a précisé, par un amendement de M. Peyronnet, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat, que les conventions d'expérimentations deviennent caduques au plus tard le 31 décembre 2008, date normale de clôture de tout projet relevant de la programmation 2000-2006. Les conventions seront donc caduques au plus tard le 31 décembre 2008 « sauf » précise le dernier alinéa du I du présent article, « si la loi en décide autrement », mention totalement superfétatoire : la loi peut toujours, en effet, déroger aux principes qu'elle a posés antérieurement.

Enfin le Sénat a assuré la sécurité juridique des expérimentations en cours en prévoyant explicitement, par deux amendements de la Commission des lois, avec avis favorable du Gouvernement, (**II** nouveau), que le présent article porte validation juridique des transferts passés d'autorité de gestion et de paiement et des actes pris sur leur fondement. Il précise en outre que l'article 35 entre en vigueur dès la publication de la présente loi (**III** nouveau). Dans les domaines autres que pénaux, les validations ne sont possibles que si elles sont justifiées par un intérêt général que le juge constitutionnel se réserve d'apprécier.

Votre Rapporteur ne peut que rappeler l'utilité de cet article, sous réserve d'un amendement supprimant la redondance du I.

*

* *

M. Jean-Louis Dumont a indiqué qu'en tant que Rapporteur spécial pour les Affaires européennes, il entendait faire part de ses contrôles sur l'utilisation des fonds structurels, menés dans diverses régions françaises : Alsace, Lorraine, Auvergne et Nord-Pas-de-Calais. Les situations observées sont très diverses, principalement en raison d'attitudes divergentes de la part des représentants de l'État. On constate ainsi une « fracture » entre l'État et la région en Alsace, alors que les relations sont meilleures en Lorraine, et exemplaires en Auvergne. Le présent article pourrait servir à tirer le bilan des expériences menées en termes de contractualisation des fonds structurels, car les choses peuvent encore être améliorées. Par ailleurs, il semble que la crainte du dégagement d'office des fonds non consommés ait conduit localement à une très forte accélération de la dépense, qui mériterait un examen attentif. D'une façon générale, il convient de trancher le débat entre les partisans d'une diversification de l'usage des fonds structurels et les promoteurs de projets structurants pour le territoire.

Il a présenté deux amendements tendant à lever les pouvoirs de blocage de transferts conférés aux régions.

Votre Rapporteur pour avis s'est déclaré défavorable aux deux amendements : en effet, on peut déjà s'interroger sur le bien-fondé de la compétence de collectivités plus petites que la région dans ce domaine.

Votre Commission a *rejeté* ces deux amendements.

Elle a ensuite *adopté*, suivant l'avis favorable de votre Rapporteur, un amendement de précision (**n° 212**) de M. Jean-Louis Dumont. Elle a également *adopté* un amendement rédactionnel (**n° 213**) de votre Rapporteur pour avis.

Votre Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

*

* *

TITRE III

LA SOLIDARITÉ ET LA SANTÉ

CHAPITRE III

Le logement social et la construction

Article 49

(Art. L. 301-3, L. 301-5-1 à L. 301-5-3 [nouveaux], L. 302-1, L. 302-4, L. 302-4-1, L. 302-10, L. 303-1, L. 312-2-1 [nouveau], L. 321-1-1 [nouveau] et L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation, art. 79 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et art. 11 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine)

Délégation des aides à la pierre aux établissements de coopération intercommunale et aux départements

Cet article a pour objet de préciser les conditions de délégation aux établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et aux départements des compétences en matière d'attribution des aides à la pierre en faveur du logement locatif social et du logement privé.

Le paragraphe I introduit le principe de cette délégation dans l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation. Il établit une liste des aides publiques dont la gestion pourra être confiée aux collectivités territoriales. Il s'agit des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, des aides publiques en faveur de la rénovation de l'habitat privé, des aides publiques destinées à la création de places

d'hébergement, et, dans les départements et régions d'outre-mer, des aides directes en faveur de l'accès sociale à la propriété.

Le représentant de l'État dans la région répartit le montant des crédits entre les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés de communes et les départements. La délégation de crédits à cette dernière collectivité territoriale n'intervient qu'à titre *subsidaire*, lorsque cette délégation ne peut être effectuée à un EPCI.

Cette délégation est subordonnée à la signature, entre la collectivité et l'État, d'une convention telle que définie au paragraphe II du présent article.

Le **Sénat** a adopté un amendement de Jean-Paul Alduy et Jean-Yves Mano, avec l'avis favorable de la Commission et du Gouvernement, incluant les aides en faveur de l'acquisition de logements locatifs sociaux dans le champ des aides susceptibles d'être déléguées. En effet, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et renouvellement urbain a autorisé les organismes HLM à acheter des logements existants en bénéficiant des mêmes aides de l'État et des mêmes crédits de la Caisse des dépôts et consignation que pour la construction locative sociale.

Il a également adopté un amendement de la Commission des lois, de celle des affaires économiques et de Dominique Braye permettant aux communautés de communes de pouvoir bénéficier d'une délégation quelle que soit leur taille. Le texte initial du Gouvernement réservait la possibilité d'une telle délégation aux communautés de communes de plus de 50.000 habitants, dont l'un des communes, au moins, compte plus de 15.000 habitants. Le Sénat a estimé que dès lors que les communautés de communes disposent d'un plan local de l'habitat, elles sont susceptibles d'attribuer les aides publiques en faveur de l'habitat. En toute hypothèse, cette délégation reste conditionnée à la conclusion d'une convention spécifique avec l'État.

Outre un amendement rédactionnel de sa Commission des lois, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de Jean-Claude Gaudin précisant que lorsqu'un EPCI ou un département a signé une convention avec l'État, son président prononce l'agrément des opérations de logement social correspondant aux domaines mentionnés au deuxième alinéa du présent article.

Actuellement, cet agrément, défini par les articles R. 331-3, R. 331-6 et R. 331-14 du code de la construction et de l'habitation, est délivré par le préfet. Il permet l'attribution des subventions de l'État et la possibilité de bénéficier de prêts de la Caisse des dépôts et consignations. En outre, cet agrément implique l'application d'un taux de TVA réduit (5,5 %) et une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties d'une durée de 15 ans. Le Sénat a estimé que si le président de l'EPCI délégataire notifiait aux bénéficiaires l'attribution des aides, il devait aussi prononcer l'agrément.

Le Sénat a également adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de Jean-Paul Alduy prévoyant que la répartition des crédits délégués

fasse l'objet d'une information du Parlement. La répartition régionale – et entre les départements d'une région – fera l'objet d'une annexe au projet de loi de finances.

Le **paragraphe II** du présent article prévoit les modalités de conclusion des conventions entre l'État et les EPCI (article L. 301-5-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) et entre l'État et les départements (article L. 301-5-2 [nouveau] du même code). En outre, il tend à insérer un article L. 301-5-2 (nouveau) qui règle le cas des délégations de compétences dans les départements et régions d'outre-mer. La durée des conventions serait de six ans renouvelable.

● S'agissant des EPCI, la convention fixe le montant des droits à engagement alloués à l'EPCI et le montant que l'EPCI affecte, sur son propre budget, à la réalisation des objectifs de la convention. La convention définit les modalités de versement des crédits de paiement, en tenant compte de la nature et de la durée prévisionnelle de réalisation des opérations.

En ce qui concerne le montant des droits à engagements, le **Sénat** a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa Commission des affaires économiques précisant qu'il ne s'agit pas d'un « *montant prévisionnel* », mais d'un montant contraint par les limites des dotations ouvertes en loi de finances. De plus, il a adopté, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse, un amendement de sa commission des affaires économiques précisant que la convention fixe également « *l'échéancier* » de versement des crédits de paiement. Ces amendements tendent à encadrer plus précisément les conditions de versement de ces crédits par l'État.

Par ailleurs, il a adopté, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse, un amendement de Jean-Claude Gaudin alignant la gestion des crédits relevant de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) sur celle des autres types de crédits. En effet, le texte présenté par le Gouvernement prévoyait que les crédits de paiement relevant de l'ANAH étaient versés à l'EPCI délégataire, mais que l'agence en conservait la gestion. L'amendement supprime cette mention, simplifiant ainsi le dispositif proposé, et ajoute que la convention devra prévoir les modalités de versements des crédits de paiement à l'EPCI « *tant pour le logement social que pour l'amélioration du parc privé* », permettant ainsi de couvrir le cas des subventions de l'ANAH aux propriétaires privés.

La convention précise, par ailleurs, les modalités du retrait éventuel des droits à engagement, ainsi que les conditions de reversement des crédits de paiements non consommés. L'article L. 301-5-1 prévoit aussi que le montant des crédits de paiements annuels est fixé en fonction des engagements constatés les années précédentes et des engagements prévisionnels pour l'année en cause. Le **Sénat** a adopté, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse, un amendement de sa Commission des affaires économiques précisant que cette fixation doit aussi tenir compte de « *l'échéancier des versement de crédits* », notion introduite par un amendement à l'alinéa précédent.

Par ailleurs, la convention fixe l'enveloppe de prêts sur fonds d'épargne que l'EPCI peut affecter aux opérations qu'elle mentionne. Cette détermination est réalisée « *en accord avec la Caisse des dépôts et consignations* ».

En raison des particularités locales et démographiques et de la situation du logement, la convention peut adapter, selon les zones géographiques, les conditions d'octroi des aides de l'État. Cette souplesse sera cependant encadrée par un décret en Conseil d'État.

La convention devrait aussi prévoir les conditions dans lesquelles le président de l'EPCI peut signer au nom de l'État les conventions ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL). C'est cette convention qui confère le statut de logement social permettant de bénéficier de l'aide à la pierre et de la TVA à taux réduit (5,5 %).

Le **Sénat** a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de Jean-Paul Alduy précisant que seraient également signées par le président de l'EPCI, au nom de l'État, les décisions favorables mentionnées au 3^o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation. En effet, depuis le 1^{er} octobre 1996, les logements à usage locatif peuvent ouvrir droit à des prêts et des aides de l'État spécifique, si les bailleurs respectent certaines obligations. C'est à cet engagement des bailleurs qu'est subordonnée la décision favorable permettant l'octroi des aides. Le Sénat propose donc que, désormais, cette décision soit rendue par le président de l'EPCI.

Il a, par ailleurs, supprimé, par un amendement de sa Commission des lois, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, l'alinéa prévoyant que la convention devait prévoir les conditions de délégation de tout ou partie des réservations de logements dont bénéficie le représentant de l'État dans le département, dans le ressort de l'EPCI. En effet, le Sénat a adopté un article additionnel avant l'article 49 précisant que le « contingent préfectoral » serait transféré au maire ou, sur sa délégation, au président de l'EPCI.

Le **Sénat** a adopté un amendement de M. Gérard Collomb, avec l'avis favorable du Gouvernement, précisant que les conventions font l'objet d'une évaluation au terme de leur application.

Enfin, la convention précise les conditions de mise en œuvre les dispositions de la section 2 du chapitre II du Livre III du code précédemment mentionné. Cette section a été insérée par l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 précitée. Cette section concerne les communes dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Île-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions et qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales.

● S'agissant des départements, le dispositif proposé à l'article L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation est sensiblement le même que pour les EPCI. Une première particularité réside dans le fait que la convention devrait fixer les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat et préciser –

en tenant compte du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et des programmes locaux de l'habitat – les objectifs de la politique de l'habitat dans le département.

Ces objectifs préciseraient les actions de réalisation, de réhabilitation et de démolition de logements locatifs sociaux et de création de places d'hébergement et les actions en faveur de l'habitat privé, notamment dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) dont la liste serait précisée dans la convention. De plus, la convention définirait les actions à mener en matière de lutte contre l'habitat indigne et arrêterait la liste des opérations de résorption de l'habitat insalubre à réaliser.

Enfin, le département n'est pas concerné par la mise en œuvre de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 précitée, qui ne s'applique qu'aux communes.

● S'agissant des départements et régions d'outre-mer, l'article L. 301-5-3 du code de la construction et de l'habitation précise que les dispositions de l'article L. 301-5-1 du même code s'appliquent aux communes d'outre-mer et que les dispositions de l'article L. 301-5-2 du même code s'appliquent aux départements d'outre-mer à l'exception des dispositions concernant les aides directes en faveur de l'accession sociale à la propriété, qui y seront déléguées. En effet, la ligne budgétaire unique finance, outre-mer, les aides pour le logement locatif social et les aides directes à l'accession (les logements évolutifs sociaux). Compte tenu de cette fongibilité, il est cohérent que, dans ces collectivités, la délégation de compétence englobe le financement de l'accession sociale au logement.

Le paragraphe III modifie l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation afin d'adapter les dispositions relatives aux programmes locaux de l'habitat (PLH).

Le PLH devrait concerner, systématiquement, l'ensemble du territoire couvert par les communes membres de l'EPCI, alors qu'actuellement il peut n'en couvrir qu'une partie.

Pour faire coïncider la durée du PLH avec celle de la convention, il est prévu que le programme local de l'habitat soit établi pour une durée de six ans. De plus, le PLH devrait fixer les objectifs pour répondre à la demande en matière de d'hébergement – et pas seulement de logement – et pour favoriser le renouvellement urbain.

De plus, l'article L. 302-1 serait complété par plusieurs alinéas. Ces dispositions sont déjà en vigueur, mais avec une valeur simplement réglementaire. Le présent projet de loi propose donc de les élever au niveau législatif.

Le programme local de l'habitat doit comporter un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement, analysant l'offre de logements et l'offre foncière. Il doit indiquer les moyens à mettre en œuvre pour répondre à la demande, dans le respect de la mixité sociale, et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, en précisant les objectifs d'offre nouvelle, les actions à mener en matière d'amélioration et de réhabilitation du parc existant, les opérations de renouvellement urbain et les réponses apportées pour les personnes défavorisées ou mal-logées. En outre, le programme local de l'habitat doit faire l'objet d'un programme d'actions décliné par secteurs géographiques.

Le **Sénat** a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa Commission des affaires économiques précisant que le PLH doit définir les conditions de mise en place d'un « *dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire* ».

Cependant, le dispositif proposé ne prévoit que le PLH doive prendre en compte les opérations de renouvellement urbain, financées par l'Agence nationale pour le renouvellement urbain, prévues par loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Votre **Rapporteur** proposera donc un amendement en ce sens.

Le **paragraphe IV** propose d'abroger deux articles du même code devenus sans objet. Il s'agit de l'article L. 302-4, qui prévoit les conditions dans lesquelles l'État peut apporter une aide aux EPCI pour les aider à remplir les objectifs du PLH, notamment pour permettre aux communes de respecter le minimum de 20 % de logements locatifs sociaux. Cette dimension sera désormais intégrée à la convention de délégation. Le second article dont l'abrogation est proposée est l'article L. 302-4-1. Il prévoit la possibilité pour une commune de réaliser seule un PLH en cas de carence de l'EPCI. Cette disposition ne serait plus applicable car l'article L. 301-3 du même code précise que le PLH couvre l'ensemble du territoire des communes membres de l'EPCI.

Le **paragraphe V** propose l'abrogation de l'article L. 302-10 du même code, dont la rédaction est issue de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville. Il oblige les communes comprenant sur leur territoire une zone urbaine sensible (ZUS) à élaborer un PLH dans les deux ans suivant le classement du quartier en ZUS. Cette abrogation est la conséquence de la proposition de limiter aux seuls EPCI la possibilité d'élaborer un PLH.

Le **paragraphe VI** complète l'article L. 303-1 du même code, qui traite de la mise en oeuvre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Il est proposé de préciser que, lorsqu'un EPCI ou un département a conclu une convention de délégation de compétences avec l'État, le représentant de la collectivité territoriale signe, en lieu et place du représentant de l'État, les conventions de mise en oeuvre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Le **paragraphe VII** propose de modifier l'intitulé d'un chapitre ainsi que celui d'une section du code de la construction et de l'habitation, afin de prendre en compte les modifications induites par le projet de loi.

Par ailleurs, il est proposé d'insérer un article L. 312-2-1 (nouveau) dans ce même code. Il tend à énoncer un principe selon lequel les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, en complément ou indépendamment des aides de l'État, apporter des aides financières destinées à la réalisation, la réhabilitation ou à la démolition de logements locatifs sociaux. De plus, seraient concernées les aides destinées à la création de places d'hébergement ainsi qu'à des opérations de rénovation urbaine incluant notamment la gestion urbaine et les interventions sur les copropriétés dégradées.

Le **Sénat** a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa Commission des affaires économiques et de M. Jean-Claude Gaudin précisant que les aides financières des collectivités territoriales destinées à la réalisation, la réhabilitation ou à la démolition de logements locatifs ne pouvaient être accordées que sous conditions de ressources.

Par ailleurs, ces mêmes collectivités peuvent apporter des aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat et, sous conditions de ressources, aux accédants à la propriété. Ces aides peuvent aussi venir en complément des aides personnelles au logement. En ce qui concerne les aides à l'amélioration de l'habitat, les collectivités pourront conclure une convention avec l'ANAH pour la gestion des aides aux propriétaires bailleurs et occupants. Le **Sénat** a adopté un amendement de M. Jean-Claude Gaudin, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse, prévoyant que les aides de l'ANAH aux propriétaires bailleurs et occupants pourront être gérées par les collectivités. En effet, le texte initial du Gouvernement prévoyait que la convention ne pouvait qu'arrêter des règles particulières d'octroi de ces aides. Cet amendement est en cohérence avec celui adopté au texte proposé pour l'article L. 301-5-1 (nouveau).

Le **paragraphe VIII** est relatif à l'ANAH. Il propose d'introduire un article L. 321-1-1 (nouveau) dans le code de la construction et de l'habitation prévoyant un conventionnement entre l'EPCI ou le département et l'ANAH pour la gestion des aides destinées aux propriétaires privés. Un décret en Conseil d'État précisera les règles d'octroi des aides, en fonction de critères économiques, sociaux ou géographiques.

Le **Sénat** a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de M. Jean-Claude Gaudin précisant que la gestion des aides destinées aux propriétaires privés serait confiée à l'EPCI et non à l'ANAH, en cohérence avec l'amendement adopté précédemment. Il a, en outre, adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse, un amendement de sa Commission des lois supprimant un alinéa autorisant la création de commissions locales d'amélioration de l'habitat chargées de décider de l'attribution des aides ayant fait l'objet d'une délégation de compétence de l'État à des EPCI ou des départements. La création de ces commissions ne constituait qu'une simple faculté, que le Sénat n'a pas jugée nécessaire d'inscrire dans la loi.

Le **paragraphe IX** propose de substituer des comités régionaux de l'habitat aux comités départementaux de l'habitat, qui disposeraient des mêmes attributions. Les comités régionaux seraient chargés de procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales. Un décret en Conseil d'État fixera les modalités de fonctionnement et la composition de ces comités. Enfin, dans les départements et régions d'outre-mer, ces comités conserveront leur caractère départemental.

Le **paragraphe X** propose de tirer les conséquences de la substitution des comités régionaux de l'habitat aux comités départementaux en proposant de remplacer les références à ces derniers « *dans tous les textes de nature législative* ».

Cette procédure laisse subsister certaines incertitudes juridiques puisque les articles de lois ou de codes en vigueur visés ne sont pas précisés.

Le **paragraphe XI** propose d'abroger l'article 79 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, qui instituait les conseils départementaux de l'habitat.

Le **paragraphe XII** vise à permettre aux EPCI ne disposant pas d'un programme local de l'habitat ou dont le PLH n'est pas conforme aux dispositions de l'article L. 302-1 du code précité (modifié par le présent projet de loi) de demander à conclure une convention avec l'État en vue de la délégation de l'attribution des aides à la pierre.

Il est prévu que les EPCI puissent demander à conclure une convention de délégation de compétences avec l'État avant le 31 décembre 2006. Dans ce cas, la convention voit sa durée limitée à trois ans. À l'issue de cette période, la convention ne pourrait être renouvelée en l'absence d'adoption ou d'actualisation du PLH.

La convention aurait pour objectifs de fixer les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat et préciser, en application du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, les objectifs poursuivis et les actions à mettre en oeuvre en matière de réalisation, de réhabilitation et de démolition de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement, ainsi qu'en matière de rénovation de l'habitat privé, notamment dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat. En outre, elle devrait définir les objectifs en matière de résorption de l'habitat indigne. Ces objectifs et actions seraient détaillés par zones géographiques.

Le **Sénat** a adopté un amendement de sa Commission des lois et de sa Commission des affaires économiques ajoutant un **paragraphe XIII** au présent article. Le texte propose de compléter l'article 11 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Le texte du Sénat propose un conventionnement entre l'ANRU et les EPCI ou les départements permettant la délégation à ces collectivités de la gestion des crédits destinés au renouvellement urbain.

Actuellement, le second alinéa de l'article 11 de la loi du 1^{er} août 2003 prévoit que l'agence « *prend appui sur les préfets ou leurs représentants pour l'évaluation et le suivi social local des conventions* » passées avec les collectivités territoriales, les EPCI ou les organismes qui assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de rénovation urbaine.

Le texte proposé par le Sénat précise que le représentant de l'État dans le département est le « *délégué territorial* » de l'ANRU. C'est donc cette autorité qui signe la convention avec les EPCI et les départements. Le texte proposé précise, par ailleurs, que le représentant de l'État en assure la préparation, l'évaluation et le suivi local.

Pour autant, le paragraphe I prévoit que les aides à la pierre sont déléguées par le préfet de région. Il importe donc de clarifier et simplifier le dispositif proposé en fixant un niveau unique – échelle départementale ou régionale – pour la coordination de la politique du logement. Votre **Rapporteur** déposera donc un amendement en ce sens.

*

* *

M. Jean-Louis Dumont a présenté un amendement relatif à la notification du financement des aides, visant à renforcer la simplification et l'efficacité du texte. Si l'Île-de-France constitue un cas particulier, en ce qu'elle est dotée d'une vraie compétence en matière de logement, ce qui justifie le rôle du représentant de l'État en la matière, en revanche, dans la plupart des autres départements, la tutelle régionale dans ce domaine sera un handicap. En effet, hormis l'Île-de-France, les régions n'ont aucun intérêt à exercer cette compétence, et ajouter des structures régionales aux structures nationale et départementales existantes serait facteur d'une inutile complexité.

Votre Rapporteur pour avis a indiqué qu'il avait mené une réflexion commune avec le rapporteur de la Commission des lois et celui de la Commission des affaires économiques pour présenter au Gouvernement une position coordonnée tendant à concentrer les compétences décentralisées à l'échelle de la région. En matière de logement, une consolidation existe déjà *via* le Programme local d'habitat (PLH), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'organisation du logement étudiant. Il a ainsi donné un avis défavorable à l'amendement.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a précisé qu'en Île-de-France, en matière de logement, le préfet de région devait recevoir délégation de l'État, et attribuer la compétence de gestion, soit aux établissements publics de coopération intercommunale, soit aux départements. L'Île-de-France comptant très peu d'EPCI, le transfert s'effectuerait en direction des départements, avec le risque d'une aggravation de l'écart entre l'Est de l'Île-de-France, qui possède un important parc locatif social, et l'Ouest de la région. Un amendement spécifique à l'Île-de-France sera d'ailleurs déposé pour confier à la région la compétence en matière de logement. Mais l'amendement de M. Jean-Louis Dumont va à l'encontre de la politique d'aménagement menée depuis 20 ans.

Le Président Pierre Méhaignerie a partagé cette position.

M. Jean-Pierre Balligand est convenu de la spécificité de l'Île-de-France mais a critiqué l'idée d'un système particulier pour cette région, qui créerait une complication inutile. Il s'est donc opposé à l'amendement.

M. Jean-Louis Dumont a souligné que le milieu rural allait perdre à ce transfert de compétences, qui correspond bien à la situation de l'Île-de-France, mais qui n'est pas adapté au reste du territoire. L'ANRU exerce sa compétence au seul

niveau national et l'échelon régional n'est pas nécessairement le plus pertinent ; il faut affiner la démarche.

M. Daniel Garrigue a estimé qu'on ne peut légiférer de manière spécifique pour l'Île-de-France. Il faut conserver, pour la logique du texte, les deux étages que sont la région et le département. L'exemple de la Dordogne montre qu'une répartition entre une cinquantaine de communautés de communes sera compliquée.

Votre Commission a *rejeté* cet amendement.

Votre Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, visant à identifier, dans le calcul de la dotation, les surcoûts induits par la construction en zone de montagne, liés à « l'altitude ». Ces surcoûts sont de l'ordre de 35 %, hors foncier, et doivent être pris en compte, afin d'éviter que les besoins énormes qui existent dans les grandes villes privent les zones de montagne des moyens dont elles ont besoin, notamment pour le logement des travailleurs saisonniers.

M. Alain Rodet a critiqué l'utilisation du terme « altitude », qui semble exclure, par exemple, les communes du Massif Central du bénéfice d'une telle disposition.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé qu'il n'y avait pas lieu de rendre plus complexe le texte en traitant de cas particuliers, qui pourraient être résolus sans dispositions législatives.

M. Michel Bouvard a dénoncé les mécanismes de zonage qui conduisent à considérer que les coûts sont identiques dans l'ensemble du territoire non couvert par une zone. En zone de montagne, le coût de la construction est nettement supérieur à ce qu'il est ailleurs.

Tout en reconnaissant la pertinence de la critique relative au zonage, le **Président Pierre Méhaignerie** a insisté sur le fait qu'une telle disposition n'avait pas sa place dans ce projet de loi.

Votre Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* un amendement de précision (**n° 214**) de votre Rapporteur et un amendement du même auteur (**n° 215**) visant à intégrer les opérations de rénovation urbaine dans le PLH afin d'assurer la cohérence des actions de rénovation urbaine au niveau intercommunal et départemental.

Votre Commission a *adopté* un autre amendement de conséquence (**n° 216**), de votre Rapporteur pour assurer le suivi des fonds d'épargne et un amendement de cohérence (**n° 217**) du même auteur. Puis, elle a examiné un amendement du même auteur proposant que les logements destinés aux étudiants soient également intégrés dans le PLH.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé qu'il s'agissait à nouveau d'un cas particulier qui n'a pas à être pris en compte dans la loi.

Votre Rapporteur pour avis a rappelé que la France comptait des centaines de milliers d'étudiants qui rencontrent de graves difficultés pour se loger.

M. François Scellier a regretté que les logements destinés aux étudiants soient traités, par l'amendement, différemment des logements destinés aux jeunes d'une manière générale. Le problème est plus global.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que le problème du logement était global et ne devait pas être abordé de telle manière que des catégories sociales distinctes soient traitées par des dispositions particulières, nuisant à la cohérence des textes.

Votre Rapporteur pour avis a approuvé l'idée que toutes les catégories sociales doivent cohabiter, mais a rappelé que l'article 51 du présent projet prévoit un régime particulier pour les logements destinés aux étudiants. Le but de cet amendement est simplement d'assurer la cohérence du PLH, y compris en ce qui concerne les logements étudiants.

M. François Scellier a estimé que le problème en la matière réside dans l'emprise qu'exercent les Centres régionaux des œuvres universitaires et sociales (CROUS) sur le logement étudiant. Soulignant le fait que les CROUS n'en ont effectivement pas les moyens, **M. Jean-Louis Dumont** a approuvé cette idée.

Votre Rapporteur pour avis a indiqué que la situation du logement étudiant est de plus en plus préoccupante.

Votre Commission *a rejeté* l'amendement.

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement visant à supprimer la participation des organismes d'habitation à loyer modéré au financement de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), lorsque ces organismes sont compétents pour des zones rurales. Les communes rurales doivent déjà apporter les terrains et les départements doivent financer de manière importante la construction de logements en zone rurale. Il n'est pas possible de faire participer les OPAC à la rénovation urbaine, alors même qu'aucune prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) n'est prévue en 2004. Si la situation n'évolue pas, il ne sera plus possible de réaliser la moindre construction en zone rurale. Il ne faut pas aggraver, par une astreinte financière supplémentaire, cette situation.

M. Daniel Garrigue a indiqué qu'il était excessif de dire que la rénovation urbaine ne profite pas aux départements ruraux. Elle concerne au contraire un grand nombre de villes moyennes. Nombre de saisonniers, en milieu rural, résident en HLM dans des agglomérations. Il n'est donc pas pertinent de supprimer la participation des départements ruraux à leur financement.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que le mode de financement du renouvellement urbain a été approuvé par le mouvement HLM. Il est vrai que le mécanisme du zonage entraîne un niveau de participation variable des collectivités au financement du logement, alors que les coûts de construction ne sont pas nécessairement plus bas en zone rurale, notamment compte tenu du poids des frais liés à la construction.

Approuvant les arguments de M. Daniel Garrigue, **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a souligné que l'ANRU a vocation à intervenir dans toutes les zones urbaines sensibles, y compris lorsqu'elles étaient situées dans les villes moyennes et que tous les départements étaient visés par son action. Il faudra être attentif à ce que la réduction de l'enveloppe destinée aux PALULOS ne conduise pas à négliger les problèmes urbains extérieurs aux zones urbaines sensibles.

Votre Rapporteur pour avis a rappelé que la question du financement du renouvellement urbain a été longuement débattue dans le cadre du projet de loi sur ce sujet et a reconnu que le problème de la participation au financement des collectivités locales était réel.

M. Jean-Louis Dumont a précisé que les organismes HLM avaient accepté de contribuer au financement du renouvellement urbain dans un objectif de redistribution mais que la gouvernance du mouvement HLM était à réformer. La mise en place de la CGLLS appelle une simplification des circuits de financement.

M. François Scellier a estimé qu'il fallait revoir non seulement les zonages mais aussi la définition même du logement social, qui repose actuellement exclusivement sur leur mode de financement, ce qui n'est pas satisfaisant.

Après que **votre Rapporteur pour avis** a donné un avis défavorable à l'amendement de M. Augustin Bonrepaux, la Commission l'a *rejeté*.

Elle a ensuite *adopté* un amendement de cohérence (**n° 218**) de votre Rapporteur pour avis, puis elle a examiné deux amendements du même auteur, visant à confier aux préfets de région la gestion des délégations de crédits de l'ANRU.

M. Jean-Louis Dumont a interrogé votre Rapporteur pour avis sur la situation actuelle de déconcentration de la gestion de ces crédits.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué que le Parlement avait adopté un amendement présenté par le Sénat visant à créer des établissements publics départementaux qui bénéficieraient de la délégation des crédits de l'ANRU. L'objectif était de garantir que ces crédits seraient bien utilisés pour le renouvellement urbain, mais le Conseil d'État a constaté que les préfets de départements ne pourraient pas être ordonnateurs secondaires de ces crédits et qu'il faudrait doter les établissements publics d'un directeur, lequel serait aussi ordonnateur. Ce système est apparu excessivement complexe.

Après que **M. François Scellier** se soit rallié à la conclusion du Rapporteur général, **M. Jean-Louis Dumont** a demandé dans quelle mesure le préfet de région pourrait être ordonnateur de ces crédits.

Votre Rapporteur pour avis a indiqué que cet amendement était complété par un autre amendement visant à prévoir la possibilité pour les préfets de région de déléguer cette compétence de gestion aux préfets de département.

M. Daniel Garrigue s'est étonné que ce type de délégation figure dans la loi, alors qu'il relève du pouvoir réglementaire.

Votre Rapporteur pour avis a indiqué que le préfet de région constitue le relais le plus cohérent pour l'ANRU. Les deux amendements ont été élaborés à l'issue d'une large concertation et approuvés par les rapporteurs de la Commission des lois et de celle des Affaires économiques. Les dispositions du premier amendement sont incontestablement législatives ; celles du second ne sont pas indispensables mais assurent la cohérence du dispositif. Il s'agit d'alléger les procédures et d'affirmer la pertinence du niveau régional.

Votre Commission a *adopté* les deux amendements (n° 219 et 220) de votre Rapporteur pour avis.

Elle a ensuite *émis un avis favorable* à l'adoption de l'article 49 ainsi modifié.

*

* *

Après l'article 49

M. Jean-Louis Dumont a présenté trois amendements visant à supprimer la règle d'intervention applicable aux organismes HLM qui prévoit que ces derniers ne peuvent devenir sociétaires ou actionnaires que s'ils détiennent 51 % des parts de la société concernée. Cette exigence est un frein à des prises de participation croisées, qui seraient pourtant souhaitables devant la multiplicité des intervenants en matière de logement social : OPAC, sociétés anonymes, coopération, voire G.I.E. Deux solutions sont envisageables : soit la règle est supprimée, ce qui laisserait au conseil d'administration toute liberté pour fixer le niveau de participation, soit le seuil de 51 % est maintenu, mais s'appliquerait à l'ensemble des participations des différents organismes HLM du département. Ces trois amendements répondent à un souci d'efficacité, même s'ils peuvent paraître dérangeants.

Votre Rapporteur pour avis a constaté que ces amendements sont très ambitieux et dépassent le champ du présent projet de loi. De telles mesures auraient plutôt leur place au sein du projet de loi « propriété pour tous » qui sera prochainement discuté par le Parlement.

M. François Scellier a ajouté que le fait que des offices HLM n'ayant pas de capital puissent participer au capital d'un autre organisme serait problématique. La Commission a *rejeté* les trois amendements de M. Jean-Louis Dumont, après que votre Rapporteur pour avis a donné un avis défavorable.

*

* *

TITRE IV

L'EDUCATION ET LA CULTURE

CHAPITRE I^{ER}

Les enseignants

Article 67

(art. L. 213-2, L. 213-2-1 [nouveau], L. 214-6, L. 214-6-1 [nouveau], L. 211-8, L. 213-2, L. 213-8, L. 214-6, L. 214-10, L. 216-4, L. 421-23, L. 442-9 du code de l'éducation et art. L. 811-7 du code rural)

Transfert aux départements et aux régions du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées

Cet article a pour objet de transférer aux départements et aux régions la mission d'assurer l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique dans les collèges et lycées dont ils ont la charge, et de leur transférer le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de ces établissements.

Les articles L. 213-2 et L. 216-1 du code de l'éducation prévoient que les départements et les régions ont respectivement la charge des collèges et des lycées. Ils en assurent la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception, d'une part, des dépenses pédagogiques à la charge de l'État, dont la liste est arrêtée par décret, d'autre part, des dépenses de personnel. Cependant, ils assument les charges de rémunération des agents de l'État mis à leur disposition pour organiser des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires des activités d'enseignement et de formation.

Le présent article propose d'étoffer les compétences des départements et des régions en leur confiant la compétence du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service des lycées et collèges. Les corps concernés par le transfert regroupaient 96.282 agents en 2003.

L'article 80 du présent projet de loi prévoit qu'au plus tard deux ans après la date de publication du décret de partition des services, les fonctionnaires de l'État mis à disposition des collectivités territoriales pourront faire connaître leur choix :

soit demander leur intégration au sein de la fonction publique territoriale soit demander à être placés en position de détachement sans limitation de durée.

Cependant, le projet de loi est muet quant aux conséquences sur l'équilibre de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) de l'intégration de ces personnels dans des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. C'est pourquoi votre **Rapporteur** déposera un amendement prévoyant une évaluation de ces conséquences qui sera conduite chaque année et, ce, jusqu'à l'année suivant les dernières intégrations dans la fonction publique territoriale (soit trois ans après la publication des décrets en Conseil d'État).

Le **paragraphe I** précise, dans l'article L. 213-2 du code de l'éducation, que le département assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les établissements dont il a la charge.

Parallèlement, le **paragraphe III** procède à la même insertion dans l'article L. 214-6 du même code, consacré aux compétences des régions.

La mention tendant à maintenir la compétence de l'État sur les missions « *missions d'encadrement et de surveillance des élèves* » a été introduite par deux amendements de la Commission des affaires culturelles du **Sénat** – l'un portant sur les compétences du département, l'autre sur celles de la région – adoptés, avec l'avis favorable du Gouvernement. En effet, il a estimé que la notion d'« *accueil* » devait être précisée puisqu'une interprétation large pourrait laisser penser qu'elle peut inclure les missions de surveillance et d'encadrement des élèves.

Le **paragraphe II**, qui propose d'insérer un article L. 213-2-1 dans le code de l'éducation, prévoit le transfert au département de la compétence du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges. Le texte précise que ces personnels resteraient « *membres de la communauté éducative* » et qu'ils concourraient « *directement aux missions du service public de l'éducation nationale* ». Le **paragraphe IV** propose d'insérer un article L. 214-6-1 dans le même code, prévoyant, dans les mêmes conditions, le transfert à la région de la compétence du recrutement et de la gestion des personnels TOS exerçant leurs missions dans les lycées.

Dans les deux cas, le projet de loi précise que ces personnels exerceront leurs missions dans les conditions prévues aux articles L. 421-23 et L. 913-1 du code de l'éducation. Le premier de ces deux articles est modifié par le paragraphe X du présent article, l'autre n'est pas modifié par le présent projet de loi.

● L'article L. 913-1 dispose que les personnels administratifs, techniques, ouvriers, sociaux, de santé et de service sont membres de la communauté éducative. Il ajoute qu'ils « *concourent directement aux missions du service public de l'éducation* » – mention rappelée par les articles L. 213-2-1 et L. 214-6-1 – et qu'ils contribuent à assurer le fonctionnement des établissements et des services de l'éducation nationale. Par ailleurs, ces personnels contribuent à la « *qualité de*

l'accueil et du cadre de vie » et assurent « la sécurité, le service de restauration, la protection sanitaire et sociale et, dans les internats, l'hébergement des élèves ».

Quant à l'article L. 421-23, il prévoit que les agents de l'État ou des collectivités territoriales affectés dans un établissement public local d'enseignement conservent leur statut, sont administrés par la collectivité dont ils dépendent statutairement et sont placés sous l'autorité du chef d'établissement. Cette disposition s'appliquera aux personnels dont le transfert de la gestion est proposé que le présent projet de loi.

En revanche, le **paragraphe X** du présent article propose de modifier le second alinéa de cet article L. 421-23. Actuellement, celui-ci dispose que, pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil général ou régional peut s'adresser directement au chef d'établissement en matière de construction, de reconstruction, d'extension, de grosses réparations, d'équipement et de fonctionnement matériel de l'établissement.

Le paragraphe X propose de confirmer que, *« pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement. »* L'énumération des matières pour lesquelles l'exécutif local peut s'adresser directement au chef d'établissement, sans passer par l'autorité hiérarchique, est supprimée. Pour l'ensemble des compétences transférées, ce contact direct serait dorénavant possible.

En outre, il est proposé de préciser les relations entre la collectivité territoriale et le chef d'établissement. L'exécutif local ferait connaître au chef d'établissement les objectifs fixés par la collectivité et les moyens que celle-ci alloue pour cela à l'établissement. Quant au chef d'établissement, il serait chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens. Ces précisions sont issues de l'adoption par le **Sénat**, avec l'avis favorable du Gouvernement, de deux amendements, l'un de sa Commission des lois, l'autre de sa Commission des affaires culturelles.

Le Gouvernement avait présenté un sous amendement qui visait à rétablir son intention initiale consistant à prévoir qu'une convention soit conclue entre l'établissement et la collectivité afin de préciser les modalités d'exercice de leurs compétences respectives en matière de construction, de reconstruction, d'extension, de grosses réparations, d'équipement et de fonctionnement matériel de l'établissement ainsi qu'en matière d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique. Ce sous amendement a été rejeté, le Sénat estimant que puisque les compétences des collectivités territoriales et des chefs d'établissements sont prévues par la loi, il n'appartenait pas à une convention de régler l'exercice de leurs compétences respectives.

Le **paragraphe V** vise à modifier les 3° et 4° de l'article L. 211-8 du code l'éducation – qui définit les charges incombant à l'État – afin de transférer aux départements et aux régions la charge de la rémunération des personnels TOS. Dans le texte présenté par le Gouvernement, la charge des dépenses de rémunération **des assistants d'éducation employés dans les collèges et lycées** devait être transférée aux collectivités territoriales.

L'article L. 916-1 du même code, introduit par la loi n° 2003-400 du 30 avril 2003 relative aux assistants d'éducation, prévoit que ces derniers sont recrutés directement par les établissements publics locaux d'enseignement pour y exercer des fonctions d'encadrement et de surveillance des élèves et d'aide à l'accueil et à l'intégration des élèves handicapés, pendant et en dehors du temps scolaire. Pourtant, aux termes de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, modifié par la loi du 30 avril 2003 précitée, les emplois occupés par les assistants d'éducation font partie des emplois permanents de l'État. De plus, la mission des assistants d'éducation n'étant pas limitée à l'accueil des jeunes, le **Sénat** a jugé qu'il n'y avait pas lieu de prévoir leur rémunération par les collectivités territoriales. Il a donc adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, deux amendements en ce sens, l'un de sa Commission des lois, l'autre de sa Commission des affaires culturelles.

Le **paragraphe VI** propose de modifier l'article L. 213-2 du code de l'éducation afin de préciser que les dépenses de personnel prises en charges par l'État sont celles visées à l'article L. 211-8. S'agissant des collèges et des lycées, l'État assume les charges de rémunération du personnel, à l'exception des personnels TOS.

Le **paragraphe VII** tend à modifier les articles L. 213-8 et L. 214-10 du même code afin de préciser que, lorsque 10 % au moins des élèves d'un collège ou d'un lycée résident dans un autre département ou une autre région que celui ou celle dont relève l'établissement, une participation aux charges de fonctionnement et, dorénavant de personnel, pourra être demandée à la collectivité de résidence des élèves.

Le **paragraphe VIII** vise à modifier l'article L. 214-6 du même code afin de préciser que la région prendra en charge les dépenses de personnel TOS.

Le **paragraphe IX** propose de modifier l'article L. 216-4 du même code afin de préciser que, lorsqu'un ensemble immobilier comporte à la fois un collège et un lycée, une convention est conclue entre le département et la région pour déterminer laquelle de ces deux collectivités assure le recrutement et la gestion des personnels TOS.

Le **paragraphe XI** tend à prévoir, dans l'article L. 442-9 du même code, le transfert aux lycées et collèges des charges afférentes à la contribution forfaitaire due aux établissements d'enseignement privé sous contrat, au titre des dépenses de personnel, actuellement à la charge de l'État. En effet, les dépenses de fonctionnement des classes des établissements privés sous contrat d'association avec l'État sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des établissements publics, sous la forme de contributions forfaitaires versées par élève et par an. Cette disposition est issue de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 relative à la liberté des cultes et de l'instruction. Le transfert aux régions et départements des dépenses de rémunération des personnels TOS entraîne le transfert de la charge de la partie de la contribution forfaitaire due au titre de ces mêmes dépenses de personnel. Les modalités de calcul du forfait d'externat à la charge des collectivités territoriales feraient l'objet d'un double système de contribution, l'un afférent aux dépenses de fonctionnement – actuellement en vigueur –, l'autre lié aux dépenses de personnels

transférés. Cette nouvelle contribution fera l'objet du même système de compensation que celui existant pour les dépenses de fonctionnement : son régime sera celui prévu aux articles L. 1614-1, L. 1614-3 et L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales.

Le **paragraphe XII** tend à modifier l'article L. 811-7 du code rural afin de prévoir la prise en charge par l'État de la rémunération du personnel de direction exerçant dans les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole. Cette rédaction est issue de l'adoption par le Sénat, avec l'avis favorable du Gouvernement de deux amendements identiques de sa Commission de lois et de sa Commission des affaires culturelles. À l'origine, le texte du Gouvernement prévoyait non seulement que l'État devrait assumer les charges de rémunération de ces personnels de direction, mais aussi celles du personnel exerçant dans les lycées agricoles, à l'exception des personnels transférés.

*

* *

M. Jean-Pierre Balligand a présenté un amendement tendant à supprimer cet article en rappelant l'absence totale de concertation avec les personnels concernés, sur ce point. Il est très probable que les régions, comme les départements aborderont à nouveau ce sujet d'ici deux ans, quand les problèmes commenceront à apparaître.

M. Augustin Bonrepaux a souligné que la compensation prévue pour le transfert des personnels de l'Éducation nationale ne porte que sur les titulaires, or près de 20 % des personnels des lycées sont intérimaires ou contractuels. Les établissements vont donc très rapidement être confrontés à de graves difficultés de fonctionnement, et, ce, dans tous les départements.

Votre Rapporteur pour avis a répondu que le transfert de personnels prévu par cet article avait été annoncé dès juin 2003 par le Gouvernement et qu'il ne s'agit donc pas d'une surprise. En outre, contrairement à ce qui est indiqué dans l'exposé sommaire de l'amendement, les personnels éducatifs transférés restent partie intégrante de la communauté éducative, ce que la loi prévoit explicitement.

Votre commission a *rejeté* cet amendement.

M. Augustin Bonrepaux s'est étonné de l'absence d'un de ses amendements, tendant à revenir sur le transfert des personnels de la médecine scolaire, opéré par le Sénat. Le Gouvernement s'était pourtant engagé à refuser ce transfert. Il s'agit là d'une décision très grave, remettant en cause la responsabilité de l'État quant à la politique de santé publique.

Le Président Pierre Méhaignerie a précisé que la commission des Finances ne s'est pas saisie pour avis de cette disposition, mais qu'un débat approfondi aurait très certainement lieu en séance publique. La saisine pour avis ne peut que concerner le champ de compétence de la Commission. Au demeurant, les

membres du Bureau ont été consultés, et M. Augustin Bonrepaux a alors seulement demandé l'ajout de l'article 67 au champ de la saisie pour avis. Il est difficile d'aller au-delà.

M. Daniel Garrigue a expliqué que la question renvoyait cependant au problème plus général de la présence des services publics en milieu rural, dont la commission des Finances ne peut pas se désintéresser.

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

*

* *

TITRE VI

COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

Article 88 A (nouveau)

(Articles L. 1211-4-1 [nouveau] et L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales)

Organisation et missions de la Commission consultative sur l'évaluation des charges

Le présent article résulte de l'adoption par le **Sénat** d'un amendement présenté par sa Commission des lois, auquel le Gouvernement a donné un avis favorable. Il modifie la composition et l'organisation de la Commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences (CCEC) et précise ses missions, afin de renforcer le rôle des élus locaux dans l'évaluation des charges transférées par l'État aux collectivités locales et de remédier à certains dysfonctionnements qui ont pu être observés dans le passé. Dans un souci d'efficacité et de simplicité, les dispositions du présent article devraient permettre de réactiver le principe, posé lors de la première vague de décentralisation, d'une véritable consultation des collectivités territoriales en amont de la décision de compensation.

La CCEC sera une formation restreinte du Comité des finances locales présidée par un représentant élu des collectivités territoriales, alors qu'il s'agit actuellement d'une commission distincte du Comité des finances locales, mais dont certains membres sont communs, présidée par un magistrat de la Cour des comptes. La fusion de ces deux organismes ainsi que le fait que la présidence soit assurée par un élu s'inscrivent dans la lignée des propositions faites par le ministre délégué aux libertés locales, M. Patrick Devedjian, lors de la réunion du Comité des finances locales du 24 septembre 2003. L'inclusion de la CCEC dans le Comité des finances locales permettra à l'État de disposer d'un interlocuteur financier unique en matière de décentralisation. Par ailleurs, l'attribution de la présidence de la commission à un élu local va dans le sens d'une meilleure prise en compte des préoccupations des collectivités territoriales.

Les modalités de fonctionnement de la commission seront également modifiées. Actuellement, la commission est composée exclusivement, à l'exception de son président, d'élus locaux ⁽¹⁾. Ainsi, huit membres, désignés par l'Association des maires de France, représentent les communes, quatre membres, désignés par l'Assemblée des présidents des conseils généraux, les départements et, enfin, quatre membres, désignés par l'Association des régions de France, les régions ⁽²⁾. Cette composition tend à favoriser le point de vue des représentants des communes. Les

⁽¹⁾ Article R. 1614-3 du code général des collectivités territoriales.

⁽²⁾ Article R. 1614-1 du code général des collectivités territoriales.

fonctions de rapporteur devant la commission sont assurées par un représentant du ministre de l'intérieur et un représentant du ministre chargé du budget⁽¹⁾.

Le présent projet de loi modifie cette organisation, dans la mesure où il prévoit que, pour chaque transfert de compétences, la commission réunira, paritairement, les représentants de l'État et ceux de la catégorie de collectivités territoriales concernée par le transfert. Lors du débat parlementaire, le rapporteur de la Commission des lois du Sénat a indiqué que les représentants de l'État seraient ceux des ministères affectés par le transfert de compétences examiné. Ainsi, la CCEC se réunira dans des formations différentes en fonction des transferts examinés, ce qui devrait renforcer l'efficacité de son travail. Chaque transfert de compétences devrait être l'occasion d'une véritable négociation de type contractuel entre les représentants des deux parties concernées.

Les compétences de la commission sont, pour certaines, renforcées, pour d'autres, simplifiées. Actuellement, sa mission première est de veiller à l'exacte adéquation entre les charges et les ressources transférées, globalement et collectivité par collectivité. Par ailleurs, la commission est chargée d'établir à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la commission doit également constater l'évolution des charges résultant des modifications législatives relatives aux conditions d'exercice des compétences transférées et la retracer dans le bilan établi à l'intention du Parlement. Cette précision a eu notamment pour objet de permettre à la commission d'évaluer les conséquences financières pour les départements de la mise en œuvre de l'allocation personnalisée autonomie.

La mission de contrôle de la compensation financière allouée aux collectivités territoriales en contrepartie des transferts de compétences devrait être renforcée. En effet, alors que les dispositions de nature législative du code général des collectivités territoriales précisent simplement que l'avis de la commission doit porter sur le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges, le présent article ajoute que la commission se prononcera également sur les modalités d'évaluation. Une compétence similaire avait été confiée à la commission par le décret n° 83-178 du 10 mars 1983⁽²⁾ mais pour les seuls transferts de compétences prévus par la loi du 7 janvier 1983⁽³⁾. Par conséquent, pour les transferts intervenus depuis la première vague de décentralisation, en particulier ceux relatifs aux transports ferroviaires, la commission n'a pas été consultée sur ces modalités d'évaluation. Désormais, elle sera systématiquement appelée à se prononcer sur cette dimension déterminante de la compensation.

Par ailleurs, dans un souci de rationalisation, le présent article propose que le bilan financier de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales, que la commission doit élaborer chaque année, porte non plus sur les compétences

⁽¹⁾ Article R. 1614-2 du code général des collectivités territoriales

⁽²⁾ Article R. 1614-6 du code général des collectivités territoriales.

⁽³⁾ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

transférées ou confiées aux collectivités locales depuis 1983, mais sur les modifications intervenues au cours des dix dernières années.

Compte tenu des enjeux que représentent les transferts de personnels – près de 130.000 agents de l'État devraient être concernés par le présent projet – et du développement attendu des délégations de compétences, il serait souhaitable que ce bilan financier retrace également les conditions dans lesquelles les transferts de personnels et les délégations de compétences par convention sont réalisés.

*

* *

M. Jean-Pierre Balligand a présenté un amendement disposant qu'un bilan, retraçant l'évolution du montant des impositions ou produits d'imposition transférés, serait présenté. Il s'agit d'inscrire dans la loi le principe énoncé par le Conseil constitutionnel lors de sa décision relative au RMI/RMA.

Votre Rapporteur pour avis a convenu que cette interprétation du Conseil Constitutionnel est protectrice pour les collectivités locales. Néanmoins, un amendement préparé avec le Rapporteur général et les rapporteurs des autres commissions, reprend précisément cette disposition.

M. Jean-Pierre Balligand a alors *retiré* l'amendement.

Votre Rapporteur pour avis a ensuite présenté un amendement tendant à compléter le bilan prévu par l'article pour que celui-ci retrace également les conséquences financières des transferts de personnels et des délégations de compétences.

M. Michel Bouvard s'est déclaré favorable à cet amendement.

M. Augustin Bonrepaux s'est félicité de cette extension, mais s'est interrogé sur les conséquences de ce bilan et sur sa prise en considération par le Gouvernement.

Votre commission a *adopté* cet amendement (**n° 221**) et a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

*

* *

Article additionnel après l'article 88 A

M. Jean-Pierre Balligand a présenté un amendement conditionnant la mise en œuvre de la loi au vote de la loi organique prévue par l'article 72-2 de la Constitution.

Le Rapporteur général et votre Rapporteur pour avis ont souligné qu'un tel amendement n'a aucun sens juridique.

Votre Commission a *rejeté* cet amendement.

Votre Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Didier Migaud, tendant à majorer la dotation globale de fonctionnement des collectivités locales, pour compenser la disparition programmée d'un jour férié.

M. Jean-Pierre Balligand a présenté un amendement visant à protéger l'autonomie fiscale des collectivités locales par l'édiction de mesures appropriées en cas de diminution des recettes fiscales.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné que c'était précisément l'objet de la loi organique prévue par l'article 72-2 de la Constitution. Il a rappelé le dépôt de cette loi organique sur le bureau de l'Assemblée nationale, en première lecture. Cette question doit d'ailleurs être traitée par la commission des Finances plutôt que par la commission des Lois.

Votre Rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à l'amendement, soulignant qu'une telle disposition était anticonstitutionnelle, car relevant du domaine exclusif de la loi organique.

Votre commission a *rejeté* cet amendement.

M. Didier Migaud a présenté un amendement visant à établir un cadre général pour la création des établissements publics fonciers locaux. La situation actuelle, sur ce point, n'est pas satisfaisante, comme l'ont prouvé les débats sur la loi de finances initiale pour 2004. Il est nécessaire de fixer des règles générales, ainsi qu'un plafond.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est déclaré favorable à cet amendement. En effet, aujourd'hui chaque fois qu'un établissement public foncier se crée, il est nécessaire de prévoir un dispositif en loi de finances pour fixer le plafond de la taxe spéciale d'équipement. Une règle générale est donc nécessaire. Néanmoins, le plafond de 45 euros proposé par la rédaction de l'amendement est trop élevé. Un plafond de 30 euros serait plus raisonnable. Enfin, si cette disposition n'était pas adoptée dans le cadre de ce texte, sa reprise en loi de finances serait tout à fait possible, et, ce, sans conséquence pratique pour les futures créations d'établissements publics fonciers.

M. Daniel Garrigue s'est interrogé sur un éventuel risque de télescopage entre cette mesure et les dispositions du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux sur la protection des espaces péri-urbains.

M. Didier Migaud a convenu qu'un plafond de 30 euros serait plus raisonnable. Il serait par contre utile que l'Assemblée nationale soit amenée dès maintenant à instaurer ce dispositif.

Votre **Rapporteur pour avis** a estimé judicieux de fixer le plafond à 30 euros.

Votre commission a *adopté* cet amendement (**n° 222**), ainsi modifié. Un autre amendement de M. Didier Migaud est, de ce fait, devenu sans objet.

Votre Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Didier Migaud, défendu par **M. Augustin Bonrepaux**, visant à achever le mouvement de déliaison des taux de la fiscalité locale, engagé dans la loi de finances initiale pour 2003.

Votre Commission a également *rejeté* un amendement défendu par **M. Augustin Bonrepaux**, visant à baisser les taux de la taxe d'habitation.

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement de M. Didier Migaud, visant à plafonner la cotisation assise sur la valeur ajoutée dans le cadre de la taxe professionnelle. C'est là une proposition qui pourrait être fort utile à la majorité, si celle-ci veut mener à bien la réforme voulue par le Président de la République.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué que l'inclusion des loyers dans la valeur ajoutée avait été décidée pour éviter un recours abusif aux acquisitions par crédit-bail. Néanmoins, le problème posé par le plafond lié à la valeur ajoutée est réel. Certes, les investissements des entreprises seront dégrévés de taxe professionnelle en 2004 et 2005, mais pour les entreprises qui atteignent déjà le plafond, cela sera sans effet. Il pourrait être envisagé d'exclure du champ de la valeur ajoutée les amortissements pour investissements.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné qu'un tel amendement ne va pas dans le sens de la péréquation.

Après que **votre Rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

*

* *

Article 88

Principes généraux applicables à la compensation des transferts de compétences

Cet article a pour objet de fixer les règles de droit commun en matière de compensation financière des transferts de compétences réalisés à titre définitif entre l'État et les collectivités territoriales.

I.— Le droit existant

Les principes applicables en matière de compensation financière des transferts de compétences sont actuellement fixés par le code général des collectivités territoriales.

Les modalités de calcul des compensations financières sont les suivantes :

- « *Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées* » (article L. 1614-1) ;
- « *Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences. Toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée (...). Toutefois, cette compensation n'intervient que pour la partie de la charge qui n'est pas déjà compensée par l'accroissement de la dotation générale de décentralisation* » (article L. 1614-2) ;
- « *Le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivités concernées* » (article 1614-3).

Le code général des collectivités territoriales définit également les modalités de versement des compensations financières :

- « *Les charges sont compensées par le transfert d'impôts d'État, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation* » (article L. 1614-4) ;
- « *Les transferts d'impôts d'État représentent la moitié au moins des ressources attribuées par l'État à l'ensemble des collectivités locales* » (article L. 1614-5) ;
- « *Les pertes de produit fiscal résultant, le cas échéant, pour les départements ou les régions, de la modification, postérieurement à la date des transferts des impôts et du fait de l'État, de l'assiette ou des taux de ces impôts sont compensés intégralement, collectivité par collectivité (...) par des attributions de dotation de décentralisation* » (article L. 1614-5).

Cependant, les principes posés n'ont pas été pleinement respectés et les modalités concrètes de financement des transferts de compétences et de charges se sont révélées être, parfois, sources de déception pour les autorités locales chargées de mettre en œuvre ces compétences.

Tout d'abord, les règles de compensation définies par la loi n'ont pas permis une prise en compte satisfaisante de la véritable ampleur des charges pesant sur les collectivités pour financer les nouvelles responsabilités qui leur étaient confiées. Cela a notamment été le cas lorsque la compensation a été calculée sur une base minorée du fait du désengagement de l'État au cours des années précédant le transfert et lorsqu'aucun état des lieux rigoureux n'a été réalisé. En outre, les compensations se sont révélées être moins évolutives que les charges liées aux compétences transférées en raison du mode de calcul retenu pour le droit à compensation.

Ensuite, l'État a attribué de nouvelles charges aux collectivités territoriales en s'abstenant d'en prévoir le financement. Cela a notamment été le cas lors de la création du revenu minimum d'insertion (RMI), pour lequel les départements ont dû prendre en charge le volet « *insertion* » sans aucune compensation, et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Enfin, le principe du financement prioritaire des transferts de compétences par la fiscalité a eu une portée pratique très limitée. En effet, le financement budgétaire des transferts, qui devait en principe constituer un solde, est progressivement devenu la norme. Les nouveaux transferts, en particulier celui organisé en matière ferroviaire par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, ont ainsi été compensés par une majoration de la dotation générale de décentralisation. En outre, depuis 1999, plusieurs impôts entrant dans le champ de la fiscalité transférée ont vu leurs taux ou leur assiette réduits, le différentiel étant compensé, souvent de manière partielle, par le biais de dotations budgétaires. Ainsi, la diminution et l'unification des taux des droits de mutation à titre onéreux ⁽¹⁾ d'une part, et la réduction de l'assiette de la taxe sur les véhicules à moteur ⁽²⁾ d'autre part, ont concerné les impôts qui avaient été transférés aux départements par la loi de finances pour 1984 afin de compenser des transferts de compétences prévus par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

S'agissant de l'accroissement des charges obligatoires et de la diminution de la part de recettes fiscales, le Conseil constitutionnel ⁽³⁾ s'est attaché à vérifier que ni l'un ni l'autre n'atteignaient un niveau tel qu'une atteinte soit portée au principe de libre administration des collectivités territoriales. Si le Conseil n'a jamais considéré qu'un seuil inacceptable avait été franchi, il n'a toutefois pas défini ce niveau.

⁽¹⁾ Loi de finances pour 1999 et loi de finances pour 2000.

⁽²⁾ Loi de finances pour 2001.

⁽³⁾ Cf. notamment les décisions n° 91-291 DC du 6 mai 1991, n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 et n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001.

Aussi, afin de remédier aux insuffisances du dispositif en vigueur en matière de compensation financière des transferts, créations et extensions de compétences, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République fixe un cadre plus exigeant.

Elle confère notamment une valeur constitutionnelle au principe de compensation intégrale et concomitante des charges résultant pour les collectivités territoriales des transferts et des créations de compétences. Ainsi, l'article 72-2 de la Constitution dispose, dans son quatrième alinéa, que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création de nouvelle compétence est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». L'objectif de cette disposition est double : ériger en normes constitutionnelles des principes qui n'avaient, jusque-là, qu'une valeur législative et affirmer la nécessité d'accompagner l'extension et la création de compétences de ressources correspondantes.

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de préciser la portée de cet alinéa dans sa décision n° 2003-489 du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004. Il a indiqué, s'agissant des modalités de compensation des transferts de compétences relatives au revenu minimum d'insertion (RMI) et de la création du revenu minimum d'activité (RMA), qu'« *en transférant aux départements des recettes égales au montant des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité, l'article 59 respecte le principe de l'équivalence entre les charges constatées à la date du transfert et les ressources transférées* ». Le Conseil a néanmoins ajouté que « *si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert* », ce qui constitue une garantie importante pour les collectivités territoriales.

Il convient d'ailleurs de souligner que la compensation des charges résultant du transfert des compétences relatives au RMI et de la création du RMA a fait l'objet de garanties nouvelles par rapport aux règles de compensation appliquées jusqu'à présent. En effet, il ressort de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant le RMA et de la loi de finances pour 2004 que, si la compensation des charges résultant de ces transferts et création de compétences est calculée sur la base des dépenses réalisées par l'État en 2003 au titre de l'allocation de RMI et de l'allocation de revenu de solidarité, elle sera ajustée de manière définitive au vu des dépenses exécutées par les départements en 2004 au titre de l'allocation de RMI et du RMA. Il s'agit ainsi de tenir compte du coût supplémentaire résultant pour les départements, d'une part de la création du RMA et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique. Cette « *clause de rendez-vous* » constitue une première garantie contre l'attribution aux collectivités territoriales de charges dont l'évaluation est aléatoire et sur l'évolution desquelles les collectivités territoriales n'ont aucune maîtrise.

Par ailleurs, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit, au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le principe selon lequel « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », en renvoyant à une future loi organique les conditions de sa mise en œuvre.

II.– Le dispositif proposé

Le paragraphe I porte sur les modalités de compensation financière des transferts de compétences.

* Le premier alinéa renvoie au droit en vigueur, codifié aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales, la définition des modalités de compensation des transferts de compétences inscrits dans le présent projet de loi qui ont pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

* Le deuxième alinéa apporte une précision sur la notion d'« *accroissement net de charges* » inscrite à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales. Le présent article indique en effet que l'accroissement net de charges correspond aux dépenses consacrées par l'État, à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées, auxquelles est retranché le montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts. Cette précision recouvre deux cas de figure distincts :

– les réductions brutes de charges. Est visé ici le cas spécifique des transferts de compétences opérés des collectivités territoriales à destination de l'État. De tels transferts sont notamment prévus à l'article 56 du présent projet, qui propose d'attribuer à l'État les compétences en matière de vaccination, de dépistage des cancers et de lutte contre la lèpre, la tuberculose et les infections sexuellement transmissibles, actuellement dévolues aux départements ;

– les augmentations de ressources entraînées par les transferts. Il s'agit de prendre en compte le fait que le transfert de certains biens peut, certes, représenter une charge pour les collectivités territoriales, mais également être une source de revenus. Il en va ainsi, par exemple, des musées ou des monuments historiques dont les droits d'entrée peuvent procurer des recettes aux collectivités territoriales.

* Le troisième alinéa définit les règles de calcul applicables aux transferts de compétences réalisés en matière d'investissement. Le droit à compensation des charges transférées serait égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences.

Cette disposition constitue une exception au principe posé à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales selon lequel les ressources transférées « *sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées* ». Des dérogations ont déjà été mises en œuvre à plusieurs reprises dans le passé pour les charges d'investissement transférées aux collectivités territoriales. Un tel dispositif a notamment été prévu par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, qui a introduit, à l'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales, la précision selon laquelle, « *pour l'évaluation de la compensation financière des charges d'investissement transférées en application notamment des articles L. 4424-4, L. 4424-7, L. 4424-22, L. 4424-23 du présent code, ainsi que l'article L. 722-17 du code de l'éducation, les ressources attribuées à la collectivité territoriale de Corse sont équivalentes à la moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'État au titre*

des investissements exécutés ou subventionnés au cours des cinq années précédant le transfert de compétences ».

Cette dérogation aux règles habituellement applicables en matière de compensation représente un progrès dans la recherche d'une évaluation du montant des ressources transférées sincère, précise et tenant compte des besoins réels. Dans la mesure où le présent article offre la possibilité de tenir compte du caractère parfois très heurté, et en tout cas souvent inégal, de l'évolution des dépenses d'investissement, il devrait permettre de prévenir certaines dérives auxquelles on a pu assister dans le passé. Une moyenne établie sur une période significative devrait en effet donner une image plus exacte du coût réel pour l'État de l'exercice de la compétence.

Toutefois, le présent projet fait référence à une période d'« *au moins cinq ans* », qui devra être déterminée de manière plus précise par décret en Conseil d'État. À cet égard, il est indiqué dans l'exposé des motifs que ce décret fixera les règles d'actualisation et le nombre d'exercices budgétaires dont il sera tenu compte pour l'évaluation. Ce nombre pourra varier en fonction du domaine de compétence et de la nature des investissements. Si la prise en compte de durées différentes en fonction de la nature du bien considéré apparaît justifiée, il ne faudrait pas que cette décision, qui relèvera du pouvoir réglementaire, soit prise systématiquement en défaveur des collectivités territoriales. Elle devra au contraire correspondre à une évaluation récente et tenant compte des besoins réels. Il s'agira en particulier d'éviter que, lorsque l'État se sera désintéressé d'une politique sur une longue période, les ressources transférées soient mécaniquement insuffisantes pour que les collectivités territoriales puissent exercer la compétence dans des conditions normales sans avoir à puiser dans leurs ressources propres. En effet, l'expérience a montré que des retards peuvent s'être accumulés en matière d'entretien, de grosses réparations ou d'adaptation aux normes pour les bâtiments et les infrastructures, ou de renouvellement, pour les matériels. S'il n'est pas tenu compte de ces éléments lors du transfert de compétences, la charge des travaux de mise à niveau incombe aux collectivités territoriales. Cela a notamment été le cas lors des transferts de compétences réalisés en matière d'enseignement.

Par ailleurs, s'agissant de la base retenue pour le calcul du montant de la compensation, il est indiqué qu'il s'agit des dépenses hors taxes et hors fonds de concours. Cette première précision a pour objet d'éviter que les collectivités territoriales ne bénéficient d'une double récupération, par le biais de la compensation du transfert et par celui du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), dont les dépenses exigibles ont été étendues par l'article 18 du présent projet. L'exclusion des fonds de concours de la base de calcul s'explique par le fait qu'ils proviennent de personnes autres que l'État. En effet, les fonds de concours correspondent, pour ce qui concerne l'État, aux fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public ainsi qu'aux produits de legs et donations attribués à celui-ci ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cette définition résulte de l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2004. À compter du 1^{er} janvier 2005, date d'entrée en vigueur de l'article 17 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la définition modifiée, dans un sens plus précis : « les fonds de concours sont constitués, d'une part par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État ».

Enfin, selon les informations recueillies par votre Rapporteur auprès du ministère de l'Intérieur, les dépenses retenues pour le calcul de la compensation seront celles constatées dans les documents budgétaires servant à la définition de la dépense dans la perspective de la préparation de la loi de règlement.

Le paragraphe II porte sur les modalités de versement des compensations financières. Il prévoit que la compensation financière des transferts de compétences s'opère à titre principal par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées en loi de finances.

Il s'agit ainsi de compléter le principe posé à l'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales en tenant compte du nouveau cadre défini par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. En effet, l'article 1614-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que *« les charges visées à l'article L. 1614-1 sont compensées par le transfert d'impôts d'État, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation »*. En outre, l'article 72-2 de la Constitution précise, dans son troisième alinéa, que *« les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre »*.

Toutefois, la portée de cette dernière disposition demeure floue. D'une part, si le texte devant préciser les conditions de mise en oeuvre a été délibéré en conseil des ministres le 22 octobre 2003 et déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, il n'a pas encore été examiné par le Parlement. Le Conseil constitutionnel⁽¹⁾ a d'ailleurs indiqué, s'agissant des modalités de compensation prévues dans la loi de finances pour 2004 pour la décentralisation du RMI et la création du RMA, que la méconnaissance des dispositions du troisième alinéa de l'article 72-2 *« ne peut être utilement invoquée, tant que ne sera pas promulguée la loi organique qui devra définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources »*. D'autre part, si l'on excepte l'assurance selon laquelle *« la part déterminante »* des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003, la définition donnée par le projet de loi organique de la *« part déterminante »* des ressources propres comme celle garantissant *« la libre administration des collectivités territoriales [...] compte tenu des compétences qui leur sont confiées »* n'apporte pas de réponse claire. Si le projet de loi organique était adopté dans cette rédaction, il incomberait au Conseil constitutionnel de déterminer à partir de quel niveau les mesures financières prises par l'État ne permettent plus de garantir la libre administration ; ce qui était la situation, fort critiquée⁽²⁾, antérieure à la réforme constitutionnelle. Votre Rapporteur entend être particulièrement attentif à cette question fondamentale.

⁽¹⁾ Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003.

⁽²⁾ De vives critiques ont notamment été formulées par notre collègue sénateur Patrice Gélard dans son rapport sur la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières.

La disposition énoncée au paragraphe II s'inscrit également dans le cadre fixé par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. En effet, son article 36, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002, prévoit que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ». La combinaison de la disposition du paragraphe II avec l'article 126 du projet de loi ⁽¹⁾ a pour conséquence de renvoyer au projet de loi de finances initiale pour 2005 la détermination exacte des compensations financières des transferts de compétences. Cependant, lors de son audition par votre Commission des lois, le 13 janvier dernier, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a indiqué que les estimations actuelles permettaient d'évaluer à 2,5 milliards d'euros le montant des dépenses consacrées par l'État en 2003 aux compétences ayant vocation à être transférées aux régions ⁽²⁾, et à 7,75 milliards d'euros celui relatif aux compétences dévolues aux départements ⁽³⁾. Le ministre a également précisé que les nouvelles compétences confiées aux régions pourraient être financées par le transfert d'une partie de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), dont les régions pourraient moduler le taux, sous réserve d'une modification des règles communautaires. Les départements pourraient bénéficier d'une part, non modulable, du produit de la TIPP mais également d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance portant sur les risques habitation et automobile. S'agissant de cette dernière taxe, les départements auraient la possibilité de voter librement les taux autour d'un taux moyen. Le transfert d'une fraction de la TIPP au titre de la compensation financière de la décentralisation du RMI et de la création du RMA a déjà été prévu dans la loi de finances pour 2004.

Ces engagements constituent une avancée notable par rapport aux transferts de compétences antérieurs, qui ont, trop souvent, été compensés par le biais de dotations budgétaires ayant l'inconvénient de réduire l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. La capacité offerte aux collectivités territoriales de moduler les taux des impôts transférés devra toutefois être rapidement précisée afin de prendre la mesure de la responsabilité accordée aux collectivités territoriales.

III.– Les modifications introduites par le Sénat

Le **Sénat** a adopté trois amendements sur cet article.

- Le premier amendement, présenté par sa Commission des finances, a reçu un avis favorable du Gouvernement. Il vise à assurer une garantie supplémentaire s'agissant de la sincérité de l'évaluation des coûts des compétences transférées. Il renforce également le rôle de la CCEC. Cet amendement précise en effet que la CCEC est consultée sur le projet de décret fixant les modalités d'application du droit à

⁽¹⁾ « Les dispositions des titres Ier à VIII de la présente loi sont applicables, sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances et sauf disposition particulière de la présente loi, à compter du 1er janvier 2005. »

⁽²⁾ La répartition par secteur serait la suivante : 1,1 milliard d'euros pour le développement économique, 1,1 milliard d'euros pour l'éducation et 300 millions d'euros pour le service public de la santé.

⁽³⁾ La répartition par secteur serait la suivante : 5 milliards d'euros pour le RMI, 1,3 milliard d'euros pour la voirie, 1,15 milliard d'euros dans les domaines de l'éducation, de la culture et des sports et 300 millions d'euros pour les autres transferts sociaux.

compensation des charges d'investissement transférées. Dans la mesure où le nombre d'années retenu pour l'évaluation des dépenses consacrées par l'État à l'exercice d'une compétence représente un élément déterminant du montant de la compensation qui sera versée aux collectivités territoriales concernées, votre Rapporteur se félicite du mécanisme de consultation des élus prévu par le Sénat.

- Le deuxième amendement a été adopté par le Sénat sur proposition de sa Commission des lois et de sa Commission des finances et avec un avis favorable du Gouvernement. Il prévoit que le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. Il s'agit d'une dérogation à la règle habituelle selon laquelle les dépenses constatées l'année précédant le transfert sont prises en compte. La disposition introduite par le Sénat devrait permettre de s'assurer contre la tentation, qui pourrait être forte au sein des services de l'État, de réduire leurs dépenses de fonctionnement en 2004, afin de diminuer le montant du droit à compensation. Votre Rapporteur salue l'introduction de cette nouvelle garantie.

- Le troisième amendement, présenté par le Gouvernement, définit les règles de répartition des financements des opérations inscrites aux contrats de plan État-région (CPER) actuellement en vigueur et relevant de domaines de compétences transférés. Il a pour objet de confirmer les engagements financiers conclus au titre des contrats alors que la réalisation des opérations prévues dans les CPER couvrant la période 2000-2006 enregistre des retards parfois importants.

Les opérations engagées ⁽¹⁾ à la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2005, seront poursuivies jusqu'à leur terme, dans les conditions fixées par les contrats. Toutefois, afin que l'État ne soit pas amené à apporter une double contribution financière à ces opérations, les sommes versées par l'État seront déduites du montant annuel de la compensation financière due au titre des transferts de compétences. Pour les opérations n'ayant pas fait l'objet d'un engagement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, il reviendra aux collectivités territoriales compétentes d'en assurer le financement, celles-ci bénéficiant d'une compensation au titre du transfert de compétences. Cependant, ces dispositions ne s'appliqueront pas au financement des opérations routières, dont le régime est fixé à l'article 19 du présent projet. Il est en effet prévu que, à l'exception des compétences relatives aux aménagements de sécurité dont le financement est transféré aux départements, les collectivités territoriales et l'État continuent

⁽¹⁾ L'engagement est défini par l'article 29 du décret du 29 décembre 1962 comme « l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une charge ». Lors des débats au Sénat, le ministre délégué aux libertés locales a précisé il s'agissait d'un engagement « juridique et comptable ». Or, une distinction est habituellement opérée entre l'engagement juridique, qui est l'acte ou les faits dont découlent les dettes (par exemple la passation d'un contrat de marché) et l'engagement comptable, qui consiste à réserver dans les écritures aux fins de ladite opération les crédits nécessaires et assurer ainsi leur indisponibilité. Il conviendrait par conséquent que le ministre précise davantage son intention lors des débats à l'Assemblée nationale.

d'assurer le financement des opérations routières inscrites aux quatrièmes CPER, jusqu'au terme de ces contrats et selon les conditions qu'ils fixent.

*

* *

Votre Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Brard, visant à majorer la base de calcul de la compensation.

M. Augustin Bonrepaux a présenté un amendement visant à prendre en compte l'antépénultième année précédant le transfert de compétences pour calculer la compensation. Ceci doit permettre d'éviter que les collectivités locales ne prennent à leur charge, sans compensation, la baisse des services intervenus ces deux dernières années.

Votre Rapporteur pour avis a émis un avis défavorable, estimant que la règle proposée par le projet de loi est plus claire et plus simple.

Votre Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, elle a examiné deux amendements, l'un de M. Jean-Pierre Balligand, l'autre de M. Jean-Pierre Brard octroyant aux collectivités locales le pouvoir de fixer les taux ou les tarifs des impôts transférés.

M. Augustin Bonrepaux a souligné que non seulement le montant des compensations doit être garanti, mais également que ce montant doit évoluer en fonction de dépenses qui vont très probablement augmenter. Les collectivités locales doivent donc pouvoir faire évoluer les taux des impositions transférées, afin de compenser la hausse des dépenses. Il convient donc qu'elles puissent voter les taux des impositions de toute nature qui leur sont transférées.

Votre Rapporteur pour avis s'est déclaré surpris que M. Augustin Bonrepaux refuse aujourd'hui ce qu'il a accepté entre 1987 et 1996, lorsque les charges des dépenses transférées en 1982 sont passées de 13 à 16 % tandis que les recettes d'impôts transférés baissaient de deux points. Une discussion est en cours avec l'Union européenne, pour fixer précisément la part modulable des impôts transférés. Un débat approfondi aura donc lieu à l'automne, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005.

Votre Commission a *rejeté* ces amendements.

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement intégrant dans le texte de la loi la jurisprudence du Conseil constitutionnel, issu de sa décision relative au RMI/RMA. Cet amendement oblige l'État à garantir un niveau de compensation de ressources équivalent au niveau résultant de la charge que représente la compétence avant son transfert. Sa rédaction a été concertée avec les autres commissions qui devraient l'adopter dans les mêmes termes.

M. Augustin Bonrepaux a estimé que cet amendement allait, certes, dans le bon sens, mais qu'il n'était pas totalement satisfaisant. Il permet, en effet, d'éviter

une baisse du montant de la compensation, mais ne garantit aucunement une évolution à la hausse en cas d'augmentation des dépenses correspondantes.

Votre Rapporteur pour avis a répondu qu'effectivement l'amendement ne permettait que de se prémunir contre une dynamique négative de la compensation, ce qui est déjà une garantie. Le deuxième risque, que serait une dynamique à la hausse des dépenses, ne pourra être traité que par la loi organique. Le Gouvernement négocie aujourd'hui avec l'Union européenne pour que celle-ci accepte le dispositif aujourd'hui envisagé : les régions pourraient faire évoluer le taux de la TIPP qui leur serait affectée, tandis que les départements pourraient, eux, faire évoluer le taux de la taxe sur les assurances. Il n'est pas aujourd'hui possible d'aller plus loin sans s'exposer à un risque très fort de censure de la part du Conseil constitutionnel.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 223).

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement tendant à préciser que les opérations visées par l'article 88 sont bien celles ayant fait l'objet d'un engagement juridique, et non d'un engagement comptable, comme l'avait proposé le Sénat en première lecture.

M. Daniel Garrigue a estimé qu'un engagement est par nature juridique, et que le fait de le préciser ainsi dans le texte risque de provoquer une certaine confusion.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 224).

Elle a ensuite *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

*

* *

Article 88 bis (nouveau)

(Article L. 1614-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Principes généraux applicables aux créations et extensions de compétences

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement présenté par sa Commission des finances et sur lequel le Gouvernement a émis des réserves. Il précise que les créations ou les extensions de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales sont accompagnées des ressources nécessaires à leur exercice normal.

Cet article inscrit dans le code général des collectivités territoriales le principe ⁽¹⁾ introduit au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la

⁽¹⁾ « Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

République, tout en précisant que les compensations financières correspondent aux ressources nécessaires à l'« *exercice normal* » de la compétence.

L'introduction dans la Constitution de la disposition relative à la compensation financière des créations ou extensions de compétences a pour objectif d'éviter que des charges financières nouvelles, entraînées par la création ou l'extension de compétences, ne pèsent sur les collectivités territoriales sans compensation financière. Il s'agit notamment de prévenir des difficultés semblables à celles rencontrées par les départements lors du passage de la prestation spécifique dépendance (PSD) à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Cette disposition résulte de la navette parlementaire : le Sénat a précisé que les créations de compétences devaient être accompagnées de ressources, tandis que l'Assemblée nationale a obtenu, sur proposition de votre Commission des finances, que soient prises en compte les extensions de compétences, ce qui vise plus particulièrement le cas de l'APA.

Le présent article précise selon quels principes la compensation financière doit être opérée en cas de création ou d'extension de compétences : il faut prendre en compte les ressources nécessaires à leur exercice normal. Cependant, le concept d'« *exercice normal* » de la compétence peut constituer une source de difficultés d'interprétation. Certes, il est déjà fait mention d'une telle expression dans le code général des collectivités territoriales⁽¹⁾, toutefois son emploi n'emporte pas les mêmes conséquences en l'espèce. En effet, à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, « *l'exercice normal* » se rapporte à des compétences transférées ; il s'agit donc de faire référence à l'exercice normal, par l'État, de ces compétences. Or, dans le présent article, ce concept est associé à des créations ou des extensions de compétences, dont, par définition, l'exercice « *normal* » n'est pas connu. L'emploi de cette expression a pour conséquence d'introduire une notion subjective, difficilement quantifiable et, par conséquent, source de difficultés.

*

* *

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement tendant à supprimer la notion d'« *exercice normal* » des compétences, censée déterminer le niveau des ressources transférées aux collectivités locales en compensation de toute création ou extension de compétence. Cette notion apparaît subjective, difficilement quantifiable et offre trop peu de garanties. Il convient plutôt de confier au législateur, comme le prévoit l'article 72-2 de la Constitution, le soin de déterminer les ressources nécessaires à l'exercice des compétences nouvelles. Cet amendement a reçu l'accord du rapporteur de la commission des Lois.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 225) et a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

⁽¹⁾ L'article L. 1614-1 précise que « tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences »

*

* *

Article 88 ter (nouveau)

(Article L. 1614-3-1 du code général des collectivités territoriales)

Principes généraux applicables aux créations et extensions de compétences

Le présent article résulte de l'adoption par le **Sénat** d'un amendement proposé par sa Commission des finances.

Il prévoit que la consultation de la CCEC et le bilan qu'elle est chargée de dresser sur l'évolution des charges résultant des modifications, opérées par voie législative, des conditions d'exercice des compétences transférées portent également sur les charges résultant des créations et des extensions de compétences.

Il complète l'article L. 1614-3-1 du code général des collectivités territoriales, inséré dans le code par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, afin de permettre à la CCEC d'évaluer, notamment, les conséquences financières pour les départements de la mise en œuvre de l'APA.

Lors des débats au Sénat, le Gouvernement a indiqué que l'amendement présenté était déjà satisfait par le projet de loi portant décentralisation en matière de RMI et création du RMA. Toutefois, le Rapporteur de la Commission des finances a souhaité que cet article soit adopté car ce projet de loi était, à l'époque, encore en navette.

Dans la mesure où, désormais, une disposition identique à celle proposée figure à l'article 5 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un RMA, le présent article n'a plus lieu d'être.

*

* *

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement tendant à supprimer cet article, dans la mesure où il entend introduire une disposition qui figure déjà dans la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA).

La Commission a *adopté* cet amendement de suppression (**n° 226**) de l'article 88 *ter*. En conséquence, l'avis de la Commission est de supprimer cet article.

*

* *

Article 89

(Articles L. 1614-8, L. 3334-16-1 [nouveau] et L. 4332-3-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Modalités particulières de compensation
de certains transferts de compétences**

Le présent article prévoit un certain nombre de dérogations aux principes généraux applicables à la compensation des transferts de compétences prévus à l'article 88. Elles sont rendues nécessaires par les situations spécifiques des compétences visées.

– Les modalités de compensation des transferts de compétences relatives aux ports maritimes

Le paragraphe I du présent article modifie l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales de telle sorte que les transferts de compétences relatives aux ports proposés par le présent projet ⁽¹⁾ bénéficient de règles de compensation similaires à celles appliquées lors du transfert de compétences relatif aux ports maritimes de commerce et de pêche prévu par la loi du 22 juillet 1983.

L'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales a en effet créé, au sein de la dotation générale de décentralisation, un concours particulier au titre des investissements des ports maritimes de commerce et de pêche dont la compétence a été transférée aux départements dans le cadre des lois de décentralisation. Les conditions de répartition de ce concours particulier sont fixées par les articles R. 1614-58 à R. 1614-63 du code général des collectivités territoriales, qui précisent notamment qu'un décret, pris après avis du Comité des finances locales, fixe chaque année un taux de concours de l'État applicable aux dépenses d'investissement d'infrastructure portuaire que les départements réalisent directement ou subventionnent au titre de l'exercice considéré. Ce taux est obtenu en divisant le montant des crédits inscrits au budget de l'État au titre du concours particulier par le montant estimé des dépenses d'investissement d'infrastructure portuaire directes ou subventionnées prévues pour l'exercice considéré.

Le I du présent article prévoit que les transferts de compétences relatives aux ports proposés par le projet de loi seront compensés dans le cadre de ce concours particulier.

– Les modalités de compensation des transferts de compétences ne bénéficiant qu'à certaines collectivités territoriales

Le paragraphe II prévoit la compensation, sous la forme d'une attribution de la dotation générale de décentralisation, de trois catégories de transferts de compétences, qui ne seront exercées que par certaines collectivités territoriales.

⁽¹⁾ L'article 24 du projet de loi dispose dans son I que « la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes relevant de l'État sont transférés aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans les conditions prévues au code des ports maritimes et au présent article. ».

Il s'agit tout d'abord des charges afférentes à la contribution forfaitaire due aux établissements d'enseignement privé sous contrat, au titre des dépenses de personnel. Actuellement, les dépenses de fonctionnement des classes des établissements privés sous contrat d'association avec l'État sont prises en charge par ce dernier dans les mêmes conditions que celles des établissements publics, sous la forme de contributions forfaitaires versées par élève et par an ⁽¹⁾ Le paragraphe XI de l'article 67 a pour objet de retirer du mode de calcul de la contribution de l'État aux établissements d'enseignement privés sous contrat la part calculée par référence à la charge que représentent les personnels techniciens, ouvriers et de service dans les établissements publics. Parallèlement, il prévoit de majorer la contribution des départements et des régions à ces établissements, à due concurrence. Par conséquent, le II de l'article 89 a pour objet de compenser aux départements et aux régions la majoration de leur contribution aux établissements privés sous contrat. Il s'agit ainsi de neutraliser l'impact de ce mode de calcul dans la contribution aux établissements privés.

La compensation financière sous forme d'une attribution de la DGD concernera également les compétences attachées aux immeubles classés ou inscrits au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et aux objets mobiliers qu'ils renferment et transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements à leur demande.

Enfin, il en sera de même pour les transferts de compétences relatives à aux enseignements artistiques prévus à l'article 75 du présent projet de loi.

– Les modalités de compensation des transferts de compétences relatives aux routes

Le paragraphe III indique dans quelles conditions seront compensés les transferts de compétences relatives aux routes, ainsi qu'à leurs accessoires et à leurs dépendances. Les ressources transférées devront correspondre à celles qui étaient consacrées aux dépenses d'entretien préventif, de réhabilitation, d'aménagements de sécurité et d'exploitation des voiries transférées. Elles seront calculées hors taxes et hors fonds de concours. Il s'agit en effet d'éviter que les collectivités territoriales ne bénéficient d'une double récupération, par le biais de la compensation du transfert et par celui du Fonds de compensation de la TVA. L'exclusion des fonds de concours de la base de calcul s'explique par le fait qu'ils proviennent de personnes autres que l'État.

– Les dispositions particulières s'appliquant aux services déconcentrés du ministère de l'équipement mis à la disposition des départements

Le paragraphe IV précise que les dispositions financières prévues par le paragraphe IV de l'article 10 de la loi du 2 décembre 1992 ⁽²⁾ continueront à être mises en œuvre jusqu'au transfert des parties du service de l'équipement prévu par

⁽¹⁾ Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 relative à la liberté des cultes et de l'instruction.

⁽²⁾ Loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

le présent projet de loi. Les transferts d'emplois résultant de l'application du présent projet de loi ne sont pas pris en compte dans le calcul de ces compensations.

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a prévu dans son article 10 que les services de l'État dans les régions et les départements qui sont nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux communes, départements et aux régions, sont mis à la disposition, en tant que de besoin, de la collectivité territoriale concernée. Le décret ⁽¹⁾ d'application de cette loi a défini les parties de services des directions départementales de l'équipement (DDE) mises à la disposition des départements comme étant les subdivisions territoriales, le parc et les parties de services chargées de l'exploitation et de la gestion des réseaux routiers. La loi du 2 décembre 1992 organise la mise à disposition du parc et des subdivisions territoriales sous forme conventionnelle.

Il est notamment précisé à l'article 10 de cette loi que, pour les départements ayant conclu une convention relative à la mise à disposition des services de l'équipement, la compensation financière fait l'objet d'une régularisation en proportion des effectifs chargés des compétences départementales. Cette régularisation intervient au plus tard dans la loi de finances de la deuxième année suivant l'exercice considéré.

Le paragraphe IV du présent article a donc pour objet de ne pas compenser plusieurs fois les transferts de personnels prévus par le présent projet de loi.

– La compensation financière du transfert des collèges et lycées restés à la charge de l'État

Les paragraphes V et VI prévoient que le transfert des lycées et collèges restés à la charge de l'État fera l'objet d'une compensation financière aux régions et aux départements dans le cadre de la DGD, et non dans celui de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) ou de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES). Il s'agit ainsi d'éviter de répartir les ressources correspondant aux charges transférées entre toutes les régions ou tous les départements, en versant la compensation financière aux seules collectivités concernées par le transfert.

Sont concernées les collectivités territoriales dans le ressort desquelles sont situés :

– les collèges à sections internationales et le collège d'État de Font-Romeu ;

– les lycées à sections bi-nationales ou internationales, le lycée d'État de Font-Romeu et les lycées agricoles dont la liste sera fixée par décret.

⁽¹⁾ Décret n° 87-100 du 13 février 1987 relatif aux modalités du transfert aux départements et de la mise à leur disposition des services extérieurs du ministère de l'Équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports et du secrétariat d'État à la mer (directions départementales de l'équipement et services spécialisés maritimes).

– La compensation financière du transfert des instituts et écoles de formation aux professions paramédicales

Le paragraphe VII renvoie à la loi de financement de la sécurité sociale et à la loi de finances la définition des modalités de compensation financière du transfert, aux régions, des compétences relatives aux instituts et écoles de formation sur support hospitalier ⁽¹⁾.

S'agissant de ces instituts et écoles, il n'est pas possible de s'en tenir aux dispositions générales relatives à la compensation des transferts de compétences prévues dans le code général des collectivités territoriales et à l'article 88. En effet, ces dispositions s'appliquent dans le cas d'un transfert de compétences et du versement d'une compensation correspondante de l'État vers les collectivités territoriales. Or, les instituts et écoles de formation aux professions paramédicales visés dans le présent article, c'est-à-dire ceux non dotés de la personnalité morale et relevant d'un établissement de santé, reçoivent des financements en provenance de l'assurance maladie. Aussi, la compensation du transfert de compétences suppose un transfert préalable des crédits de la loi de financement de la sécurité sociale vers la loi de finances.

La dérogation prévue par le présent article ne porte que sur le fait que les crédits doivent dans un premier temps être compensés entre loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale. L'évaluation de la compensation sera effectuée dans les mêmes conditions que celles prévues par le droit commun.

Le Sénat a adopté deux amendements de portée rédactionnelle sur ce dernier paragraphe.

*

* *

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement de coordination avec les articles 24, 73 et 75 du présent projet de loi, qui prévoient des transferts de compétences aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

La Commission a *adopté* cet amendement (**n° 227**).

M. Michel Bouvard a ensuite présenté un amendement de précision quant au champ des transferts de ressources en matière de voirie, s'agissant notamment des dépenses d'entretien préventif, de réhabilitation, d'aménagements de sécurité et d'exploitation des voiries transférées aux départements. Il s'agit de s'assurer que le dispositif prend bien en compte les ressources utilisées actuellement par l'État pour le traitement des risques naturels, tant à titre préventif qu'à titre curatif. En application du principe de neutralité financière, il est nécessaire que les dépenses liées aux risques naturels soient prises en compte dans les ressources transférées par l'État pour l'exercice des nouvelles compétences des départements.

⁽¹⁾ Ce transfert de compétences est prévu à l'article 58 du présent projet de loi.

Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur pour avis, la Commission a *adopté* cet amendement (n° 228).

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement visant à réparer une injustice dans la prise en compte des contreparties financières à la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées. Les droits liés à ces contreparties sont actuellement pris en charge par l'État s'agissant des collèges et lycées, alors qu'ils sont assumés par les communes pour les écoles du premier degré. Afin de garantir un traitement égal entre les collectivités, il est important que l'État compense aux communes les charges entraînées par ces droits de reprographie.

M. Pascal Terrasse a souhaité connaître l'évaluation de ce coût pour le budget de l'État. Quelle compensation du ministère de l'Éducation nationale est prévue pour les collectivités locales ? Le risque est grand que cette disposition ne se réduise qu'à de l'affichage. Le Rapporteur s'est-il assuré de l'accord du Gouvernement ?

Votre Rapporteur pour avis a précisé qu'il s'agissait d'un montage simple qui a été élaboré en liaison avec la direction générale des collectivités locales, et non avec le ministère de l'Éducation nationale. Il garantit que les communes soient traitées de manière équivalente aux autres collectivités locales. Si l'avis favorable du Gouvernement n'est pas certain, cet amendement, qui a recueilli l'accord des rapporteurs de l'Assemblée nationale, conserve toute sa légitimité, en ce qu'il ressort pleinement de l'initiative parlementaire.

M. Marc Laffineur a fait remarquer que la réalité d'une compensation pour les communes au travers du système de dotation était tout à fait illusoire.

M. Augustin Bonrepaux a souhaité savoir ce que cette mesure représentait concrètement et ce qu'elle coûtait aux établissements aujourd'hui. Quelle en est la portée pour les communes et les groupements de communes ?

Votre Rapporteur pour avis a indiqué qu'il se renseignerait davantage sur cette question et que des chiffrages du ministère des Finances lui seraient remis avant l'examen en séance publique. Sur le plan pratique, cet amendement fait référence à la question concrète des photocopies de livres destinées aux élèves des écoles du premier degré. Il est essentiel que la compensation prévue pour les départements et les régions soit étendue aux communes.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 229) et a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

*

* *

TITRE IX

DES COMMUNES ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

CHAPITRE III

La transformation et la fusion des établissements publics de coopération intercommunale

Article 104

(Articles 1638-0 *bis*, 1639 A *bis*, 1639 A *ter* et 1639 A *quater* du code général des impôts)

Régime fiscal des fusions entre établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est un établissement à fiscalité propre.

Cet article vise à tirer les conséquences, sur le plan fiscal, de l'article 103 du présent projet, qui institue une procédure de fusion entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La législation en vigueur n'autorise pas, en effet, deux EPCI à fusionner. Une procédure de « dissolution-recréation » permet, certes, de contourner cette difficulté, mais elle n'est pas totalement satisfaisante, notamment en termes de continuité des délibérations, de mise en œuvre des exonérations préalablement votées et de stabilité des taux d'imposition. L'article 103 du présent projet comble donc un vide juridique et instaure une procédure de fusion entre EPCI dès lors que l'un d'entre eux est à fiscalité propre.

L'article 104 définit, en conséquence, la législation applicable dans l'EPCI issu de la fusion en matière :

- de détermination des taux de fiscalité locale,
- de continuité des délibérations prises en matière de fiscalité locale,
- de calcul des compensations de fiscalité locale versées par l'Etat.

I.– Détermination des taux de fiscalité d'un EPCI issu d'une fusion

Le **A du I** du présent article vise à insérer un article 1638-0 *bis* dans le code général des impôts, afin de définir les modalités de calcul des taux de fiscalité applicables dans un EPCI issu d'une fusion.

Deux lignes directrices guident le dispositif proposé.

Le Gouvernement propose, d'une part, qu'un EPCI issu d'une fusion soit soumis au régime fiscal de l'EPCI préexistant le plus intégré, garantissant ainsi au nouvel EPCI le régime le plus avantageux pour l'attribution des dotations de l'Etat. Il est envisagé, d'autre part, que le calcul des taux de

fiscalité applicable du nouvel EPCI soit calculé de manière à éviter, la première année suivant celle de la fusion, de trop grandes variations de ces taux.

Votre Rapporteur se félicite de ces deux orientations, conformes au souci constant de votre Commission de simplifier la législation applicable aux structures intercommunales et d'éviter une hausse de la pression fiscale locale.

Le dispositif proposé concernant le régime fiscal d'un EPCI issu d'une fusion peut être résumé au travers du tableau suivant :

| | Syndicat sans fiscalité propre | Fiscalité additionnelle | Taxe professionnelle de zone (TPZ) | Taxe professionnelle unique (TPU) | Fiscalité mixte (TPU + fiscalité additionnelle) |
|---|--------------------------------|-------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|---|
| Syndicat sans fiscalité propre | pas de fiscalité propre | fiscalité additionnelle | TPZ | TPU | mixte |
| Fiscalité additionnelle | fiscalité additionnelle | fiscalité additionnelle | TPZ | TPU | mixte |
| Taxe professionnelle de zone (TPZ) | TPZ | TPZ | TPZ | TPU | mixte |
| Taxe professionnelle unique (TPU) | TPU | TPU | TPU | TPU | mixte |
| Fiscalité mixte (TPU + fiscalité additionnelle) | mixte | mixte | mixte | mixte | mixte |

Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

A.- Première hypothèse : la fusion d'EPCI relevant du régime de la fiscalité additionnelle

Le **I du nouvel article 1638-0 bis du code général des impôts** définit le régime fiscal d'un EPCI issu de la fusion d'EPCI à fiscalité additionnelle. Selon le dispositif proposé, un EPCI issu de la fusion de deux EPCI relevant du régime de la fiscalité additionnelle serait soumis de plein droit à la fiscalité additionnelle. Il en serait de même pour la fusion d'un EPCI relevant de la fiscalité additionnelle avec un EPCI sans fiscalité propre.

Les modalités de calcul des taux de fiscalité de l'EPCI issu de la fusion seraient, lors de la première année suivant celle de la fusion, les suivantes :

- l'EPCI issu de la fusion pourrait décider, comme tout EPCI doté d'une fiscalité propre, en application du I de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, soit de faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliquées l'année précédente, soit de faire varier librement les taux de ces quatre taxes sous réserve, toutefois, du respect des règles de lien entre le taux de taxe professionnelle et les taux des taxes ménages (**1° du I du nouvel article 1638-0 bis du code général des impôts**) ;

Dans ce premier cas de figure, les taux retenus au titre de l'année précédente :

– seraient, en cas de fusion de deux EPCI à fiscalité additionnelle, égaux, pour chaque taxe, aux taux moyens appliqués pour chaque EPCI à fiscalité additionnelle préexistant à la fusion, pondérés par l'importance des bases de l'EPCI ;

– seraient, en cas de fusion d'un EPCI à fiscalité additionnelle et d'un EPCI sans fiscalité propre, ceux de l'EPCI à fiscalité additionnelle l'année précédent la fusion.

• l'EPCI issu de la fusion pourrait également faire usage du dispositif de calcul des taux prévu au II de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts en faveur des EPCI à fiscalité propre issu d'une création *ex-nihilo* (**2° du I du nouvel article 1638-0 bis du code général des impôts**).

Dans ce cas, la première année suivant celle de la fusion, les taux des quatre taxes de l'EPCI issu de la fusion seraient fixés de manière à ce que les rapports entre ces taux soient égaux aux rapports constatés, l'année précédente, entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres, sous réserve que celles-ci appartiennent à un EPCI préexistant à la fusion. Ce mécanisme de calcul, extrêmement complexe ⁽¹⁾, présente l'intérêt de garantir un produit fiscal donné à l'EPCI issu de la fusion.

Le dispositif proposé offre donc la faculté à un EPCI à fiscalité additionnelle issu d'une fusion, soit d'utiliser les marges de manœuvre dont disposaient déjà les EPCI préexistants à la fusion, en utilisant le système de déliaison partielle des taux ou le mécanisme de variation proportionnelle, soit de se prononcer sur un produit fiscal. Le Gouvernement entend ainsi respecter le principe d'autonomie fiscale des EPCI, tout en leur offrant la faculté d'éviter une augmentation brutale de la fiscalité applicable sur leur territoire.

La volonté du Gouvernement de limiter la pression fiscale locale ressort également du fait que, pour le calcul des taux d'imposition de l'EPCI issu de la fusion, quel que soit le mode de calcul retenu, il est proposé de ne pas tenir compte des taux d'imposition pratiqués par les communes ne relevant pas d'un EPCI préexistant, mais qui intègrent l'EPCI issu de la fusion.

⁽¹⁾ Le calcul des taux de l'EPCI issu de la fusion s'effectuerait en plusieurs étapes :

- le conseil communautaire de l'EPCI issu de la fusion vote un produit ;
- pour chaque impôt, le taux moyen pondéré est calculé en tenant compte des produits perçus dans chaque commune. Le calcul de ce taux moyen pondéré consiste à diviser la somme des produits perçus par chaque commune, ainsi que la somme des produits perçus, sur le territoire de la commune, par l'EPCI désireux de fusionner par la somme des bases d'imposition ;
- le taux moyen pondéré ainsi obtenu est alors appliqué à la somme des bases de l'EPCI, ce qui permet d'obtenir un produit assuré ;
- le rapport entre le produit voté par le conseil communautaire de l'EPCI issu de la fusion et le produit assuré ainsi défini permet de définir un coefficient (généralement inférieur à 1, le nouvel EPCI souhaitant éviter d'accroître la pression fiscale la première année de sa création), qui est appliqué au taux moyen pondéré de chaque taxe pour déterminer le taux de fiscalité additionnelle perçu par l'EPCI issu de la fusion.

B.- Deuxième hypothèse : la fusion d'EPCI relevant du régime de la taxe professionnelle de zone

Le II du nouvel article 1638-0 *bis* du code général des impôts définit le régime fiscal d'un EPCI issu de la fusion d'EPCI relevant du régime de la taxe professionnelle de zone (TPZ). Selon le dispositif proposé, un EPCI issu de la fusion de deux EPCI à TPZ serait soumis de plein droit au régime de la TPZ. Il en serait de même pour la fusion d'un EPCI sans fiscalité propre ou à fiscalité additionnelle avec un EPCI à TPZ.

Un EPCI à TPZ issu d'une fusion percevrait donc la taxe professionnelle en lieu et place de ses communes membres au sein du périmètre des zones d'activités économiques existant l'année précédant la fusion. Pour cette fraction du territoire, l'EPCI issu de la fusion serait soumis au régime applicable à un EPCI à TPU et percevrait, notamment, les mêmes compensations. En dehors de cette zone, il relèverait du régime de la fiscalité additionnelle.

Les modalités de calcul du taux de taxe professionnelle au sein de l'EPCI à TPZ issu de la fusion seraient, pour la première année suivant celle de la fusion, les suivantes :

- En dehors de la zone relevant de la TPZ, les dispositions relatives aux taux de fiscalité additionnelle prévues au I du nouvel article 1638-0 *bis* du code général des impôts, précédemment évoquées par votre Rapporteur, seraient applicables ;

- **Au sein de la zone à TPZ, le taux de la taxe professionnelle serait plafonné, conformément à la législation applicable dans les EPCI à TPU issus d'une création *ex-nihilo*. Cette mesure permet ainsi de prémunir les entreprises contre une hausse du taux de la TPZ ⁽¹⁾.**

Le taux de la TPZ ne pourrait excéder le taux moyen de taxe professionnelle constaté ⁽²⁾ l'année précédant la fusion, pondéré par l'importance relative des bases imposées sur le territoire des communes membres. Le taux moyen pondéré des communes membres de l'EPCI devrait tenir compte des produits perçus par les EPCI à TPZ préexistants et des bases imposées à la TPZ. Cette disposition vise ainsi à apprécier la réalité de la pression fiscale, en tenant compte de l'existence éventuelle d'un ou plusieurs EPCI à TPZ préalablement à la fusion.

Le dispositif proposé prévoit, toutefois, une exception aux modalités de calcul de ce taux plafond. Dans l'hypothèse où le taux moyen pondéré précédemment défini serait inférieur à un ou plusieurs taux de TPZ, l'EPCI issu de la fusion pourrait fixer son taux de TPZ dans la limite du taux de zone le plus élevé voté, l'année précédant la fusion, par un EPCI préexistant.

⁽¹⁾ Précisons, cependant, que le plafonnement du taux de la TPZ proposé au présent article devrait rester plus théorique que réel. Le taux de TPZ est, en effet, généralement inférieur aux taux de taxe professionnelle pratiqués en dehors de cette zone, afin d'attirer les entreprises.

⁽²⁾ Le taux moyen « constaté » dans les communes membres tient compte du taux de taxe professionnelle prélevé, éventuellement, en faveur des EPCI préexistants à fiscalité additionnelle.

Au total, le taux voté par un EPCI issu d'une fusion et relevant de la TPZ ne pourrait excéder, la première année suivant celle de la fusion, soit le taux moyen pondéré de l'année précédant cette fusion, soit le taux de zone de l'année précédente si celui-ci est supérieur au taux moyen pondéré.

- L'EPCI à TPZ issu de la fusion pourrait mettre en œuvre la procédure de réduction des écarts de taux de taxe professionnelle prévue au 1° du III de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

Cette procédure est actuellement offerte, de manière facultative, aux EPCI à TPZ ⁽¹⁾ dans le cas où la zone d'activités se situe sur le territoire de plusieurs communes. Elle permet de prémunir les redevables contre une hausse excessive du taux de taxe professionnelle dans la zone, en prévoyant un mécanisme d'intégration fiscale progressive. Cette intégration s'effectue sur une période maximale de douze mois, ce qui permet de réduire progressivement les écarts entre les taux de taxe professionnelle applicables dans chaque commune membre et le taux de l'EPCI.

La procédure de réduction des écarts de taux serait donc, par cohérence avec la législation en vigueur, également offerte aux EPCI à TPZ issus d'une fusion, dans le but d'éviter une hausse brutale du taux de TPZ en vigueur. Elle serait applicable dans les zones à TPZ et celles créées par l'EPCI issu de la fusion.

Le dispositif proposé précise, à cet égard, pour le calcul des modalités de l'intégration fiscale au sein des zones où les EPCI préexistants avaient déjà recours à la procédure de réduction des écarts de taux, qu'il est tenu compte du taux effectivement appliqué sur le territoire des communes concernées par la TPZ au titre de l'année précédente.

Comme l'indique M. Michel Mercier, Rapporteur pour avis de la Commission des finances du Sénat, « *on notera que la procédure de réduction des écarts de taux a peu vocation à être utilisée pour rapprocher le taux effectif de taxe professionnelle d'une commune vers le taux de taxe professionnelle de zone, dès lors que la mise en œuvre d'une taxe professionnelle de zone peut attirer des entreprises et se traduit donc de manière générale par des taux de taxe professionnelle inférieurs à ceux pratiqués dans le groupement* ».

C.- Troisième hypothèse : La fusion d'EPCI relevant du régime de la TPU

Le 1° du III du nouvel article 1638-0 bis du code général des impôts propose qu'un EPCI issu d'une fusion soit soumis de plein droit au régime de la TPU dès lors que l'un des EPCI préexistant relève également de ce régime. **Ce dispositif vise ainsi à favoriser l'essor de l'intercommunalité à TPU, qui est la forme la plus aboutie d'intégration.**

Comme pour les EPCI à TPU issu d'une création *ex-nihilo*, il est proposé, **au deuxième alinéa du 1° du III du nouvel article 1638-0 bis du code général des impôts**, de plafonner le taux de TPU voté la première année suivant celle de la

⁽¹⁾ En application du troisième alinéa du 1° du II de l'article 1609 quinquies C du code général des impôts.

fusion. Ce taux ne pourrait donc excéder le taux moyen pondéré de taxe professionnelle des communes membres constaté l'année précédant la fusion, pondéré par l'importance relative des bases imposées sur le territoire de ces communes.

Par exception – logique – aux mécanismes de plafonnement du taux de taxe professionnelle d'un EPCI à TPU issu d'une création *ex-nihilo*⁽¹⁾, il est proposé que le taux moyen pondéré des communes membres⁽²⁾ de l'EPCI issu de la fusion tienne également compte des produits et des bases de taxe professionnelle perçus au profit des EPCI préexistant, relevant de la TPU⁽³⁾ et, éventuellement, de la TPZ⁽⁴⁾. Cette disposition vise à prendre en compte la réalité de la pression fiscale locale sur le territoire de l'EPCI issu de la fusion, en tenant compte non seulement du taux de taxe professionnelle constaté au niveau communal, mais également du taux de TPU établi par les EPCI préexistants.

S'inspirant du régime en vigueur pour les EPCI à TPU créés *ex-nihilo*, le dispositif proposé précise également, **au troisième alinéa du 1° du III du nouvel article 1638-0 bis du code général des impôts**, que le taux de TPU fixé par un EPCI issu d'une fusion s'applique, dès la première année, dans toutes les communes dès lors que le taux de taxe professionnelle de la commune la moins imposée était, l'année précédant la fusion, égal ou supérieur à 90% du taux de taxe professionnelle de la commune la plus imposée. Si cette condition n'est pas remplie, un mécanisme de réduction de taux est alors obligatoirement applicable, conformément à la législation en vigueur pour les EPCI à TPU issus d'une création *ex-nihilo*. Cette mesure vise ainsi à éviter une hausse trop brutale du taux de taxe professionnelle au sein de l'EPCI issu d'une fusion.

Le 2° du III du nouvel article 1638-0 bis du code général des impôts précise, enfin, le statut fiscal d'un EPCI à TPU issu d'une fusion, dont l'un des EPCI préexistant relève du régime de la fiscalité mixte⁽⁵⁾. Dans ce cas de figure, l'EPCI issu de la fusion serait soumis de plein droit au régime de la fiscalité mixte et serait donc autorisé à percevoir la taxe d'habitation et les taxes foncières.

Le dispositif proposé n'implique pas automatiquement que l'EPCI issu de la fusion percevra effectivement les taxes ménages, cet EPCI ayant la faculté de voter des taux zéro en matière de taxe d'habitation et de taxes foncières. Toutefois, il serait placé dans l'obligation de procéder à ce vote tous les ans. Afin de consacrer la volonté d'un EPCI issu de la fusion d'EPCI relevant de la fiscalité mixte de ne pas percevoir de fiscalité sur les ménages, votre Rapporteur présentera un amendement offrant à un EPCI placé dans cette situation d'opter, sur délibération, pour le seul régime de la TPU. Cette mesure s'inscrit dans la démarche poursuivie par votre Commission de stabiliser la pression fiscale locale.

⁽¹⁾ Ces mécanismes de plafonnement sont définis au a du 1° du III de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

⁽²⁾ Il s'agit du taux moyen pondéré « constaté » au sein des communes membres, qui inclut le taux prélevé éventuellement en faveur des EPCI à fiscalité additionnelle.

⁽³⁾ Le régime des EPCI à TPU est défini au I de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

⁽⁴⁾ Le régime des EPCI à TPZ est défini au II de l'article 1609 quinques C du code général des impôts.

⁽⁵⁾ Le régime des EPCI à fiscalité mixte est prévu au 1° du II de l'article 1609 nonies C.

Les taux de taxe d'habitation et de taxes foncières fixés par l'EPCI issu de la fusion lors de la première année suivant celle de cette fusion seraient déterminés conformément à la législation en vigueur. Les rapports entre les taux de taxe d'habitation et de taxes foncières de l'EPCI issu de la fusion seraient ainsi égaux aux rapports constatés⁽¹⁾ l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.

II.– Détermination de la date limite pour les délibérations d'un EPCI issu d'une fusion relatives à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Le **B du I** du présent article vise à compléter l'article 1639 A *bis* du code général des impôts relatif aux délibérations des collectivités territoriales en matière fiscale, notamment s'agissant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), afin de prévoir que les EPCI issus d'une fusion ont jusqu'au 15 janvier de l'année suivant celle de la fusion pour prendre les délibérations afférentes à la TEOM et percevoir, ainsi, le produit de cette taxe l'année suivant celle de la fusion.

Cette mesure déroge au droit commun, qui fixe⁽²⁾ au 15 octobre la date limite de délibération des communes et de leurs EPCI visant à instituer la TEOM, mais s'inspire de la législation en vigueur pour les EPCI issus d'une création *ex-nihilo*, qui fixe⁽³⁾ au 15 janvier de l'année suivant celle de leur création la date limite des délibérations afférentes à la TEOM. **Cette dérogation s'explique par la volonté d'harmoniser la date limite des délibérations instituant la TEOM pour les EPCI issus d'une création *ex-nihilo* et pour ceux issus d'une fusion.**

Il convient d'indiquer, à cet égard, que le présent article ne prévoit pas de dispositif spécifique s'agissant de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). En effet, pour l'instauration de la REOM, il n'existe aucune contrainte en matière de date limite de délibération.

Au-delà de sa cohérence avec le régime des EPCI issus d'une création *ex-nihilo*, cette mesure vise ainsi à assouplir, au regard du droit existant, les contraintes pesant sur la date limite des délibérations afférentes à l'instauration de la TEOM et de tenir compte du fait que les EPCI issus d'une fusion pourraient être créés tardivement en cours d'année.

En application du présent article, un EPCI issu d'une fusion aurait donc la faculté d'instaurer un mode de financement unifié du service de collecte et de traitement des ordures ménagères. S'il opte pour la REOM, aucune date limite n'est édictée pour la délibération prévue à cet effet. S'il décide d'instituer une TEOM, la délibération afférente doit être prise avant le 15 janvier de sa seconde année d'existence.

A défaut d'une délibération instituant la TEOM prise avant le 15 janvier de l'année suivant celle de la fusion, **le deuxième alinéa du III de l'article 1639 A bis du code général des impôts, dans sa rédaction proposée par le Gouvernement**, prévoit, pour l'année suivant celle de la fusion, le maintien du régime en vigueur

⁽¹⁾ Le terme constaté permet de tenir compte des taux appliqués éventuellement en faveur des EPCI à fiscalité additionnelle préexistant.

⁽²⁾ Premier alinéa du I du II de l'article 1639 A bis du code général des impôts.

⁽³⁾ Deuxième alinéa du I du II de l'article 1639 A bis du code général des impôts.

dans les EPCI préexistants à la fusion, et le cas échéant, le maintien du régime applicable dans les communes rattachées à un EPCI issu d'une fusion, mais ne relevant pas d'un EPCI préexistant.

Pour la première année suivant celle de la fusion, dans l'hypothèse où l'EPCI issu de la fusion ne prendrait pas de délibération afférente à la TEOM dans les délais prévus, un EPCI préexistant à la fusion et ayant institué la TEOM conserverait donc ce mode de financement de la collecte et du traitement des ordures ménagères la première année suivant celle de la fusion. L'EPCI issu de la fusion percevrait le produit de la TEOM ou de la REOM, afin d'être en mesure de faire face aux charges induites par la collecte et le traitement des ordures ménagères qui lui sont transférées.

De même, une commune rattachée à un EPCI issu d'une fusion sans relever pour autant d'un EPCI préexistant et ayant institué la TEOM pourrait, si ce nouvel EPCI n'institue pas de TEOM dans les délais prescrits, conserver ce mode de financement de collecte et de traitement des ordures ménagères et continuera à percevoir le produit de cette taxe la première année suivant celle de la fusion. Contrairement au dispositif proposé pour les EPCI préexistants, les communes précitées continueraient de percevoir le produit de la TEOM, qui ne serait donc pas perçu par l'EPCI issu de la fusion.

Ces dispositions transitoires permettent ainsi à l'EPCI issu de la fusion de ne pas bouleverser le mode de financement de la collecte et du traitement des ordures ménagères applicable sur son territoire, cette question étant particulièrement sensible pour les collectivités territoriales. L'EPCI issu de la fusion sera ainsi en mesure de mener une réflexion approfondie sur le mode de financement le plus approprié en matière de collecte et de traitement des ordures ménagères sur son territoire et de dégager un consensus sur ce sujet.

A compter de la seconde année suivant celle de la fusion, le régime de droit commun s'applique et l'EPCI issu de la fusion aura jusqu'au 15 octobre pour délibérer, afin de percevoir le produit de la TEOM sur son territoire, ou pourra instituer la REOM sans contrainte de délai. A défaut de délibération en faveur de la REOM ou de la TEOM, il n'en percevra pas le produit.

III.— Régime des délibérations d'un EPCI issu d'une fusion en matière de fiscalité locale

Le présent article vise à garantir la sécurité juridique des redevables et organise à cette fin le régime des exonérations et des abattements applicable en matière de taxe professionnelle et de taxes foncières sur le territoire d'un EPCI issu d'une fusion.

A.– Fixation de la date limite des délibérations prises en matière de taxe professionnelle

Le **C du I** du présent article vise à compléter par un IV l'article 1639 A *ter* du code général des impôts relatif aux délibérations prises en matière de taxe professionnelle par un EPCI.

Le 1° du IV de l'article 1639 A *ter* du code général des impôts, dans sa rédaction proposée par le Gouvernement, prévoit qu'un EPCI issu d'une fusion doit prendre, avant le 1^{er} novembre de l'année de la fusion, les délibérations en matière de taxe professionnelle pour que celles-ci soient applicables sur l'ensemble de son territoire, à compter de l'année suivante. Cette mesure s'appliquerait également dans l'hypothèse où, l'opération de fusion étant en cours, le préfet a fixé par arrêté le périmètre du nouvel EPCI. Il revient alors au conseil municipal des communes membres ou aux organes délibérants des EPCI en voie de fusionner de prendre la délibération précitée.

Selon le dispositif général proposé par le Gouvernement, la date limite du 1^{er} novembre ne s'appliquerait toutefois pas aux délibérations prises par un EPCI issu d'une fusion s'agissant des exonérations de taxe professionnelle applicables, pendant cinq ans, aux entreprises en difficulté situées dans certaines zones d'aménagement du territoire. En application de l'article 1466 du code général des impôts, la date limite de ces délibérations est fixée au 31 décembre pour être applicable au cours de l'année suivante. Ce dispositif resterait applicable aux EPCI issus d'une fusion.

Le dispositif général proposé constitue une dérogation au droit commun, le I de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts fixant au 1^{er} octobre la date limite des délibérations des collectivités territoriales pour être applicable l'année suivante. **Cette dérogation s'explique par la volonté du Gouvernement d'octroyer aux EPCI issus d'une fusion le temps nécessaire pour définir le régime des exonérations et des abattements de taxe professionnelle applicable sur son territoire, y compris dans l'hypothèse où cette fusion interviendrait tardivement.**

Dans un souci d'harmonisation de la législation, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Rapporteur de sa Commission des lois et du Gouvernement, un amendement présenté par M. Daniel Hoeffel, ramenant du 1^{er} novembre au 1^{er} octobre de l'année de la fusion la date limite des délibérations en matière de taxe professionnelle des EPCI issus d'une fusion pour que celles-ci soient applicables au cours de l'année suivante. **Il s'agit là d'une mesure de simplification que votre Rapporteur approuve, le délai supplémentaire d'un mois proposé par le Gouvernement n'apportant pas de réelle marge de manœuvre supplémentaire aux EPCI issus d'une fusion.**

Le 2° du IV de l'article 1639 A *ter* du code général des impôts, dans sa rédaction proposée par le Gouvernement, définit le régime fiscal applicable en matière de taxe professionnelle sur le territoire de l'EPCI issu de la fusion dans l'hypothèse où les délibérations de ce nouvel EPCI n'auraient pas pu être prises

dans les délais requis. **En l'absence de délibération prise par l'EPCI issu de la fusion dans les délais requis, les délibérations prises par chaque EPCI antérieurement à la fusion en matière d'exonération et d'abattement de taxe professionnelle demeureront applicables.**

Le a du 2° du IV de l'article 1639 A *ter* du code général des impôts, dans la rédaction proposée par le Gouvernement, définit les exonérations et les abattements de taxe professionnelle qui resteraient applicables, « *pour leur durée et pour leur quotité* », sur le territoire de l'EPCI issu de la fusion, que ces exonérations et abattements soient en cours d'application ou soient applicables pour la première fois l'année suivant celle de la fusion. Cette mesure concernait ainsi :

– l'exonération de taxe professionnelle de deux ans applicable aux entreprises nouvelles (article 1464 B du code général des impôts) ;

– l'exonération de taxe professionnelle de deux ans en faveur des médecins et auxiliaires médicaux s'installant en zones rurales (article 1464 D du même code) ;

– l'exonération de taxe professionnelle de dix ans applicable aux installations de désulfuration du gazole et du fioul lourd (article 1464 E du même code) ;

– l'exonération de taxe professionnelle de cinq ans applicable aux installations de stockage de gaz liquéfié (article 1464 F du même code) ;

– l'exonération de taxe professionnelle de six ans en faveur des entreprises de manutention portuaire (article 1464 G du même code) ;

– l'exonération de taxe professionnelle de cinq ans applicable aux entreprises qui procèdent à des créations, des reconversions et des reprises d'activités industrielles et de services informatiques situées, soit dans les zones classées pour les projets industriels et éligibles à la prime d'aménagement du territoire (PAT), soit dans les territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP) (article 1465 du même code) ;

– l'exonération de taxe professionnelle de cinq ans applicable en zone de revitalisation rurale (ZRR) aux entreprises qui procèdent à des créations, des reconversions et des reprises d'activités industrielles, artisanales et de services informatiques (article 1465 A du même code) ;

– l'exonération de taxe professionnelle de cinq ans en faveur des PME qui procèdent à des créations, des reconversions et des reprises d'activités dans les zones classées pour les projets tertiaires et éligibles à la PAT (article 1465 B du même code) ;

– l'exonération de taxe professionnelle de cinq ans applicable aux entreprises qui procèdent à des créations et extensions d'établissements et à des changements d'exploitation dans les ZUS, les ZRU et les ZFU (I, I *ter*, I *quater* et I *quinquies* de l'article 1466-A du même code) ;

– l'exonération de taxe professionnelle de cinq ans pour les établissements situés dans la zone franche de Corse (B, B *bis* et C de l'article 1466 du même code).

Selon le dispositif proposé, en l'absence de nouvelles délibérations de l'EPCI issu de la fusion dans les délais requis, ces différentes exonérations de taxe professionnelle, telles qu'elles résultent des délibérations des EPCI en voie de fusion, seraient maintenues en l'état, en ce qui concerne à la fois leur durée et leur quotité. Cette mesure permet ainsi d'assurer la continuité des délibérations des EPCI et de garantir ainsi la sécurité juridique des redevables. Les exonérations de taxe professionnelle en vigueur dans les EPCI en voie de fusion seraient maintenues, non seulement pour leur durée, mais également pour leur quotité. Cette disposition vise à permettre le maintien du taux d'exonération en vigueur préalablement à la fusion des EPCI.

L'EPCI issu de la fusion conserverait toutefois la faculté d'introduire un nouveau dispositif d'exonération de taxe professionnelle si la délibération prévue à cet effet est prise dans les délais requis. Ce vote devra obligatoirement intervenir l'année suivant celle de la fusion. A défaut, l'EPCI issu de la fusion ne serait plus habilité à instaurer des exonérations de taxe professionnelle.

Par cohérence, dans l'hypothèse où l'EPCI issu de la fusion relèverait du régime de la TPU ou de la fiscalité mixte, le maintien des exonérations de taxe professionnelle en vigueur, pour leur durée et leur quotité, s'appliquerait également aux délibérations prises, préalablement à la fusion, par :

- les communes membres de l'EPCI issu de la fusion, mais qui ne faisaient pas partie d'un EPCI préexistant ;
- les communes membres d'un EPCI préexistant sans fiscalité propre ;
- les communes membres d'un EPCI préexistant relevant de la fiscalité additionnelle.

En complément de ce dispositif, **le b du 2° du IV de l'article 1639 A *ter* du code général des impôts, dans sa rédaction proposée par le Gouvernement,** définit les exonérations et les abattements de taxe professionnelle sans limitation de durée qui resteraient applicables sur le territoire de l'EPCI issu d'une fusion, dans l'hypothèse où celui-ci n'adopte pas les délibérations requises dans les délais prescrits. Le régime en vigueur dans les EPCI préexistants serait maintenu, mais uniquement la première année suivant celle de la fusion. Ce régime cesserait donc de s'appliquer la seconde année suivant celle de la fusion, sauf délibération contraire de l'EPCI issu de la fusion.

Par cohérence, cette prolongation concernerait également les exonérations et abattements de taxe professionnelle en vigueur dans les communes n'appartenant pas à un EPCI préexistant et relevant, à l'issue de cette fusion, d'un EPCI à TPU.

Cette disposition concernerait les exonérations de taxe professionnelle dont bénéficient :

- les loueurs de gîtes ruraux, les loueurs de meublés de tourisme et les personnes qui louent en meublé tout ou partie de leur habitation personnelle (3° de l'article 1459 du code général des impôts) ;
- les caisses de crédit municipal (art. 1464 du même code) ;
- les entreprises de spectacles vivants et les entreprises de spectacles cinématographiques (art. 1464 A du même code) ;
- les établissements publics administratifs d'enseignement supérieur ou de recherche (art. 1464 H du même code).

Elle viserait également :

- l'abattement de base de taxe professionnelle dont bénéficient les diffuseurs de presse situés dans les zones d'aménagement du territoire, dans les TRDP et dans les ZRU (article 1469 A *quater* du même code) ;
- la réduction de la valeur locative applicable aux usines nucléaires, aux aéroports, aux installations destinées à lutter contre la pollution de l'eau et de l'atmosphère et aux matériels destinés à économiser l'énergie ou à réduire le bruit (article 1518 A du même code) ;
- la réduction de cotisation minimum applicable aux assujettis n'exerçant leur activité professionnelle qu'à temps partiel ou pendant moins de neuf mois de l'année (article 1647 D du même code).

B.– Fixation de la date limite de délibération en matière de taxes ménages

Le **D du I** du présent article vise à compléter l'article 1639 A *quater* du code général des impôts, relatif aux délibérations en matière de taxe d'habitation et de taxes foncières prises par un EPCI à fiscalité propre.

Le 1° est un dispositif de coordination.

Le 2° insère un II à l'article 1639 A *quater* du code général des impôts, afin de prévoir, de manière cohérente avec le dispositif proposé pour les délibérations en matière de taxe professionnelle, qu'un EPCI issu d'une fusion doit prendre, avant le 1^{er} novembre de l'année de la fusion, les délibérations afférentes aux exonérations et aux abattements de taxe d'habitation et de taxes foncières pour que celles-ci soient applicables sur l'ensemble de son territoire à compter de l'année suivante.

Ce dispositif s'appliquerait également dans l'hypothèse où, l'opération de fusion étant en cours, le préfet a fixé par arrêté le périmètre du nouvel EPCI. Il incombe alors aux conseils municipaux des communes membres ou aux organes délibérants des EPCI en voie de fusionner de prendre la délibération précitée.

Comme votre Rapporteur pour avis l'a précédemment indiqué s'agissant

des délibérations prises en matière de taxe professionnelle, le dispositif proposé déroge au droit commun, qui fixe au 1^{er} octobre la date limite d'intervention des délibérations des collectivités territoriales pour être applicables l'année suivante. Dans un souci d'harmonisation de la législation, le **Sénat** a adopté, avec l'avis favorable du Rapporteur de sa Commission des lois et du Gouvernement, un amendement présenté par M. Daniel Hoeffel, ramenant du 1^{er} novembre au 1^{er} octobre de l'année de la fusion la date limite des délibérations en matière de taxes ménages des EPCI issus d'une fusion pour que celles-ci soient applicables au cours de l'année suivante. **Il s'agit là d'une mesure de simplification que votre Rapporteur approuve, le délai supplémentaire d'un mois proposé par le Gouvernement n'apportant pas de marge de manœuvre supplémentaire aux EPCI issus d'une fusion.**

En l'absence de délibérations prises dans les délais prescrits, les délibérations adoptées par chaque EPCI préexistant à la fusion en matière d'exonération et d'abattement de taxes ménages continueraient de s'appliquer.

Le a du 2^o du II de l'article 1639 A quater du code général des impôts, dans la rédaction proposée par le Gouvernement, définit donc les exonérations et les abattements de taxes foncières d'une durée limitée qui resteraient applicables, « pour leur durée et pour leur quotité », sur le territoire de l'EPCI issu de la fusion, que ces exonérations et abattements soient en cours d'application ou soient applicables pour la première fois l'année suivant celle de la fusion. Cette mesure vise ainsi à garantir la sécurité juridique des redevables à la taxe foncière en évitant que les exonérations en vigueur cessent de s'appliquer avant leur terme.

Cette mesure concernerait ainsi :

– l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties de deux ans en faveur des constructions nouvelles (article 1383 du code général des impôts) ;

– l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties de deux ans pour les immeubles appartenant à des entreprises nouvelles, lorsqu'elles bénéficient, pour les établissements qu'elles ont créés ou repris à une entreprise en difficulté, de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices prévue aux articles 44 *sexies*⁽¹⁾ et 44 *septies*⁽²⁾ du code général des impôts (article 1383 A du même code) ;

– l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties de cinq ans en faveur des immeubles situés en ZFU et affectés à une activité entrant dans le champ de la taxe professionnelle (articles 1383 B et 1383 C du même code) ;

– l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation (article 1384 B du même code) ;

⁽¹⁾ Le bénéfice des dispositions de l'article 44 *sexies* du code général des impôts est réservé aux entreprises nouvelles créées entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2004 dans les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) définis au 1^{er} alinéa de l'article 1465 du même code et les zones de redynamisation urbaine (ZRU).

⁽²⁾ S'agissant des entreprises nouvelles créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté, exonérées d'impôt sur les bénéfices au titre de l'article 44 *septies* du code général des impôts, les opérations ouvrant droit à l'exonération ne sont pas limitées au 31 décembre 2004. Cette exonération peut, par ailleurs, être appliquée sur l'ensemble du territoire.

– l’abattement de 30%, pendant cinq ans, sur la base d’imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements à usage locatif faisant l’objet de travaux d’amélioration institué en faveur des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion (article 1388 *ter* du même code) ;

– l’exonération de huit ans de taxe foncière sur les propriétés non bâties applicable aux terrains nouvellement plantés en noyers (article 1395 A du même code) ;

– l’exonération de quinze ans de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terrains plantés en arbres truffiers (article 1395 B du même code) ;

– le dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties de cinq ans afférent aux parcelles exploitées par de jeunes agriculteurs (article 1647-00 *bis* du même code).

Le b du 2° du II de l’article 1639 A *quater* du code général des impôts, dans sa rédaction proposée par le Gouvernement, dresse la liste des exonérations et abattements de taxes ménages qui, n’étant pas astreintes à une condition de durée, demeurerait applicables pour la première année suivant celle de la fusion. Ce dispositif concernerait :

– l’exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties applicable aux bâtiments affectés à l’activité de déshydratation de fourrages, à l’exclusion de ceux abritant les presses et les séchoirs (article 1382 B du même code) ;

– l’exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terrains plantés en oliviers (article 1395 C du même code) ;

– la majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans certaines zones urbaines (article 1396 du même code) ;

– les abattements de la valeur locative pour les logements affectés à l’habitation principale (article 1411 du même code) ;

– la réduction de la valeur locative applicable aux usines nucléaires, aux aéroports, aux installations de lutte contre la pollution des eaux et de l’atmosphère et aux matériels destinés à économiser l’énergie ou à réduire le bruit (article 1518 A du même code).

IV.- Modalités de calcul des compensations versées à un EPCI issu d’une fusion

Le **II** du présent article vise à définir les modalités de calcul des compensations d’exonération de fiscalité locale versées aux EPCI issus d’une fusion.

A.- Les compensations versées à un EPCI issu d’une fusion relevant du régime de la fiscalité additionnelle

Le **A du II** définit les modalités de calcul des compensations d’exonération de fiscalité locale versées à un EPCI issu d’une fusion relevant du régime de la fiscalité additionnelle, selon le principe suivant : **les EPCI issus d’une fusion et relevant du régime de la fiscalité additionnelle percevraient les mêmes**

compensations que les EPCI préexistant, ces compensations étant calculée de manière identique.

1.– La DCTP

Le 1^o propose qu'un EPCI issu d'une fusion et relevant du régime de la fiscalité mixte perçoive « *en lieu et place des EPCI préexistants* » la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), prévue au IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), dite « DCTP 1 ». ⁽¹⁾

2.– Les compensations à « taux gelé »

Le 2^o dresse la liste des compensations versées à un EPCI issu d'une fusion à fiscalité additionnelle, dont le mode de calcul reposerait sur « *les bases constatées au sein de chacun des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale préexistants et le taux retenu pour le calcul de la compensation antérieurement à la fusion* ».

L'EPCI issu de la fusion percevrait ainsi :

– la compensation de la réduction de moitié des bases de taxe professionnelle en cas de création d'établissement (prévue au IV *bis* de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 précitée) ;

– la compensation des exonérations de taxe professionnelle au titre des créations et extensions d'activité en zones de revitalisation rurales (ZRR) (prévue au III de l'article 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et au III de l'article 95 de la loi de finances pour 1998 n° 97-1269 du 30 décembre 1997) ;

– la compensation par le fonds national de péréquation des exonérations de taxe professionnelle en ZRR ⁽²⁾ (prévue au III de l'article 52 de la loi précitée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et au III de l'article 95 de la loi de finances pour 1998 n° 97-1269 du 30 décembre 1997) ;

– la compensation des exonérations de taxe professionnelle en zone de redynamisation urbaine et en zone franche urbaine (prévue au B de l'article 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, au IV de l'article 17 de la loi de finances pour 2002 n°2001-1275 du 28 décembre 2001, aux IV et VI de l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2002 n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 et au III de l'article 27 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) ;

⁽¹⁾ Cette compensation est, par construction, figée et ne tient pas compte de l'évolution des bases.

⁽²⁾ En application de l'article 1465 A du code général des impôts, les entreprises sont, sous réserve d'agrément, exonérées de taxe professionnelle en ZRR lorsqu'elles procèdent :

- soit à des décentralisations, extensions ou créations d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de directions, d'études, d'ingénierie et d'informatique ;
- soit à une reconversion dans le même type d'activités ;
- soit à la reprise d'établissements en difficulté exerçant le même type d'activités.

Cette exonération s'applique également aux artisans qui créent une activité dans ces zones ;

– la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour une durée de cinq ans, en faveur des immeubles situés en ZFU (prévue au III de l'article 17 de la loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, au IV de l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2002 et au III de l'article 27 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) ;

– la compensation, d'une part, de la suppression de la part de la taxe professionnelle perçue au profit des départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse et de la collectivité territoriale de Corse et, d'autre part, de l'application d'un coefficient égal à 0,75 aux bases de cette taxe imposée en Corse au profit des communes et de leurs groupements (prévue au III de l'article 2 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse) ;

– la compensation des exonérations de taxe professionnelle pour les contribuables qui exercent une activité industrielle, commerciale ou artisanale au titre des créations et extensions d'établissements en Corse (prévue au B de l'article 3 de la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse et au B de l'article 48 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse) ;

– la compensation de la réduction progressive des bases de taxe professionnelle pour les titulaires de bénéfices non commerciaux, les agents d'affaires et intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés (prévue au II de l'article 26 de la loi de finances pour 2003, précitée) ;

– la compensation ⁽¹⁾ des exonérations de taxe d'habitation en faveur des personnes économiquement défavorisées définies au I de l'article 1414 du code général des impôts, des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des titulaires de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-2 ou L. 815-3 du code de la sécurité sociale (définies à l'article 1390 du code général des impôts) et des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des redevables âgés de plus de soixante quinze ans (définies à l'article 1391 du même code).

Selon le dispositif proposé, les EPCI issus d'une fusion à fiscalité additionnelle percevraient un montant identique aux compensations versées aux EPCI préexistants.

A cette fin, les compensations seraient calculées à partir des bases constatées au sein de chaque EPCI préexistant, multipliées par le taux appliqué antérieurement à la fusion. Le taux de compensation serait donc gelé à son niveau au moment du calcul de la première année de mise en œuvre de la compensation, mais l'évolution des bases au sein de chaque EPCI préexistant serait prise en compte. **La compensation sera calculée, comme pour les EPCI préexistants, en tenant compte, chaque année, de l'évolution des pertes de bases et du taux « gelé » de la compensation fixée par la loi.**

⁽¹⁾ Ces compensations sont prévues au II de l'article 21 de la loi de finances pour 1992 n° 91-1322 du 30 décembre 1991.

Toutefois, par dérogation à ce dispositif général, le calcul de la réfaction associée à la compensation versée au titre de la réduction de moitié des bases de taxe professionnelle en cas de création d'établissement reposerait sur les « *recettes fiscales et les compensations [...] perçues par l'EPCI issu de la fusion* ». On rappellera, en effet, que le IV *bis* de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 a prévu de compenser aux collectivités locales et à leurs groupements à fiscalité propre, la perte de recettes qui résulte ⁽¹⁾ du dispositif permettant, en cas de création d'établissement, au redevable de la taxe professionnelle de bénéficier d'une réduction de 50% de ses bases au titre de la première année d'imposition. Toutefois, en dehors de certains cas limitativement énumérés par ce texte, « *cette compensation est diminuée d'un montant égal à 2% des recettes fiscales de la collectivité ou du groupement bénéficiaire* ». Selon le dispositif proposé, par cohérence avec les mécanismes d'octroi de la compensation de pertes de base de taxe professionnelle, un EPCI à fiscalité additionnelle issu d'une fusion percevrait automatiquement cette compensation, calculée à partir des réductions de bases constatées sur le périmètre des EPCI préexistants. Toutefois, la réfaction opérée sur le montant de cette compensation serait calculée en tenant compte des recettes fiscales de l'EPCI issu de la fusion, les EPCI préexistants cessant d'exister en tant que tels.

3.– Les compensations à « *taux évolutif* »

Le 3° dresse la liste des compensations versées à un EPCI issu d'une fusion dont le mode de calcul reposerait, lors de la première année suivant celle de la fusion, sur « *le montant de l'abattement ou de la base exonérée au sein du périmètre de chacun des établissements publics de coopération intercommunale préexistants et le taux des taxes foncières voté l'année précédente par chaque établissement public de coopération intercommunale préexistant* ».

Le dispositif proposé vise ainsi à « isoler » les compensations versées à un EPCI issu d'une fusion, dès lors que leurs modalités de calcul reposerait sur des taux « évolutifs » et non plus sur des taux figés à leur niveau à la date de mise en œuvre de la compensation.

Les modalités de calcul des compensations seraient identiques à celles des EPCI préexistants. Elles seraient calculées, la première année suivant celle de la fusion, à partir des bases exonérées ou des abattements constatés au sein du périmètre des EPCI préexistants, auxquelles serait appliqué le taux de l'exonération votée l'année précédente par chaque EPCI préexistant. A compter de la seconde année suivant celle de la fusion, la compensation serait calculée de manière classique, en appliquant aux bases exonérées au sein de l'EPCI issu de la fusion le taux de l'exonération applicable l'année précédente.

Le dispositif proposé précise que les compensations précitées, « à taux évolutif » selon les EPCI concernés, seraient également perçues par les EPCI issus d'une fusion relevant du régime de la fiscalité mixte (dernier alinéa du 3° du A du II du présent article).

⁽¹⁾ En application du dernier alinéa du II de l'article 1478 du code général des impôts.

L'EPCI issu de la fusion percevrait ainsi :

– la compensation des pertes de ressources résultant de l'abattement de 30% sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements à usage locatif en zone urbaine sensible (ZUS) ⁽¹⁾ ;

– la compensation des pertes de ressources résultant de l'abattement de 30% sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements à usage locatif faisant l'objet de travaux d'amélioration instituée en faveur des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ⁽²⁾ ;

– la compensation ⁽³⁾ des pertes de ressources subies par les communautés de communes du fait des exonérations de taxes foncières sur les propriétés bâties de quinze ans applicables aux locaux acquis en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat et destinés soit à un usage locatif, soit à servir de logements-foyers ⁽⁴⁾, aux locaux faisant l'objet de travaux d'amélioration par une aide financière de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat en vue de leur attribution à des personnes défavorisées ⁽⁵⁾ et aux locaux destinés à l'hébergement d'urgence des personnes défavorisées ⁽⁶⁾ ;

– la compensation ⁽⁷⁾ des pertes de ressources subies par les communautés urbaines du fait des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties de quinze ans prévues aux articles 1384 C et 1384 D précités du code général des impôts ;

– la compensation ⁽⁸⁾ des pertes de ressources induites par l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties prévue aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 1395 du code général des impôts, applicables, respectivement, aux terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois, aux terrains boisés en nature de futaies ou de taillis sous futaie qui ont fait l'objet d'une régénération naturelle et les terrains boisés présentant un état de futaie irrégulière en équilibre de régénération.

B.– Les compensations versées à un EPCI issu d'une fusion relevant de la TPU

Le **B du II** du présent article définit les compensations et les exonérations de taxe professionnelle versées à un EPCI issu d'une fusion et relevant du régime de la TPU, ainsi que leurs modalités de calcul. **Un EPCI à TPU issu d'une fusion percevrait, ainsi, au lieu et place des EPCI préexistants et le cas échéant des communes membres, les mêmes compensations que celles applicables aux EPCI issus d'une fusion à fiscalité additionnelle précédemment évoquée par votre Rapporteur, à l'exception de la DCTP 1 et des compensations afférentes aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles situés en ZFU et aux exonérations de taxes d'habitation et de taxes foncières applicables aux personnes âgées économiquement défavorisées.**

⁽¹⁾ Prévues au IV de l'article 42 de la loi de finances initiale pour 2001 n° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

⁽²⁾ Prévues au II de l'article 44 de la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

⁽³⁾ Prévues à l'article L. 5214-23-2 du code général des collectivités territoriales.

⁽⁴⁾ Prévues au premier alinéa de l'article 1384 C du code général des impôts.

⁽⁵⁾ Prévues au deuxième alinéa de l'article 1384 C du code général des impôts.

⁽⁶⁾ Prévues à l'article 1384 D du code général des impôts.

⁽⁷⁾ Prévues à l'article L. 5215-35 du code général des collectivités territoriales.

⁽⁸⁾ Prévues au IV de l'article 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

Les compensations versées aux EPCI issus d'une fusion seraient calculées comme pour les EPCI issus d'une création *ex-nihilo*. Elles reposeraient sur des bases identiques à celles qui auraient été retenues pour le calcul de la compensation aux EPCI préexistants. Le taux appliqué serait, toutefois, différent. Il s'agirait du taux « gelé » à son niveau au moment du calcul de la première année de mise en œuvre de la compensation, mais calculée de manière pondérée, afin de tenir compte de l'importance relative des bases exonérées. De manière plus précise, le taux de taxe professionnelle utilisé serait le taux moyen constaté dans les communes membres au titre de l'année de référence, qu'elles appartiennent ou non à un EPCI préexistant, éventuellement majoré du taux appliqué au profit de l'EPCI sans fiscalité propre auquel appartiendrait une commune, pondéré par l'importance relative des bases imposées sur le territoire des communes.

Afin de tenir compte de la réalité du paysage intercommunal, le dispositif proposé prévoit également, contrairement – et ce qui est logique – aux règles en vigueur pour les EPCI créés *ex-nihilo*, que le taux moyen pondéré des communes membres tienne compte des produits perçus par les EPCI à TPU préexistants et des bases imposées au profit des EPCI à TPZ préexistants. Ce dispositif permet ainsi de tenir compte des compensations versées aux EPCI préexistants à TPU et à TPZ.

C.– Les compensations versées à un EPCI issu d'une fusion relevant de la taxe professionnelle de zone

Le **C du II** du présent article définit les compensations des exonérations de fiscalité locale perçues par un EPCI issu d'une fusion relevant du régime de la TPZ. Par cohérence avec le dispositif proposé pour les EPCI issus d'une fusion et relevant du régime de la fiscalité additionnelle ou de la TPU, il percevrait, d'une part, les compensations afférentes aux pertes de base constatées en dehors de la zone d'activités économiques dans les conditions applicables aux EPCI issus d'une fusion et relevant de la fiscalité additionnelle et, d'autre part, les compensations afférentes aux pertes de base de taxe professionnelle constatées dans la zone d'activités économiques dans les conditions applicables aux EPCI issus d'une fusion et relevant de la TPU.

*

* *

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement ayant pour objectif d'éviter d'accroître la pression fiscale sur les ménages, en permettant que, lorsque des EPCI à fiscalité mixte décident de fusionner, l'EPCI issu de la fusion relève de la taxe professionnelle unique, sauf décision contraire du conseil communautaire.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 230).

Après avoir constaté qu'un amendement de M. Denis Merville sur le même sujet était devenu sans objet, votre Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

*

* *

Après l'article 106

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement tendant à renforcer le caractère incitatif des aides aux fusions de communes. L'État accorde à ces communes une aide, financée depuis 2004 par prélèvement sur recettes. Or, les aides de l'État sont versées sur une période de cinq ans, alors que la période d'intégration fiscale est de douze ans. Cet amendement vise donc à aménager ce régime d'aides, en alignant la durée de leur versement sur la période d'intégration fiscale de douze ans. Le dispositif, qui serait peu coûteux, a été conçu en relation étroite avec le Gouvernement.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 231).

*

* *

Article 123

(Article 1609 nonies C du Code général des impôts)

Assouplissement des modalités de calcul et de révision de l'attribution de compensation versée par un EPCI à TPU à ses communes membres.

Dans le but de favoriser la liberté des collectivités territoriales, le présent article vise à assouplir les méthodes d'évaluation des charges transférées par les communes à l'EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) dont elles sont membres, ainsi que les modalités de calcul de l'attribution de compensation qu'elles perçoivent.

I. – La législation en vigueur

L'article 86 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale prévoit les modalités de mise en œuvre du régime fiscal de la TPU dans les EPCI qui optent pour ce régime. Ces dispositions sont codifiées à l'article 1609 *nonies C* du code général des impôts.

• Le mode de calcul de l'attribution de compensation

En application du V de l'article 1609 *nonies C* du code général des impôts, un EPCI à TPU doit verser à ses communes membres une attribution de compensation destinée à assurer la neutralité budgétaire du passage à la TPU. Cette attribution de compensation constitue une dépense obligatoire pour l'EPCI.

Le mode de calcul du montant de l'attribution de compensation diffère selon que l'EPCI à TPU résulte d'une création *ex-nihilo* ou de la transformation d'un EPCI à fiscalité additionnelle.

Lorsque l'EPCI résulte d'une création *ex-nihilo*, le montant de l'attribution de compensation est égal à la différence entre le produit de taxe professionnelle perçue par les communes l'année précédant le passage à la TPU et le coût net des compétences transférées à l'EPCI (2° du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts). Ce dispositif permet de reverser aux communes « l'excédent » de taxe professionnelle au regard du coût des compétences exercées par l'EPCI.

Lorsque l'EPCI résulte de la transformation d'un EPCI à fiscalité additionnelle, le mode de calcul de l'attribution de compensation s'effectue en deux étapes (3° du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts). Dans un premier temps, le montant de l'attribution de compensation est égal à la différence entre le produit de la taxe professionnelle perçue par les communes l'année précédant le passage à la TPU et celui des « taxes ménages » (taxe d'habitation, taxes foncières) perçue dans les communes au profit de l'EPCI. Dans un second temps, l'attribution de compensation est diminuée, d'une part, à hauteur des compensations perçues par l'EPCI au titre d'exonérations de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties l'année précédant le passage à la TPU et, d'autre part, du coût net des nouvelles compétences transférées par les communes. Ce dispositif permet d'assurer, pour l'EPCI et ses communes membres, la neutralité budgétaire du passage à la TPU.

Dans les deux cas – création *ex-nihilo* d'un EPCI à TPU ou transformation d'un EPCI à fiscalité additionnelle –, le coût net des charges transférées est évalué selon les dispositions prévues au IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

• L'évaluation des charges transférées à l'EPCI

L'évaluation des charges transférées relève d'une commission locale créée à cet effet, composée des représentants des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI. Cette commission peut, toutefois, faire appel, pour l'exercice de sa mission, à des experts. Elle doit rendre ses conclusions l'année du passage au régime fiscal de la TPU.

La commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges exerce ses compétences de manière encadrée. En effet, le coût des dépenses transférées doit être évalué d'après leur coût réel pour les communes lors de l'exercice précédent le transfert ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant ce transfert. Ce coût est réduit, le cas échéant, des recettes de fonctionnement et des taxes afférentes à ces charges.

S'agissant du coût des dépenses d'investissement transférées, les règles de leurs évaluations sont fixées par décret en Conseil d'Etat ⁽¹⁾, afin d'opérer divers

⁽¹⁾ Décret n° 2000-485 du 31 mai 2000 modifiant le décret n° 93-220 du 16 février 1993 pris pour l'application du cinquième alinéa du I de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts et relatif aux conditions d'évaluation des dépenses d'investissement transférées aux communautés de villes.

retraitements qui ne sont pas retenus pour l'évaluation des dépenses de fonctionnement.

**Article 1^{er} du décret n° 93-220 du 16 février 1993
pris pour l'application du quatrième alinéa du IV de l'article 1609 *nonies* C
du code général des impôts, modifié par le décret n° 2000-485 du 31 mai 2000.**

Les dépenses d'investissement transférées aux groupements substitués aux communes pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle comprennent les immobilisations réalisées ou en cours de réalisation. **Elles sont évaluées d'après leur coût réel au compte administratif de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant ce transfert**, dans les conditions suivantes :

1° Les annuités d'emprunts à transférer au groupement sont arrêtées à la date de l'acte instituant le groupement ou de l'acte procédant à des transferts de compétences ;

2° Les frais d'études ne figurent dans les dépenses transférées que si le groupement programme la réalisation de l'investissement en cause ;

3° Les subventions versées, le cas échéant, pour l'exercice d'activités donnant lieu à transfert ne figurent dans les dépenses à prendre en compte lors du transfert que si l'acte instituant le groupement ou les actes ultérieurs procédant à des transferts de compétences ont décidé de les retenir et si elles n'ont pas été prises en compte dans les charges de fonctionnement transférées ;

4° Les acquisitions et les travaux en cours sont évalués d'après leur coût réel, tel qu'il figure au compte administratif des communes membres de l'exercice précédant le transfert de compétences. Le coût réel s'entend du montant de la dépense après déduction des éventuelles annulations de mandats ;

5° Les immobilisations financières ne sont pas comprises dans les dépenses d'investissement à transférer.

Les communes arrêtent le montant définitif des charges transférées à l'EPCI sur le rapport de la commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges. Celles-ci ne sont donc pas liées par l'avis de la commission locale.

Cette décision est arrêtée sur délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue au II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales. Ces conditions de majorité supposent l'accord de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale ⁽¹⁾ (premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 précité), auquel s'ajoute :

– dans les communautés de communes, l'accord des conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population concernée (1° du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales) ;

– dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, l'accord du conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante.

⁽¹⁾ Chaque conseil municipal se prononce à la majorité simple.

Le législateur reconnaît ainsi aux communes dont la population est supérieure, dans les communautés de communes, au quart de la population totale et, dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, à la commune dont la population est la plus importante, un droit de veto dans la détermination de l'évaluation des charges transférées à l'EPCI.

Une fois arrêtée par les communes membres de l'EPCI, l'évaluation des charges transférées à l'EPCI revêt un caractère irréversible pour le calcul de l'attribution de compensation et ne peut être remise en cause. Il en est donc de même pour le montant de l'attribution de compensation.

• Le caractère irréversible du montant de l'attribution de compensation

Le montant de l'attribution de compensation est arrêté par le conseil de l'EPCI à la majorité simple. Compte tenu du fait que la part variable de l'attribution de compensation est fixée par les communes membres, la délibération de l'EPCI est plus théorique que réelle. Une fois arrêté, le montant de l'attribution de compensation est figé.

Le montant de l'attribution de compensation ne peut donc être indexé à la hausse (premier alinéa du 1° du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts). Ce montant est donc plafonné, y compris dans l'hypothèse où l'EPCI bénéficie d'un surplus de recettes fiscales au titre de la TPU.

Les inflexions à la baisse sont également encadrées. Toutes choses égales par ailleurs ⁽¹⁾, le conseil de l'EPCI est autorisé à procéder à une réduction de l'attribution de compensation versée à ses communes membres dans deux cas de figure :

– dans l'hypothèse où cette décision recueille l'accord des conseils municipaux des communes membres concernées ⁽²⁾ (quatrième alinéa du 1° du V de l'article 1609 *nonies* C) ;

– dans l'hypothèse où une diminution des bases imposables de taxe professionnelle réduit le produit disponible, auquel cas le conseil de l'EPCI peut décider, à la majorité simple, de réduire les attributions de compensation dans la même proportion (cinquième alinéa du 1° du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts).

II.– Le dispositif proposé par le Gouvernement

A.– La révision des modalités d'évaluation des charges transférées

Le **I** du présent article vise à modifier le IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, afin de modifier les méthodes d'évaluation des charges transférées par les communes à l'EPCI dont elles sont membres, ainsi que les conditions de majorité requises pour cette évaluation.

⁽¹⁾ En cas de nouveaux transferts de compétence, le montant de l'attribution de compensation est révisé à la baisse à due concurrence des nouvelles charges transférées.

⁽²⁾ Chaque conseil municipal se prononce à la majorité simple.

1.– *La révision des méthodes d'évaluation des charges transférées*

Le 1^o du I du présent article vise à modifier le quatrième alinéa du IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts relatif à l'évaluation du coût des dépenses transférées, afin d'opérer une distinction dans les modalités de cette évaluation selon qu'il s'agit de dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

• **Les dépenses de fonctionnement** transférées continueraient d'être évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux afférents à l'exercice précédent le passage à la TPU ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs au cours d'une période de référence précédant le transfert de compétence à l'EPCI. La nouveauté introduite par le Gouvernement au regard du droit existant réside donc dans le fait que cette période de référence ne serait plus figée à trois ans, mais serait déterminée par la commission locale d'évaluation des charges.

Ce dispositif va donc dans le sens d'une liberté accrue en faveur des communes et permettra de tenir compte, dans l'évaluation des charges de fonctionnement transférées, des spécificités locales.

• **Les dépenses d'investissement** transférées seraient, en revanche, évaluées sur la base d'un « *coût moyen annualisé* », et non plus par référence à leur coût réel dans le dernier budget communal ou à la moyenne triennale de ce coût. Ce coût moyen annuel intégrerait, comme actuellement, le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement, et, par ailleurs, « *en tant que de besoin* », les dépenses d'entretien et les charges financières afférentes à cet équipement, ainsi – et c'est là la nouveauté essentielle du dispositif présenté par le Gouvernement – que le coût de renouvellement lié à l'usure de ce bien.

Il s'agirait ainsi de passer d'une approche purement comptable des dépenses d'équipement à une approche budgétaire, permettant de tenir compte de la vétusté des équipements transférés à l'EPCI. Ce dispositif vise ainsi à répondre aux critiques dont fait l'objet l'évaluation des dépenses d'équipement transférées et permettra de mettre le droit en conformité avec la pratique.

En effet, les mécanismes en vigueur concernant l'évaluation des équipements transférés à un EPCI accordent une sorte de prime aux « mauvais élèves ». Les équipements étant évalués à partir des seuls coûts d'acquisition ou de réalisation, les communes qui consacrent, préalablement au passage du régime de la TPU, un volume de dépenses conséquent en faveur du renouvellement de leurs équipements se trouvent pénalisées dans le calcul du montant de leur attribution de compensation, alors même que l'EPCI se voit transféré des équipements modernes. A l'inverse, les communes qui consacrent le moins de ressources au renouvellement de leurs équipements se trouvent favorisées.

Le Gouvernement propose donc de revenir sur cette situation paradoxale, en prenant en compte, dans l'évaluation des équipements transférés, leur coût de leur renouvellement. Ce dispositif permettra donc de « récompenser » les communes qui investissent et entretiennent leurs

équipements. Il s'agit donc d'une mesure d'équité, dont votre Rapporteur pour avis se félicite.

Le dispositif proposé par le Gouvernement modifie également la période de référence prise en compte pour l'évaluation des équipements transférés. En application du décret n° 2000-485 précité, les équipements sont actuellement évalués sur la base de leur coût réel dans le dernier budget communal ou par référence aux trois derniers comptes administratifs. Comme le souligne l'exposé des motifs, *« la référence aux trois derniers comptes administratifs n'est pas nécessairement pertinente car la dépense aura pu être réalisée bien avant cette période et le bien transmis pourra devoir être renouvelé dans un avenir proche sans que son coût n'ait été pris en compte dans le calcul des charges »*.

Le Gouvernement propose donc d'évaluer les équipements transférés sur la base *« d'une durée normale d'utilisation et ramenée à une seule année »*. Celle-ci devrait sans doute correspondre à la durée d'amortissement des équipements.

Il ressort implicitement du texte proposé par le Gouvernement, qui modifie les dispositions prévues au IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts relatif à la commission locale d'évaluation des transferts de charges, que la durée d'utilisation ainsi que les règles d'actualisation retenues pour évaluer les équipements transférés par l'EPCI feront l'objet d'une proposition de la commission locale précitée. Il reviendra alors aux communes de se prononcer sur la base de cette proposition. Là encore, le dispositif proposé s'inscrit dans la reconnaissance d'une liberté accrue en faveur des collectivités territoriales.

Le coût des dépenses transférées, qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou d'équipement, serait réduit à hauteur des *« ressources afférentes à ces charges »*, afin de prendre en compte, comme la législation actuelle le prévoit, le coût *« net »* des dépenses transférées. Ce dispositif s'appliquerait, à titre d'illustration, dans l'hypothèse où un équipement serait productif de ressources.

2.- La révision de la majorité requise pour évaluer les charges transférées

Le 2° du I du présent article vise à modifier le cinquième alinéa du IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, afin d'assouplir les conditions de majorité requises pour l'évaluation des charges transférées.

Le Gouvernement propose, en effet, que les conditions de majorité requises soient édictées par le seul premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, et non plus par le II de cet article, afin de supprimer la faculté actuellement offerte à une commune dont la population est, dans les communautés de communes, supérieure au quart de la population totale et, dans les communautés d'agglomération et dans les communautés urbaines, la plus élevée, de disposer d'une minorité de blocage. Ceci aboutit à supprimer le droit de veto actuellement octroyé aux conseils municipaux des communes les plus peuplées.

B.– De nouvelles marges de manoeuvre dans la fixation du montant de l’attribution de compensation et dans la détermination de ses modalités de révision

Le **II** du présent article vise à modifier le V de l’article 1609 *nonies* C du code général des impôts, afin d’assouplir le mode de calcul de l’attribution de compensation, ainsi que ses modalités de révision, dans les EPCI passant au régime de la TPU à compter de la date d’entrée en vigueur de la présente loi.

Le **1° et le 2° du II** du présent article sont de coordination.

Le **3° du II** du présent article vise à permettre à un EPCI de fixer librement le montant de l’attribution de compensation, ainsi que les conditions de sa révision, sous réserve que le conseil communautaire, d’une part, se prononce à l’unanimité et, d’autre part, tienne compte « *notamment* » du rapport de la commission locale d’évaluation des transferts de charges. A défaut d’accord à l’unanimité du conseil communautaire, le montant de l’attribution de compensation serait fixé conformément au droit en vigueur préalablement à l’adoption du présent article.

Le dispositif proposé par le Gouvernement renforce donc sensiblement les libertés des collectivités territoriales, au profit de l’intercommunalité.

En effet, en l’état actuel de la législation, le montant de l’attribution de compensation est arrêté par le conseil communautaire à la majorité simple. Mais, comme votre Rapporteur l’a déjà indiqué, il appartient aux communes de déterminer, à la majorité qualifiée, la part variable de l’attribution de compensation. *De facto*, ce sont donc les communes qui fixent actuellement le montant de l’attribution de compensation.

En proposant que le conseil communautaire fixe librement, sous réserve de l’unanimité, le montant de l’attribution de compensation, le Gouvernement introduit une souplesse dans ses modalités de calcul, et ce au bénéfice de l’intercommunalité.

Certes, le conseil communautaire devra se prononcer sur la base du rapport de la commission locale d’évaluation des charges transférées, qui est composée des membres des conseils municipaux des communes concernées. Mais, outre le fait que le conseil communautaire ne sera pas lié par ce rapport, il est désormais expressément prévu que le conseil communautaire pourra tenir compte, à l’occasion de la fixation du montant de l’attribution de compensation, d’autres éléments que ceux contenus dans ce rapport.

Comme l’indique le sénateur Michel Mercier, Rapporteur pour avis au nom de Commission des finances du Sénat, la « *possibilité* [de recourir à d’autres éléments que ceux contenus dans le rapport de la commission locale d’évaluation des charges transférées] *doit permettre au conseil communautaire de tenir compte de la situation particulière de certaines communes. A titre d’exemple, une commune ayant voté une exonération de taxe professionnelle voit son produit de taxe professionnelle de référence pris en compte pour le calcul de la compensation réduit à due proportion si l’EPCI auquel elle appartient passe à la taxe professionnelle unique. Dans ce cas, l’EPCI bénéficie en revanche des effets positifs liés à cette*

exonération, sur les bases de taxe professionnelle sur son territoire. La rédaction du présent article permettrait, dans ce cas, de réévaluer le produit de taxe professionnelle de référence de la commune et donc, d'augmenter le montant de l'attribution de compensation dont elle bénéficie. » Sur le fondement du présent article, les EPCI à TPU seraient donc autorisés à fixer le montant de l'attribution de compensation indépendamment du différentiel entre le produit de taxe professionnelle perçue par les communes de l'année précédant le passage à la TPU et les charges transférées.

De ce fait, l'attribution de compensation pourrait jouer un rôle péréquateur, voire contrepéréquateur, selon les décisions prises par le conseil communautaire. Sous réserve d'un accord à l'unanimité du conseil communautaire, au sein duquel sont représentées toutes les communes membres de l'EPCI, les règles de calcul du montant de l'attribution de compensation pourront éventuellement différer selon les communes.

Le conseil communautaire fixant également librement, sous réserve d'un accord à l'unanimité, les modalités de révision de l'attribution de compensation, il pourra être, par exemple, prévu d'indexer son montant sur l'évolution des bases de taxe professionnelle. Les communes bénéficieraient ainsi d'un « retour » financier direct dans l'hypothèse d'une richesse accrue de l'EPCI.

Votre Rapporteur se félicite des assouplissements introduits dans la détermination du montant et des conditions de révision de l'attribution de compensation, le dispositif proposé par le Gouvernement allant dans le sens d'une liberté accrue en faveur des collectivités territoriales.

Votre Rapporteur relève, toutefois, que le dispositif proposé par le Gouvernement reste « en deçà » des dispositions prévues à l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003).

Introduit à l'initiative du Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, l'article 63 précité prévoit, en effet, que pour les EPCI à TPU résultant, à compter du 1^{er} janvier 2004, d'une création *ex-nihilo*, « *le montant de l'attribution de compensation, les conditions et la date d'effet de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes des neuf-dixièmes au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des quatre cinquièmes de la population de celles-ci, ou des quatre-cinquièmes au moins des conseils municipaux de ces communes représentant plus des neuf dixièmes de la population, en tenant compte notamment du rapport de la commission consultative d'évaluation des transferts de charges.* »

Votre Rapporteur présentera donc un amendement de coordination avec l'article 63 du projet de loi de finances rectificative pour 2003. Dans un souci de simplification de la législation, cet amendement a vocation à s'appliquer à l'ensemble des EPCI, qu'ils soient créés avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi et qu'ils résultent d'une création *ex-nihilo*, d'une transformation ou d'une option pour le régime de la TPU.

C.- L'entrée en vigueur du dispositif

Le **premier alinéa du III** du présent article vise à prévoir que les dispositions prévues au présent article entreront en vigueur à compter de la publication de la loi, et non, comme le prévoit l'article 126, à compter du 1^{er} janvier 2005. Le conseil communautaire d'un EPCI à TPU créé à compter de la date de publication de la loi pourrait donc fixer librement, sous réserve de l'unanimité, le montant et les conditions de révision de l'attribution de compensation. De même, tout nouveau transfert de charges effectué à compter de la publication de la loi serait évalué conformément aux dispositions prévues au I du présent article.

Le **deuxième alinéa du III** du présent article étend les dispositions prévues au présent article aux EPCI à TPU existant à la date de publication de la loi.

Votre Rapporteur se félicite de cette mesure, qui permet d'offrir, en matière d'évaluation des charges et de fixation du montant de l'attribution de compensation, les mêmes facultés aux EPCI à TPU, qu'ils soient créés avant ou après la date de publication de la loi. Il s'agit là d'une mesure utile de simplification, qui permet d'éviter d'instaurer un double régime selon la date de création de l'EPCI à TPU.

Ainsi, les EPCI qui perçoivent la taxe professionnelle en lieu et place de leurs communes membres, pourront, sur délibération du conseil communautaire à la majorité des deux tiers, décider du principe, dans les deux ans qui suivent la date de publication de la loi, d'une nouvelle évaluation des charges déjà transférées. Il appartiendra alors aux communes de procéder, à la majorité qualifiée, à cette opération de réévaluation, sur le fondement des dispositions prévues au I du présent article. Cette mesure permettra aux EPCI de réévaluer le coût des charges transférées qui aurait été mal estimé. Cette faculté n'est offerte qu'une seule fois et l'évaluation réalisée sur le fondement du présent article, si elle est effectuée, devient alors définitive.

De même, les EPCI relevant d'ores et déjà du régime de la TPU, disposeront d'un délai de trois ans pour réviser, sous réserve d'un accord du conseil communautaire à l'unanimité, le montant de l'attribution de compensation et les modalités de sa révision.

Au total, à compter de la date de publication de la loi, les conseils communautaires des EPCI à TPU existants disposeraient d'un délai de deux ans pour procéder, à la majorité des deux tiers, à une nouvelle évaluation des charges transférées et d'une année supplémentaire pour fixer, à l'unanimité, le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision.

III.- Les modifications introduites par le Sénat

Le **Sénat** a adopté trois amendements au présent article :

- **Le premier amendement**, présenté par M. Daniel Hoeffel et adopté avec l'avis favorable du Rapporteur de sa Commission des lois et du Gouvernement, vise

à prévoir, pour les EPCI à TPU créés à compter de la date de publication de la loi que le montant de l'attribution de compensation, ainsi que les conditions de sa révision, peuvent être fixés librement, sous réserve, non plus d'un accord à l'unanimité du conseil communautaire, mais d'un accord de tous les conseils municipaux à la majorité simple.

M. Daniel Hoeffel a, en effet, fait valoir que l'attribution de compensation constitue une « *ressource fondamentale* » pour chacune des communes membres d'un EPCI à TPU. Il est donc indispensable que chacune se prononce sur la fixation de son montant et les modalités de sa révision. Selon l'auteur de l'amendement, il semble, par ailleurs, légitime de recourir à un accord à l'unanimité de chaque conseil municipal, la libre fixation du montant de l'attribution de compensation constituant une dérogation aux règles de droit commun d'évaluation des charges transférées, décidées à la majorité qualifiée.

Votre Rapporteur relève, à cet égard, que la détermination du montant de l'attribution de compensation sur la base de délibérations concordantes de chaque conseil municipal risque d'alourdir et de retarder le processus de décision. Il aurait été sans doute plus simple de prévoir que la libre fixation du montant de l'attribution de compensation repose sur la seule décision du conseil communautaire, au sein duquel sont représentées les communes.

Toutefois, le dispositif prévu par cet amendement permet aux communes de conserver leurs prérogatives s'agissant de la détermination du montant de l'attribution de compensation. On rappellera, en effet, que ce sont les communes qui, en l'état actuel de la législation, fixent indirectement, à la majorité qualifiée, le montant de l'attribution de compensation, puisqu'elles en déterminent la part variable, à savoir le montant des charges transférées. Le dispositif introduit par le Sénat apparaîtra donc comme plus protecteur des intérêts des communes.

• **Le second amendement**, également présenté par M. Daniel Hoeffel et adopté avec l'avis favorable du Rapporteur de sa Commission des lois et du Gouvernement, vise à prévoir, pour les EPCI existant à la date de publication de la présente loi :

– d'une part, que le principe d'une révision de l'évaluation des charges déjà transférées repose, non plus sur une délibération du conseil communautaire à la majorité des deux tiers, mais sur des délibérations concordantes des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI prises à la majorité qualifiée ;

– d'autre part, par cohérence avec le précédent amendement, que le montant de l'attribution de compensation, ainsi que les conditions de sa révision, peuvent être fixés librement, non plus sur le fondement d'une décision à l'unanimité du conseil communautaire, mais sur la base de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres prises dans un délai de trois ans suivant la date de publication de la loi.

M. Daniel Hoeffel considère, en effet, qu'une révision des charges déjà transférées doit résulter, en application du principe de parallélisme des formes, sur une délibération des conseils municipaux des communes membres, et non sur une délibération du conseil communautaire. La délibération à l'origine de l'évaluation initiale des charges transférées ayant résulté des délibérations concordantes à la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue au II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, il propose donc qu'une nouvelle évaluation des charges transférées soit offerte, mais sur la base d'une délibération des communes membres statuant selon la même majorité qualifiée.

Votre Rapporteur relève, comme pour le premier amendement adopté par le Sénat, que le dispositif proposé alourdira le processus décisionnaire devant conduire, pour les EPCI existants, à une révision de l'évaluation des charges transférées et du montant de l'attribution de compensation. Toutefois, ces questions étant particulièrement sensibles pour les communes membres d'un EPCI à TPU, il est légitime que les conseils municipaux des communes membres soient à l'origine des décisions adoptées en la matière.

- **Le troisième amendement** vise à opérer des corrections grammaticales.

*

* *

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement de coordination avec l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2003.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 232).

Elle a examiné un amendement de M. Denis Merville tendant à introduire la règle de la majorité qualifiée dans la procédure de révision de l'attribution de la compensation versée par les communautés aux communes en cas d'application de la taxe professionnelle unique. **Votre Rapporteur pour avis** a estimé que cet amendement est problématique dans la mesure où il va au-delà des dispositions adoptées par la commission des Finances et pourrait se révéler dangereux, malgré l'indéniable souplesse qu'il entend introduire.

Votre Commission a *rejeté* cet amendement.

Après avoir constaté qu'un amendement de M. Denis Merville sur le même sujet était devenu sans objet, votre Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

*

* *

Article 124

(Article 1609 *nonies* C du code général des impôts)

Modification des conditions d'attribution de la dotation de solidarité communautaire.

Le présent article vise à réviser les modalités de répartition de la dotation de solidarité communautaire, afin, d'une part, de renforcer son caractère péréquateur et, d'autre part, d'autoriser son versement à des EPCI non limitrophes.

I.– La législation en vigueur

La dotation de solidarité communautaire a été instituée par l'article 94 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, afin de permettre le financement d'une politique de péréquation au sein des communes membres d'un EPCI à TPU. Son régime a été profondément modifié par l'article 86 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Le régime de la dotation de solidarité communautaire diffère selon qu'elle relève d'un EPCI à TPU ou d'un EPCI à fiscalité mixte.

A.– Le régime de la dotation de solidarité communautaire versée par les EPCI à TPU

En l'état actuel de la législation, seuls les EPCI à TPU⁽¹⁾ ont la faculté d'instituer une dotation de solidarité communautaire en faveur de leurs communes membres, voire en faveur de certains EPCI à fiscalité propre limitrophes. Pour les communautés urbaines, cette faculté constitue une obligation.

Les EPCI à fiscalité additionnelle, en revanche, n'ont pas la possibilité d'octroyer à leurs communes membres une dotation de solidarité communautaire. En application de l'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, ils peuvent, toutefois, instituer « *une dotation de solidarité* », dont les mécanismes d'octroi sont relativement proches de ceux de la dotation de solidarité communautaire, même s'ils sont moins précis

• Le régime de la dotation de solidarité communautaire versée par les communautés d'agglomération et les communautés de communes à TPU

S'agissant des communautés d'agglomération et des communautés de communes à TPU, le législateur a souhaité introduire un régime leur garantissant des marges de manœuvres importantes dans la gestion de la dotation de solidarité communautaire. Ainsi, le principe et la détermination des critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire reposent sur un vote à la majorité des deux tiers du conseil de l'EPCI. Son montant est fixé librement, à la majorité simple, par le conseil communautaire et fait l'objet d'une révision annuelle. Un EPCI à TPU peut donc consacrer le montant des ressources qu'il juge souhaitable pour mener en son sein une politique de péréquation entre ses communes membres.

⁽¹⁾ Communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes à TPU.

La dotation de solidarité communautaire a une vocation clairement péréquatrice, ses critères de répartition devant tenir compte « *notamment* » de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. Ces critères ont donc clairement pour objet de permettre une meilleure répartition de la richesse au sein de l'EPCI.

Le législateur n'a cependant pas précisé l'importance respective que devaient revêtir ces trois critères de répartition. Ce vide juridique a, toutefois, été partiellement comblé par la jurisprudence administrative. Dans un arrêt du 27 décembre 2001, le tribunal administratif de Dijon a estimé qu'« *il découlait du texte clair des dispositions législatives précitées, sans qu'il soit besoin de recourir aux travaux parlementaires, que le respect des critères légaux s'impose **prioritairement** aux conseils des établissements publics de coopération intercommunale et que ces dernières ne peuvent recourir à d'autres critères qu'après s'être conformés à ceux déterminés par le législateur* ».

Il ressort donc de la jurisprudence administrative que la dotation de solidarité communautaire versée par un EPCI à TPU doit s'inscrire dans une démarche péréquatrice, les trois critères fixés par le législateur devant « *prioritairement* » être utilisés pour déterminer les conditions d'octroi de la dotation de solidarité communautaire. Par ailleurs, ces trois critères ayant pour finalité de corriger les écarts de richesse entre les communes membres d'un EPCI à TPU, la jurisprudence semble indiquer qu'un critère non péréquateur, tel que l'évolution des bases de taxe professionnelle, ne saurait être utilisé à hauteur de plus de 50% dans la répartition de la dotation de solidarité communautaire, sauf à s'écarter de la finalité impartie par le législateur à cette dotation.

Toutefois, la loi comme la jurisprudence administrative ne fixent ni le montant exact de dotation de solidarité communautaire devant être réparti au regard des trois critères péréquateurs précités, ni leur importance respective.

• Le régime de la dotation de solidarité communautaire versée par les communautés urbaines

Un régime spécifique est prévu pour la dotation de solidarité communautaire versée par les communautés urbaines. Comme votre Rapporteur l'a précédemment indiqué, la dotation de solidarité communautaire constitue alors une obligation et n'est donc plus facultative. Son montant et ses critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire à la majorité simple. Ces critères sont fixés de manière plus précise et reposent « *notamment* », d'une part, sur l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de la communauté urbaine et, d'autre part, sur l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune par rapport au potentiel fiscal communal moyen par habitant au sein de l'EPCI.

B.- Le régime de la dotation de solidarité communautaire versée par les EPCI à fiscalité mixte

Trois restrictions ont été retenues par le législateur s'agissant de la dotation de solidarité communautaire versée par un EPCI à fiscalité mixte:

- Un EPCI à TPU ⁽¹⁾ ayant instauré une dotation de solidarité communautaire et qui bascule en fiscalité mixte voit le montant de cette dotation gelé, sauf pour assurer le respect d'accords conventionnels de partage de fiscalité avec d'autres EPCI ⁽²⁾ (dernière phrase du premier alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts) ;
- Un EPCI ⁽¹⁾ issu d'une création *ex-nihilo* qui opte, dès la première année, pour le régime de la fiscalité mixte ne peut instituer de dotation de solidarité communautaire ⁽³⁾ (deuxième alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C du même code) ;
- Un EPCI à fiscalité additionnelle ⁽¹⁾ qui bascule en fiscalité mixte ne peut augmenter le montant de la dotation de solidarité qu'il versait antérieurement à ses communes membres ⁽³⁾ (troisième alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C du même code).

RÉGIME DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE EN VIGUEUR POUR LES EPCI À FISCALITÉ MIXTE

| Régime fiscal afférent à l'année (n) | Régime fiscal afférent à l'année (n+1) | Dotations de solidarité communautaire | Base juridique |
|--|--|--|--|
| EPCI à TPU | Fiscalité mixte | Dotations de solidarité communautaire gelée | Premier alinéa du VI de l'article 1609 <i>nonies</i> C du code général des impôts |
| EPCI créé <i>ex nihilo</i> à fiscalité mixte | Fiscalité mixte | Pas de dotations de solidarité communautaire | Deuxième alinéa du VI de l'article 1609 <i>nonies</i> C du code général des impôts |
| EPCI à fiscalité additionnelle | Fiscalité mixte | Dotations de solidarité gelée | Troisième alinéa du VI de |

⁽¹⁾ Autre qu'une communauté urbaine.

⁽²⁾ L'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 permet, en effet, aux communes de conclure des accords de partage de taxe professionnelle avec d'autres communes. Compte tenu du développement de l'intercommunalité, la loi du 12 juillet 1999 a étendu le bénéfice de ce dispositif aux EPCI à fiscalité propre. Un EPCI à TPU peut donc augmenter le montant de la dotation de solidarité versée à des EPCI limitrophes, afin de respecter les engagements contractés.

⁽³⁾ Sauf pour assurer le respect d'accords conventionnels de partage de la fiscalité avec d'autres EPCI.

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | | l'article 1609 <i>nonies C</i> du code général des impôts |
|--|--|--|---|

L'idée sous-jacente aux « trois verrous » précités est de limiter le recours à la fiscalité additionnelle pour financer la politique de péréquation de l'EPCI, afin d'éviter une hausse de la pression fiscale locale. La fiscalité additionnelle serait ainsi circonscrite au financement des compétences transférées à l'EPCI.

II.- Le dispositif proposé par le Gouvernement

Le présent article vise à modifier le premier alinéa du VI de l'article 1609 *nonies C* du code général des impôts, afin d'octroyer aux communautés de communes à TPU et aux communautés d'agglomération une plus grande liberté dans la gestion de la dotation de solidarité communautaire. Les communautés urbaines ne sont pas visées par le dispositif proposé.

A.- Les dispositions restant en vigueur

Le Gouvernement ne propose pas de remettre en question les principes régissant la dotation de solidarité communautaire. Ainsi :

– la dotation de solidarité communautaire demeurerait facultative (sauf pour les communautés urbaines) ;

– le principe et les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire resteraient fixés sur délibération du conseil communautaire à la majorité des deux tiers.

Par ailleurs, le Gouvernement proposant de modifier exclusivement les dispositions prévues au premier alinéa du VI de l'article 1609 *nonies C* du code général des impôts, le régime de la dotation de solidarité communautaire prévu aux deuxième et troisième alinéas de cet article pour les EPCI à fiscalité mixte issus, soit d'une création *ex nihilo*, soit de la transformation d'un EPCI à fiscalité additionnelle, demeurerait inchangé.

B.- Les modifications proposées par le Gouvernement

1.- L'instauration d'une double enveloppe

La dotation de solidarité communautaire serait composée de deux enveloppes :

– la première enveloppe serait répartie « *en tenant compte prioritairement* » des trois critères péréquateurs actuellement en vigueur, à savoir l'importance de la population, le potentiel fiscal par habitant et l'importance des charges des communes membres. Cette première enveloppe « *péréquatrice* » représenterait au moins la moitié du montant total de la dotation de solidarité communautaire ;

– la seconde enveloppe serait libre d'usage, « *le conseil communautaire arrêtant librement les critères pour la répartition de ce solde* ».

Le principe d'une double enveloppe correspond à la volonté du Gouvernement d'octroyer aux EPCI une véritable liberté dans la gestion de la dotation de solidarité communautaire, tout en consacrant la vocation péréquatrice de cette dotation. Plus de la moitié de la dotation de solidarité communautaire serait ainsi répartie sur la base de critères péréquateurs, ce qui, au regard des pratiques actuelles, constitue un degré plus élevé de contraintes en matière de répartition de la dotation de solidarité communautaire.

Il convient de relever, s'agissant de la première enveloppe de cette dotation, que le dispositif proposé tire les conséquences de la jurisprudence administrative et établit ainsi que les trois critères péréquateurs retenus par le législateur permettront de définir les modalités de répartition de cette première enveloppe. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur auprès du Gouvernement, les autres critères édictés par les EPCI pour répartir la première enveloppe de la dotation de solidarité communautaire devraient également s'inscrire dans une démarche péréquatrice. Votre Rapporteur relève, toutefois, que la rédaction proposée comporte quelques incertitudes, le caractère péréquisiteur des critères laissés au libre arbitre des EPCI n'étant pas clairement établi.

2.- L'assouplissement du régime de la dotation de solidarité communautaire versée par un EPCI à fiscalité mixte issu de la transformation d'un EPCI à TPU

La rédaction proposée pour le premier alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts supprime sa dernière phrase. Ce faisant, le Gouvernement propose d'assouplir sensiblement le régime de la dotation de solidarité communautaire versée par un EPCI à TPU qui bascule en fiscalité mixte.

En effet, en l'état actuel de la législation, comme votre Rapporteur l'a précédemment indiqué, en cas de passage d'un EPCI à TPU en fiscalité mixte, le montant de la dotation de solidarité communautaire est gelé. Cette mesure vise à éviter une hausse de la fiscalité additionnelle pour financer la dotation de solidarité communautaire.

Le Gouvernement propose de supprimer ce dispositif. Le régime de la dotation de solidarité communautaire serait donc identique pour tous les EPCI à TPU, qu'ils restent sous ce régime ou basculent en fiscalité mixte. En cas de passage à la fiscalité mixte, l'EPCI concerné pourrait donc fixer librement, dès la première année d'application de ce nouveau régime, le montant de la dotation de solidarité communautaire.

Votre Rapporteur considère que la suppression du dispositif permettant de geler le montant de la dotation de solidarité communautaire versée par un EPCI à TPU qui bascule en fiscalité mixte comporte des risques en termes d'augmentation de la pression fiscale locale. Or, la politique de péréquation au sein d'une intercommunalité n'a pas vocation à être financée par le biais de la fiscalité pesant sur les ménages. Votre Rapporteur présentera donc un amendement de suppression du dispositif proposé.

En revanche, il convient d'indiquer que le Gouvernement ne propose pas de modifier le régime de la dotation de solidarité communautaire versée par les EPCI à fiscalité mixte issus, soit d'une création *ex-nihilo*, soit de la transformation d'un EPCI à fiscalité additionnelle. Les restrictions en vigueur, précédemment évoquées par votre Rapporteur, resteraient donc applicables, afin d'encadrer les modalités de financement de la dotation de solidarité communautaire et d'éviter une hausse de la pression fiscale locale.

3.– Le versement de la dotation de solidarité communautaire entre EPCI non limitrophes

La rédaction du premier alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts proposée par le Gouvernement vise, dans l'hypothèse où une « zone d'activités économiques d'intérêt départemental est située en tout ou partie sur le territoire d'un EPCI », à autoriser cet EPCI à étendre le versement de la dotation de solidarité communautaire aux EPCI à fiscalité propre qui constituent un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophe de son territoire.

Cette attribution serait financée par prélèvement sur l'enveloppe « libre » de critère d'attribution de la dotation de solidarité communautaire, l'enveloppe à caractère péréquateur étant répartie en fonction des caractéristiques des communes membres de l'EPCI.

Ce dispositif permettrait donc, dans l'hypothèse où il existe une zone d'activités économiques d'intérêt départemental, à un EPCI sur lequel se situe tout ou partie de cette zone de verser une dotation de solidarité communautaire aux EPCI, même s'ils ne sont pas limitrophes, dès lors qu'ils forment avec lui un ensemble sans discontinuité territoriale. Il convient d'indiquer, à cet égard, que les EPCI bénéficiaires n'auraient pas à relever de la zone d'activités économiques d'intérêt départemental précitée.

Il s'agit donc là d'une extension de la législation en vigueur, qui n'autorise un EPCI à TPU à verser une dotation de solidarité communautaire en faveur des EPCI à fiscalité propre que dans l'hypothèse où ces derniers sont limitrophes. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, la législation applicable aurait soulevé des difficultés d'application, en constituant un obstacle à la mise en commun des ressources financières afférentes à des EPCI non limitrophes.

Le dispositif proposé permettrait donc de « diffuser » la richesse fiscale perçue par un EPCI au-delà de son territoire. Elle constitue par ce biais une mesure d'intégration économique des EPCI.

Votre Rapporteur relève, toutefois, que la rédaction proposée par le Gouvernement, si elle permet d'étendre, sous certaines conditions, le versement de la dotation de solidarité communautaire à des EPCI non limitrophes, omet de maintenir la faculté dont disposent actuellement les EPCI à TPU de verser une dotation de solidarité communautaire aux EPCI à fiscalité propre limitrophes, même s'ils ne relèvent pas d'une zone d'activités économiques d'intérêt départemental.

On notera, par ailleurs, que la notion de « *zone d'activités économiques d'intérêt départemental* » ne fait pas l'objet d'une définition sur le plan juridique. Elle devra donc être définie, au cas par cas, de manière contractuelle. Votre Rapporteur relève, enfin, que le dispositif proposé par le Gouvernement constitue une exception au principe de spécialité des EPCI et autorise, de ce fait, un EPCI à intervenir dans le domaine des attributions d'un autre EPCI.

III.– Les modifications introduites par le Sénat

Le **Sénat** a adopté, au présent article, un amendement, modifié par un sous-amendement :

• **l'amendement** présenté par M. Michel Mercier, Rapporteur pour avis de sa Commission des finances, adopté avec l'avis favorable du Rapporteur de sa Commission des lois et du Gouvernement, vise :

– d'une part, à supprimer les deux « verrous », prévus aux deuxième et troisième alinéas du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, permettant d'encadrer le versement d'une dotation de solidarité communautaire par un EPCI à fiscalité mixte issu d'une création *ex-nihilo* ou de la transformation d'un EPCI à fiscalité additionnelle. Compte tenu de l'assouplissement introduit par le Gouvernement, un EPCI à fiscalité mixte pourrait ainsi verser une dotation de solidarité communautaire dans les mêmes conditions qu'un EPCI à TPU ;

– d'autre part, à rétablir la faculté offerte à un EPCI de verser une dotation de solidarité communautaire aux EPCI limitrophes, conformément à la législation en vigueur.

• **Le sous-amendement** présenté par M. Jean-Pierre Sueur, adopté avec l'avis favorable du Rapporteur de sa Commission des lois contre l'avis du Gouvernement, maintient le principe d'une double enveloppe au sein de la dotation de solidarité communautaire, mais, afin de consacrer le caractère péréquateur de la première enveloppe, établit désormais que celle-ci serait répartie en fonction exclusivement des trois critères que sont l'importance de la population, le potentiel fiscal par habitant et l'importance des charges des communes membres.

Conformément à la position toujours défendue par votre Commission, votre Rapporteur considère que la seconde vague de décentralisation ne rencontrera l'adhésion de nos concitoyens que si elle n'a pas pour effet d'entraîner une hausse de la pression fiscale locale. Il convient donc de veiller à ce que le développement de l'intercommunalité – que votre Rapporteur appelle de ses vœux – ne se traduise pas par une augmentation de la fiscalité pesant sur les ménages.

C'est la raison pour laquelle votre Rapporteur estime nécessaire de rétablir les « trois verrous » permettant d'encadrer le versement de la dotation de solidarité communautaire par un EPCI relevant du régime de la fiscalité mixte. Les dispositions en vigueur permettent, en effet, soit de geler le montant de la dotation de solidarité communautaire lorsqu'un EPCI, à TPU ou à fiscalité additionnelle, bascule en fiscalité mixte, soit d'interdire le versement d'une dotation de solidarité communautaire lorsque l'EPCI à fiscalité mixte est issu d'une création *ex-nihilo*.

Par ailleurs, dans un souci de lisibilité et de simplification de la législation, votre Rapporteur estime opportun de rétablir le principe d'une enveloppe unique de dotation de solidarité communautaire et donc de supprimer le dispositif de double

enveloppe. Cette position va donc dans le sens d'une liberté accrue des collectivités territoriales, conformément à l'économie générale du présent projet.

Toutefois, ce souci de liberté doit également, selon votre Rapporteur, se conjuguer avec la volonté de mettre en œuvre, au niveau de l'intercommunalité, une véritable politique de péréquation, visant à réduire les inégalités territoriales. Celle-ci est désormais consacrée, au niveau de l'Etat, par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Elle doit être relayée au niveau local, et notamment intercommunal. Les EPCI ont, en effet, vocation, dans l'esprit de votre Rapporteur, à mener une politique d'intégration économique et fiscale, et également à mettre en œuvre une politique de péréquation, qui participera ainsi de la dynamique établie par l'Etat à l'échelon national.

Votre Rapporteur présentera donc un amendement permettant, au travers d'une enveloppe unique de dotation de solidarité communautaire, de consacrer la vocation péréquatrice de cette dotation, tout en maintenant la liberté de choix de ses critères de répartition par les EPCI. La dotation de solidarité communautaire serait ainsi répartie « prioritairement » en tenant compte des deux critères péréquateurs que sont l'importance de la population et du potentiel fiscal – le critère des charges présentant des risques en termes de gestion –, le conseil communautaire étant de ce fait habilité à établir librement d'autres critères.

*

* *

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement tendant à rétablir les dispositions actuelles encadrant le régime de fixation de la dotation de solidarité communautaire (DSC), qui avait été supprimées au Sénat, afin d'éviter les tendances inflationnistes de la DSC.

M. Marc Laffineur a exprimé ses doutes quant à cet amendement qui risquait de pénaliser fortement les petites communes, pour lesquelles la notion de potentiel fiscal n'est pas le critère le plus adapté, notamment lorsqu'elles perdent de la population.

Votre Rapporteur pour avis a indiqué que cet amendement était déposé pour répondre à une double préoccupation. D'une part, il est important de conserver les « verrous » qui permettent aujourd'hui de limiter la possibilité d'augmentation de la DSC. Il s'agit d'éviter que le cumul de la taxe professionnelle unique et de la fiscalité additionnelle ne soit une source de difficultés. C'est pourquoi, il est important de rétablir les dispositions encadrant la faculté offerte à un EPCI relevant du régime de la fiscalité mixte d'instituer une DSC, compte tenu des risques d'accroissement de la pression fiscale locale que présenterait un assouplissement de la législation en vigueur. D'autre part, les critères d'attribution de la DSC peuvent être repensés. Le droit actuel permet de répartir cette dotation en fonction de trois critères principaux : la population, les charges et le potentiel fiscal. Cet amendement propose d'assouplir le mécanisme en supprimant le dispositif complexe de double

enveloppe pour les DSC et d'appliquer d'autres critères à côté des trois critères actuels.

Votre Rapporteur général, a manifesté son intérêt pour cet amendement, en rappelant les travaux de la loi du 12 juillet 1999 auxquels il a participé. Les discussions d'alors avaient porté sur le degré de liberté donné aux EPCI en matière de DSC, au vu de la grande variété des cas de figure. A partir du moment où l'on fait appel à la fiscalité des ménages, il n'est pas raisonnable d'augmenter également la DSC. L'amendement du Rapporteur pour avis permet de revenir à cette logique d'équilibre.

La Commission a *adopté* cet amendement (**n° 233**) et a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

*

* *

Après l'article 124

Votre Commission a examiné trois amendements de M. Marc Le Fur relatifs à la dotation par habitant de la DGF versée aux communautés de communes à taxe professionnelle unique. **Votre Rapporteur pour avis** a estimé qu'un débat devant s'ouvrir prochainement à l'Assemblée nationale sur cette question, il est préférable de ne pas anticiper les modifications qui pourraient être introduites.

M. Augustin Bonrepaux a manifesté son accord avec le dernier de ces amendements, lequel propose d'harmoniser le montant de cette dotation avec celui de la dotation par habitant versée aux communautés d'agglomération. Il a rappelé qu'il s'était personnellement impliqué pour faire évoluer cette dotation, **Votre Rapporteur général**, indiquant qu'il avait lui-même, ainsi que le Président Méhaignerie, soutenu de telles initiatives lors de la précédente législature.

Votre Commission a *rejeté* ces trois amendements.

*

* *

Article 125

(Article L. 5214-16 du Code général des collectivités territoriales)

Versement de fonds de concours entre EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres.

Cet article vise à assouplir les conditions de versement de fonds de concours entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et leurs communes membres.

I.- la législation en vigueur

Le budget des EPCI à fiscalité propre est régi par un principe de spécialité. Il ne peut donc comporter des dépenses et des recettes autres que celles se rapportant à l'exercice de ses compétences. De ce fait, un EPCI à fiscalité propre ne peut intervenir dans le champ des compétences de ses communes membres. Il lui est donc

interdit, en principe, de leur verser des subventions dans des domaines relevant des compétences communales.

Le budget des communes est, quant à lui, régi par un principe d'exclusivité. Une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre ne peut donc inscrire aucune dépense relative à une compétence transférée à cet EPCI. Tout transfert de compétence emporte dessaisissement immédiat des communes qui l'effectuent.

Par dérogation au principe de spécialité des EPCI à fiscalité propre, les articles 1^{er}, 10 et 17 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ont autorisé, respectivement, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les communautés de communes à attribuer à leurs communes membres des fonds de concours « *afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun* ».

Les dérogations au principe de spécialité sont donc, depuis l'origine, strictement encadrées, le législateur n'autorisant en 1999 le versement de fonds de concours aux communes membres d'un EPCI qu'en faveur des équipements présentant « *un intérêt commun* » aux communes et à l'EPCI.

Ces dispositions, extrêmement restrictives, ont été modifiées par l'article 48 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui permet aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines de verser à leurs communes membres des fonds de concours « *afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal* ».

Ces dispositions sont, respectivement, codifiées pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, aux articles L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales.

La notion d'« *utilité [dépassant] manifestement l'intérêt communal* » s'est donc substituée à celle d'« *intérêt commun* ».

L'article 48 de la loi relative à la démocratie de proximité a donc largement assoupli les modalités de versement de fonds de concours d'un EPCI à ses communes membres. Comme l'indique le Gouvernement ⁽¹⁾, l'équipement concerné « [...] *doit être précisément défini, doit relever des compétences de la commune, tout en présentant un intérêt dépassant manifestement l'intérêt communal tant dans son principe que dans son montant ou sa durée, c'est-à-dire que l'équipement en cause doit présenter un intérêt pour plusieurs communes* ».

Par ailleurs, les fonds de concours doivent implicitement rester exceptionnels, en ce qu'ils constituent une dérogation au principe d'interdiction des flux financiers de l'EPCI vers ses communes membres. Soulignons, toutefois, qu'il

⁽¹⁾ Réponse à la question écrite n° 534 déposée par M. Jacques Godfrain, Journal officiel Questions AN du 2 décembre 2002, page 4649.

n'existe pas de plafond en termes de montant ou de durée maximum pour les fonds de concours.

Le législateur a donc autorisé le versement de fonds de concours d'un EPCI vers ses communes membres, en encadrant strictement ce dispositif. En revanche, il interdit le versement par les communes de fonds de concours aux EPCI dont elles sont membres.

II.- Le dispositif proposé par le Gouvernement

Le I, le II et le III du présent article, dans leur rédaction proposée par le Gouvernement, visent à modifier, de manière identique, les articles L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales, relatifs respectivement aux fonds de concours versés par les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Les modifications proposées par le Gouvernement portent sur trois points :

A.- L'autorisation de financements croisés

Le présent article reconnaît aux communes la faculté de verser des fonds de concours aux EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, sous réserve de l'accord du conseil communautaire à la majorité simple. Le versement des fonds de concours ne s'effectuerait donc plus exclusivement des EPCI en faveur des communes membres, mais également en sens inverse.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette mesure vise à résoudre les difficultés suscitées par les « *marges de manœuvre financières réduites* » des EPCI, qui bénéficieraient ainsi des concours de leurs communes membres.

B.- L'assouplissement du régime d'octroi des fonds de concours

Le Gouvernement propose d'assouplir sensiblement les conditions de versement des fonds de concours :

– les modalités de versement de fonds de concours seraient identiques, qu'il s'agisse de fonds de concours versés par les communes membres de l'EPCI ou par celui-ci ;

– ces fonds de concours seraient destinés à « *financer la réalisation d'un équipement* », le caractère restrictif des fonds de concours versés par les EPCI, qui étaient jusqu'à présent circonscrits au financement des équipements « *dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal* », étant ainsi supprimé ;

– une grande liberté serait donc laissée aux élus locaux dans l'utilisation des fonds de concours.

Cette liberté se concrétise par l'exigence d'un vote à la majorité simple du conseil communautaire pour autoriser le versement des fonds de concours. Selon l'exposé des motifs, « *cette règle permet de laisser les élus décider seuls de*

l'opportunité de verser des fonds de concours pour une opération donnée et s'inscrit donc dans un cadre large de liberté. »

Votre Rapporteur relève que la rédaction proposée par le Gouvernement manque, à cet égard, de précision. Elle pourrait sous-entendre que le versement de fonds de concours par les communes membres d'un EPCI en faveur de celui-ci reposerait sur le seul vote du conseil communautaire, et non sur une délibération des communes membres. Le versement d'un fonds de concours par une commune devant nécessairement reposer sur une délibération du conseil municipal, un EPCI ne peut, dans les faits, contraindre une commune à lui verser un fonds de concours. Il est souhaitable que la rédaction soit plus explicite sur ce point.

C.- Un dispositif encadré

Les facultés nouvelles reconnues aux EPCI et à leurs communes membres demeurent toutefois encadrées :

- **Le versement des fonds de concours demeurerait « *exceptionnel* »**

Selon l'exposé des motifs, le terme « *exceptionnel* », désignerait des opérations « *ponctuelles* », dont le financement ne saurait être couvert par le seul EPCI ou par la seule commune concernée. Cette disposition vise ainsi à respecter le principe de spécialité des EPCI et d'exclusivité des communes.

Votre Rapporteur estime, cependant, que la portée du terme « *exceptionnel* » pour caractériser les fonds de concours versés par les EPCI ou ses communes membres manque de précision, ce terme pouvant être apprécié au regard du montant des fonds de concours ou de leur caractère répétitif. Par ailleurs, le principe d'autonomie des collectivités territoriales devrait autoriser les EPCI et leurs communes membres à décider librement de leur politique budgétaire dès lors que celle-ci s'inscrit dans le cadre de leurs compétences.

- **Les fonds de concours financeraient exclusivement la « *réalisation* » d'un équipement, et non les dépenses de fonctionnement afférentes à cet équipement**

Cette rédaction marque un recul au regard de la législation en vigueur, les EPCI ayant actuellement la faculté de financer, via les fonds de concours, les dépenses de fonctionnement et d'investissement afférent aux équipements dont l'intérêt dépasse manifestement le seul intérêt communal.

Votre Rapporteur présentera un amendement permettant d'assouplir la rédaction proposée, afin d'autoriser le versement de fonds de concours pour les dépenses de fonctionnement afférentes à un équipement, qu'il s'agisse de fonds de concours versés par un EPCI ou par une commune membre.

- **Les fonds de concours interviendraient « *en complément d'un financement assuré majoritairement par le bénéficiaire du fonds* »**

Autrement dit, la collectivité compétente pour la réalisation d'un équipement devra en assumer l'essentiel du financement, les fonds de concours versés par le ou les partenaires jouant un rôle subsidiaire. **Votre Rapporteur se félicite de cette disposition, qui permet de garantir que la collectivité à l'origine du versement du fonds de concours reste minoritaire dans le financement des équipements et ne parvient pas, par le biais du versement des fonds de concours, à une « prise de compétence déguisée ».** Dans un souci de précision, votre Rapporteur estime, cependant, souhaitable de retenir une rédaction permettant de tenir compte de l'existence de subventions d'autres personnes publiques (Union européenne, Etats, régions, départements) et d'apprécier, en conséquence, l'importance relative d'un fonds de concours au regard du seul financement apporté par le bénéficiaire du fonds de concours.

III.– Les modifications introduites par le Sénat

Le Sénat a adopté quatre amendements au présent article :

– les **trois premiers amendements**, présentés par M. Daniel Hoeffel et adoptés avec l'avis favorable du Rapporteur de sa Commission des lois et du Gouvernement, visent à préciser que le versement des fonds de concours, effectué par une communauté de communes, une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine, est soumis à l'accord concordant, exprimé à la majorité simple, du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Selon M. Daniel Hoeffel, la décision de versement d'un fonds de concours par une commune membre d'un EPCI doit, en effet, reposer sur une décision du conseil municipal, et non sur la seule décision du conseil majoritaire. **Votre Rapporteur se félicite de ces dispositions, qui permettent de conforter les compétences exercées par les communes ;**

– le **quatrième amendement**, présenté par M. Michel Mercier et adopté avec l'avis favorable du Rapporteur de la Commission des lois du Sénat, le Gouvernement s'en remettant à sa sagesse, vise à supprimer deux des conditions restrictives proposées par le Gouvernement concernant le versement des fonds de concours, à savoir leur caractère « *exceptionnel* » et le fait qu'ils ne peuvent intervenir qu'en complément d'un financement assuré majoritairement par le bénéficiaire du fonds. Selon l'auteur de l'amendement, la détermination de l'importance des financements réalisés par voie de fonds de concours doit relever des seules collectivités territoriales.

Comme l'indique M. Michel Mercier, Rapporteur pour avis de la Commission des finances du Sénat dans son rapport ⁽¹⁾, « *la portée juridique du terme « exceptionnel » est incertaine. En l'absence de toute précision, elle peut s'entendre d'une multitude de façons et pourrait faire, dans tous les cas de figure, l'objet de nombreux contentieux devant les tribunaux administratifs, qui seraient donc appelés à en préciser la portée.* »

⁽¹⁾ Rapport n° 41 établi au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur le projet de loi aux responsabilités locales.

M. Michel Mercier considère également que le caractère « minoritaire » du financement des équipements obtenu par voie de fonds de concours pourrait constituer un obstacle aux projets des EPCI et de leurs communes : « *les fonds de concours ne peuvent intervenir que sous la réserve d'un financement assuré majoritairement par le bénéficiaire du fonds de concours. Si la majorité est relative, dans le cas où plusieurs communes apportent des financements à un EPCI, le bénéficiaire doit dans tous les cas être le premier contributeur, c'est-à-dire assurer une partie plus importante que le plus important des fonds de concours. De facto, il est à craindre que des projets qui auraient pu être réalisés compte tenu des disponibilités financières des EPCI et des communes ne le soient pas en raison de ce caractère majoritaire du financement* ». **La suppression du caractère « exceptionnel » des fonds de concours paraît effectivement opportune, les EPCI et leurs communes membres devant déterminer, en toute autonomie, leur politique budgétaire.**

En revanche, votre Rapporteur estime nécessaire de préciser que le montant total des fonds de concours – toutes origines confondues – n'intervient qu'en complément d'un financement assuré majoritairement par le bénéficiaire du fonds de concours, afin d'éviter que les financements croisés n'aboutissent à une prise de compétence déguisée.

*

* *

Votre Rapporteur pour avis a présenté un amendement concernant les fonds de concours entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres, ce qui permet de garantir que le bénéficiaire du fonds de concours assure la majorité du financement des équipements concernés. La comparaison est établie entre les établissements publics de coopération intercommunale et les communes, et ne prend pas en compte les apports extérieurs.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 234).

Votre Rapporteur pour avis a ensuite présenté un amendement permettant, comme le droit actuel le prévoit, de ne pas limiter le versement des fonds de concours aux seules dépenses d'investissement afférentes à un équipement, mais aussi aux dépenses de fonctionnement.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 235) et a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

*

* *

Article 125 bis (nouveau)

(Article L. 5215-27 du Code général des collectivités territoriales)

Exonération du code des marchés publics des prestations de services effectuées par les communautés urbaines et les communautés d'agglomération.

Le **Sénat** a *adopté*, avec l'avis favorable du Rapporteur de sa Commission des lois, le Gouvernement s'en remettant à sa sagesse, un amendement présenté par M. Daniel Hoeffel, tendant à compléter l'article L. 5215-27 du code général des collectivités territoriales, afin d'exclure du code des marchés publics les conventions passées entre une communauté urbaine et ses communes membres pour créer ou gérer des équipements et des services communautaires ou communaux.

L'article L. 5215-27 du code général des collectivités territoriales permet, en effet, à une communauté urbaine de confier, par convention, la création ou la gestion des équipements et services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements, ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public. Dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier à la communauté urbaine la création ou la gestion des équipements et services relevant de leurs attributions. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a étendu ce dispositif aux communautés d'agglomération.

La législation en vigueur ouvre ainsi la voie à la constitution de pôles de compétences entre les communautés urbaines, ou les communautés d'agglomération, et leurs communes membres. Les modalités de mise à disposition de ces services aux communes membres sont alors fixées par voie de convention.

Il est proposé au présent article d'exclure des règles de passation des marchés publics de telles conventions. Cette proposition semble favorable au développement de l'intercommunalité. Toutefois, elle pourrait soulever des difficultés au regard du droit communautaire de la concurrence. On rappellera, à cet égard, que dans un arrêt du 20 mai 1998 ⁽¹⁾, le Conseil d'Etat a considéré que le contrat conclu entre une communauté de communes et un syndicat mixte ne pouvait bénéficier de la dérogation prévue à l'article 6 de la directive 92/50/CEE sur les marchés publics de services. Il y a donc lieu de s'interroger sur la portée juridique du dispositif présenté au présent article.

*

* *

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

*

* *

Article 125 ter [nouveau]

(Article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales)

Adhésion des collectivités territoriales étrangères à un syndicat mixte.

Le **Sénat** a adopté, avec l'avis favorable du Rapporteur de sa Commission des lois et du Gouvernement, deux amendements identiques, présentés

⁽¹⁾ CE 20 mai 1998, *Communautés de Communes du Piémont de Barr, services des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin*.

respectivement par MM. Pierre Mauroy et Jean-Claude Gaudin, tendant à compléter l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, afin de consacrer le syndicat mixte comme outil de coopération transfrontalière. Le dispositif retenu permettrait, soit la création conjointe par des collectivités territoriales françaises et étrangères d'un syndicat mixte ouvert⁽¹⁾ à vocation transfrontalière, soit la participation des collectivités territoriales étrangères à des syndicats mixtes existants. Ce dispositif permet de compléter le cadre juridique de la coopération transfrontalière, mis en place par le titre IV de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements sont actuellement autorisés :

– à conclure des conventions avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France (article L. 1114-1 du code général des collectivités territoriales) ;

– à constituer, avec les collectivités locales d'Etats membres de l'Union européenne, des groupements d'intérêts publics (GIP), afin de réaliser des projets et des programmes de coopération interrégionale et transfrontalière (article L. 1114-2 du code général des collectivités territoriales), ainsi que pour mettre en œuvre des politiques concertées de développement social urbain (article L. 1114-3 du code général des collectivités territoriales) ;

– à participer, avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, au capital de sociétés d'économie mixte locales (SEML), afin de réaliser des opérations d'aménagement et de construction, en vue de l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou de l'exercice d'une activité d'intérêt général (article 1522-1 du code général des collectivités territoriales) ;

– à adhérer à un organisme public de droit étranger ou à participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat membre de l'Union européenne (article L. 1114-4 du code général des collectivités territoriales).

Selon les auteurs de l'amendement, le cadre institutionnel de la coopération transfrontalière marque cependant des limites, alors que l'on assiste actuellement à une montée en puissance des projets transfrontaliers :

– les GIP sont, en effet, un outil d'une durée limitée et permettent de mener des actions de coopération ponctuelles. Depuis 1992, un seul GIP à vocation transfrontalière aurait été créé.

⁽¹⁾ On rappellera, à cet égard, qu'en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, un syndicat mixte est dit « ouvert » quand il permet de regrouper en son sein, non seulement des communes et des établissements publics de coopération internationale, mais également des régions, des départements, des groupements de collectivités territoriales, des chambres consulaires et d'autres établissements publics. Le régime du syndicat mixte « ouvert » permet ainsi d'associer tous les niveaux de collectivités territoriales.

– les SEML sont peu utilisées, car elles nécessitent de réunir un capital à la fois public et privé et leur objet est limité à des activités de nature commerciale.

Le dispositif proposé vise donc à compléter le cadre institutionnel de la coopération transfrontalière en introduisant un instrument pérenne et polyvalent de coopération, en permettant aux collectivités territoriales françaises et à leurs groupements de constituer conjointement avec des collectivités territoriales des Etats limitrophes et leurs groupements un syndicat mixte « ouvert ».

Ces dernières, ainsi que leurs groupements, seraient également autorisés à adhérer à un syndicat mixte « ouvert » existant. Dans les deux cas, la participation des collectivités territoriales limitrophes et de leurs groupements serait limitée à la moitié des sièges au sein du comité syndical, afin d'interdire qu'une ou plusieurs de ces collectivités ne deviennent majoritaires au sein du syndicat mixte.

Seraient concernées par ce dispositif les collectivités territoriales étrangères visées par la circulaire ministérielle du 21 avril 2001, c'est-à-dire « *les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat* », dès lors qu'elles inscrivent leur activité dans le cadre de la coopération transfrontalière visée à l'article L. 1114-4 du code général des collectivités territoriales. En application de la circulaire précitée du 21 avril 2001, la coopération transfrontalière « *concerne les relations établies entre collectivités territoriales françaises et étrangères se trouvant au voisinage d'une frontière terrestre, et dans certains cas, d'une frontière maritime* ».

Le régime du syndicat mixte « ouvert » proposé au présent article comme nouvel outil de coopération transfrontalière permettrait à tous les niveaux de collectivités territoriales étrangères de participer à un syndicat et de ne pas circonscrire cette coopération aux seules communes et à leurs groupements.

Cet outil est, par ailleurs, extrêmement souple. En application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, un syndicat mixte « ouvert » a pour finalité « [les] *œuvres ou [les] services présentant une utilité pour chacune [des] personnes morales [le composant]* ». Dans le cadre du dispositif proposé, ces finalités devraient, par ailleurs, s'inscrire dans une démarche de coopération transfrontalière.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement, les collectivités territoriales françaises et celles des Etats limitrophes seraient ainsi en mesure de mener des politiques publiques communes telles que :

« – *associer des collectivités territoriales étrangères dans l'élaboration d'un SCOT, voire d'un schéma de planification territoriale transfrontalier, dans le respect des dispositions du code de l'urbanisme ;*

– *créer une autorité organisatrice de transport transfrontalier réunissant les différents niveaux de collectivités compétentes en matière de transports collectifs ;*

– *créer une structure de gestion d'espaces naturels métropolitains ;*

- constituer une agence de bassin transfrontalier ;
- assurer la réalisation et la gestion d'une station d'épuration transfrontalière (dont les équipements principaux seraient localisés en France) ;
- construire et exploiter une usine de traitement des déchets à l'échelle d'un bassin de vie transfrontalier ;
- créer, mettre en réseau, promouvoir et gérer une ou plusieurs zones d'activités. ».

Votre Rapporteur estime souhaitable d'introduire un outil spécifique de coopération transfrontalière avec les collectivités territoriales étrangères. Il convient toutefois de relever que le choix du syndicat mixte comme outil de cette coopération risque de soulever des difficultés.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, la structure du syndicat mixte ne pourrait effectivement s'appliquer en théorie que sur la frontière franco-espagnole. Les autorités publiques espagnoles semblent toutefois privilégier la structure des sociétés d'économie mixte locales, qui peuvent comporter en leur sein des personnes privées. La coopération transfrontalière avec les collectivités territoriales du Luxembourg, d'Allemagne, de Suisse fait, quant à elle, l'objet de groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT), dans le cadre des accords de Karlsruhe du 23 janvier 1996. Il en est de même pour la coopération transfrontalière avec la Suisse et la Belgique.

Par ailleurs, la structure du syndicat mixte, héritée de notre droit national, se prête mal aux spécificités juridiques des autres Etats membres de l'Union européenne. On peut, notamment, s'interroger sur la faculté qu'auraient les syndicats mixtes de percevoir des taxes ou des redevances sur un territoire étranger.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, le Gouvernement privilégierait donc, comme structure juridique de coopération transfrontalière, le groupement local de coopération transfrontalière. Dans l'attente d'un outil consacré par le droit communautaire, le groupement local de coopération transfrontalière constitue un instrument souple, permettant d'associer tous les opérateurs locaux concernés, et adapté aux normes juridiques en vigueur dans chaque Etat.

*

* *

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

*

* *

Article 125 quater (nouveau)

(Article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale)

Conventions de partage de taxe professionnelle ou de taxe foncière sur les propriétés bâties entre EPCI ou entre EPCI et communes.

Le Sénat a adopté deux amendements identiques, le Rapporteur de sa commission des Lois s'en remettant à l'avis du Gouvernement, qui a émis un avis favorable, présentés respectivement par MM. Gérard Collomb et Jean-Claude Gaudin, tendant à modifier les articles 11 et 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, afin de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de passer des conventions de partage de fiscalité lorsqu'ils interviennent sur le territoire d'un autre EPCI ou d'une commune tierce, dans le cadre de projets de développement commun en matière économique.

Les articles 11 et 29 de la loi du 10 janvier 1980 précitée organisent, en effet, un partage de fiscalité entre un EPCI et ses communes membres dans le cadre de la gestion de zones d'activités économiques. La législation en vigueur ne prévoit actuellement que des reversements de fiscalité géographiquement limités.

Il est proposé d'assouplir cette législation, afin de permettre aux EPCI à fiscalité propre d'intervenir sur le territoire d'un autre EPCI ou d'une commune située hors son territoire, en contribuant financièrement à la création ou à l'équipement de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires et aéroportuaires dont l'intérêt leur est commun.

En contrepartie de la participation aux investissements réalisés, ces EPCI pourront bénéficier d'un partage de taxe professionnelle, dans les conditions prévues au **I**, et de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les conditions prévues au **II**. Ce partage de taxe professionnelle ou de taxe foncière serait opéré sur délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI contributeur et des assemblées délibérantes de l'EPCI ou de la commune sur le territoire duquel sont situées les zones d'activités.

Cet article favorise donc le développement des zones d'activités économiques, dont la création et la gestion excèdent les activités financières du groupement ou de la commune où elles sont situées. Le dispositif présenté sera d'une implication souple du point de vue institutionnel. Il présente en outre l'avantage de renforcer le lien entre l'objet de la convention, l'aménagement d'une zone, et les recettes fiscales liées à l'activité économique générée par celle-ci.

*

* *

Votre Commission a examiné un amendement de M. Denis Merville, permettant les ententes entre les EPCI et les syndicats mixtes. **Votre Rapporteur pour avis** a souligné qu'il existe un doute sur la compatibilité de cet amendement avec la législation sur les marchés publics et a, en conséquence, émis un avis défavorable.

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

*
* *

Article additionnel après l'article 125 quater

Après un avis défavorable de votre **Rapporteur pour avis**, votre Commission a *rejeté* deux amendements présentés par M. Jean-Pierre Brard portant l'un sur le stationnement payant sur la voirie, l'autre sur le produit de la taxe spéciale d'équipement, satisfait par un amendement précédemment adopté.

Votre Rapporteur général, a présenté un amendement fixant les principes régissant l'allègement temporaire de la taxe professionnelle. Le principe retenu serait celui du dégrèvement, afin que soit garantie la neutralité de l'opération pour les budgets locaux. Afin de favoriser l'efficacité de la dépense fiscale, l'allègement serait ciblé sur l'investissement productif, c'est-à-dire les immobilisations éligibles à l'amortissement dégressif, et serait temporaire puisqu'il ne concernerait que les investissements réalisés du 1^{er} janvier 2004 au 30 juin 2005. De manière à permettre la maîtrise du coût pour le budget de l'État, le dégrèvement serait calculé au taux de la taxe professionnelle de 2003 et s'appliquerait après les autres exonérations et dégrèvements pouvant bénéficier aux immobilisations éligibles et avant le plafonnement de la valeur ajoutée. Il convient de préciser que les amortissements linéaires entrent dans le champ du dispositif s'ils répondent à ces critères. L'avantage de ce système est évident pour des collectivités locales, qui ne perdront rien, comme pour les entreprises, bénéficiaires de la dégressivité.

Votre Rapporteur pour avis a émis un avis favorable à cet amendement.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° 236).

*

* *

Puis, la Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de l'ensemble du texte, ainsi modifié.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 14

(Art. L. 151-7 du code de la voirie routière)

Amendement n° 205 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Après les mots : « de la collectivité intéressée », rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa de cet article :

« , après que celle-ci a informé le conseil régional et les conseils municipaux des communes traversées. »

(Art. L. 153-2 du code de la voirie routière)

Amendement n° 206 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Après les mots : « de la collectivité intéressée », rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa de cet article :

« , après que celle-ci a informé le conseil régional et les conseils municipaux des communes traversées. »

Article 16

(Article L. 110-3 du code de la route)

Amendement n° 207 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis, et par M. Augustin Bonrepaux :

Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

Article 18

Amendement n° 208 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Supprimer le dernier alinéa de cet article.

Article 19

Amendement n° 209 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Dans la première phrase de cet article, après les mots :

« Les collectivités territoriales »,

insérer les mots :

« et leurs groupements ».

Amendement n° 210 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis et par MM. Jean-Pierre Balligand, Augustin Bonrepaux, Didier Migaud, Thierry Carcenac, Jean-Louis Dumont, Pierre Bourguignon, Jean-Louis Idiart et les autres commissaires membres du groupe socialiste :

A la fin de la première phrase de cet article, substituer aux mots :

« ces contrats et dans les conditions qu'ils fixent »

les mots :

« la réalisation de ces opérations et dans les conditions fixées par ces contrats »

Amendement n° 211 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis et par M. Marc Le Fur :

I. Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les charges pour les départements résultant des travaux d'aménagement de la voirie transférée, rendus nécessaires par une décision de l'Etat, sont compensées, à due concurrence par un relèvement de la dotation globale de fonctionnement versée aux départements. »

II. Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« La perte de recettes pour l'Etat est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Article 35

Amendement n° 212 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis et par M. Jean-Louis Dumont :

Compléter la dernière phrase de l'avant-dernier alinéa du I de cet article par les mots : « , afin de lui préciser les conditions législatives dans lesquelles la décentralisation de la gestion des fonds structurels européens sera pérennisée dans le cadre des prochaines perspectives financières de l'Union européenne. »

Amendement n° 213 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

A la fin du dernier alinéa du I de cet article, supprimer les mots : « sauf si la loi en décide autrement ».

Article 49

(Article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement n° 214 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi le quatrième alinéa de cet article :

« La convention fixe, en accord avec la Caisse des dépôts et consignations, l'enveloppe de prêts que cet établissement peut affecter aux opérations définies dans la convention à partir des fonds d'épargne dont il assure la gestion en application de l'article L. 518-1 du code monétaire et financier. »

(Article L.301-5-2 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement n° 215 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Dans la première phrase du deuxième alinéa de cet article, après les mots :

« et de places d'hébergement, » ;

insérer les mots :

« de rénovation urbaine au sens de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, ».

(Article L.301-5-2 du code de la construction et de l'habitation)

Amendement n° 216 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi le cinquième alinéa de cet article :

« La convention fixe, en accord avec la Caisse des dépôts et consignations, l'enveloppe de prêts que cet établissement peut affecter aux opérations définies dans la convention à partir des fonds d'épargne dont il assure la gestion en application de l'article L. 518-1 du code monétaire et financier. »

Article 49

Amendement n° 217 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Dans le septième alinéa du 3° du III de cet article, substituer aux mots :

« opérations de renouvellement urbain »,

les mots :

« actions et opérations de renouvellement urbain, et notamment les actions de rénovation urbaine au sens de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, »

Amendement n° 218 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Dans la troisième phrase du XII de cet article, après les mots :

« et de places d'hébergement, » ;

insérer les mots :

« de rénovation urbaine au sens de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, ».

Amendement n° 219 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Dans le deuxième alinéa du XIII de cet article, substituer aux mots :

« le département »

les mots :

« la région »

Amendement n° 220 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Dans la première phrase du dernier alinéa du XIII de cet article, après les mots :

« pour la rénovation urbaine »

insérer les mots :

« ou, par délégation, le représentant de l'Etat dans le département, »

Article 88 A

Amendement n° 221 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi le 3° du II de cet article :

«3° L'avant-dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Le bilan retrace également les conséquences financières des transferts de personnel et des délégations de compétence. ».

Après l'article 88 A

Amendement n° 222 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis et par MM. Didier Migaud, Augustin Bonrepaux, Jean-Pierre Balligand, Thierry Carcenac, Jean-Louis Dumont, Pierre Bourguignon, Jean-Louis Idiart et les autres commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer l'article suivant :

I. Le deuxième alinéa de l'article 1607 *bis* du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Le produit de cette taxe est arrêté chaque année par l'établissement public foncier local dans la limite d'un plafond fixé à 30 euros par habitant situé dans son périmètre ».

II. L'article 97 de la loi de finances pour 1998 (n°97-1269 du 30 décembre 1997), le II de l'article 88 de la loi de finances pour 2001 (n°2000-1352 du 30 décembre 2000) et l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n°2002-1576 du 30 décembre 2002) sont abrogés.

Article 88

Amendement n° 223 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis et par M. Gilles Carrez :

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

« Si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent, l'Etat maintient, dans des conditions fixées en loi de finances, un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. La constatation de la diminution de ces recettes fait l'objet d'un rapport du Comité des finances locales dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat. ».

Amendement n° 224 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

I. Dans la première phrase du 1° du III de cet article, substituer au mot :

« engagées »

les mots :

« ayant fait l'objet d'un engagement juridique ».

II. En conséquence, dans le 2° du III de cet article, substituer aux mots :

« non engagées »

les mots :

« n'ayant pas fait l'objet d'un engagement juridique ».

Article 88 bis

(Article L. 1614-1-1 du code des collectivités territoriales)

Amendement n° 225 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

A la fin de cet article, substituer aux mots :

«à son exercice normal»

les mots :

«déterminées par la loi ».

Article 88 ter

Amendement n° 226 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Supprimer cet article.

Article 89

Amendement n° 227 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

I. Dans la dernière phrase du dernier alinéa du I de cet article, après les mots :

« collectivités territoriales »,

insérer les mots :

« ou leurs groupements ».

II. En conséquence, dans le II de cet article, après les mots :

« entre les collectivités territoriales »,

insérer les mots :

« ou leurs groupements ».

Amendement n° 228 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis et par M. Michel Bouvard :

I- Après le mot : « préventif », rédiger ainsi la fin de la première phrase du III de cet article :

« et curatif, de réhabilitation, d'exploitation et d'aménagements, liés à la sécurité routière et à la prise en compte des risques naturels, des voiries transférées. »

II- Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« Les éventuelles pertes de recettes pour l'Etat sont compensées par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Amendement n° 229 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

I. Compléter cet article par les deux paragraphes suivants :

« VIII.— A compter du 1er janvier 2005, les droits acquittés par les communes en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique, dans les écoles du premier degré, d'oeuvres protégées sont compensés par un relèvement à due concurrence de la première fraction de la dotation de solidarité rurale prévue à l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales et de la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales.

« IX.— La perte de recettes est compensée à due concurrence par la création, au profit de l'Etat, d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Article 104
(Article 1638 0-bis du code général des impôts)

Amendement n° 230 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

I. Rédiger ainsi l'avant-dernier alinéa du A du I de cet article :

« 2. Lorsqu'au moins un des établissements publics de coopération intercommunale soumis aux dispositions du I de l'article 1609 *nonies* C fait également application des dispositions du 1° du II de l'article 1609 *nonies* C, l'établissement public de coopération issu de la fusion est soumis de plein droit au régime prévu au I de cet article, sauf délibération contraire du conseil communautaire, statuant à la majorité simple de ses membres, prise au plus tard le 31 décembre de l'année de la fusion. »

II. En conséquence, au début du dernier alinéa de cet article, insérer les mots :

« Dans le cas d'une option pour le II de l'article 1609 *nonies* C, et »

Après l'article 106

Amendement n° 231 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Insérer l'article suivant :

I. – L'article L. 2335-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« Au cours de la première année, l'aide de l'Etat est égale aux douze treizièmes du produit de cette différence par les bases nettes correspondantes de la commune préexistante considérée. Au cours des onze années suivantes, elle est réduite chaque année d'un treizième et supprimée à partir de la treizième année ».

2° Dans le dernier alinéa, le nombre : « cinq », est remplacé par le nombre : « douze ».

II. – Les dispositions prévues au I s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2005.

III. – La perte de recettes est compensée à due concurrence par la création, au profit de l'Etat, d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 123

Amendement n° 232 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

I.- Après le 1° du II de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1° *bis* Le 2° *bis* est supprimé ; »

II.- En conséquence, rédiger ainsi le 3° du II de cet article :

« 3° Il est rétabli un 2° ainsi rédigé :

« 2° Sur proposition du conseil communautaire, le montant de l'attribution de compensation, les conditions et la date d'effet de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes des neuf dixièmes au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des quatre cinquièmes de la population de celles-ci, ou des quatre cinquièmes au moins des conseils municipaux de ces communes représentant plus des neuf dixièmes de la population, en tenant compte notamment du rapport de la commission consultative d'évaluation des transferts de charges.

« A défaut d'accord dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le montant de l'attribution de compensation est fixé dans les conditions figurant aux 3°, 4° et 5°. »

Article 124

Amendement n° 233 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi cet article :

« Le premier alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts est ainsi rédigé :

« L'établissement public de coopération intercommunale, autre qu'une communauté urbaine, soumis aux dispositions du I du présent article peut instituer au bénéfice de ses communes membres et, le cas échéant, d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophes une dotation de solidarité communautaire, dont le principe, le montant, et les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers. Le montant de cette dotation est fixé librement par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle est répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil. Toutefois, en cas d'application par l'établissement public de coopération intercommunale des dispositions du II du présent article, cette dotation ne peut être augmentée, sauf pour assurer le respect d'accords conventionnels de partage de fiscalité avec d'autres établissements publics de coopération intercommunale. Lorsqu'une zone d'activités économiques d'intérêt départemental est située en tout ou partie sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale, celui-ci peut étendre le versement de la dotation de solidarité communautaire aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre constituant un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophe de son territoire. »

Article 125

Amendement n° 234 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

I. Dans le dernier alinéa du I de cet article, après les mots :

« la réalisation »,

insérer les mots :

« ou le fonctionnement ».

II. En conséquence, procéder à la même insertion dans le dernier alinéa du II et le dernier alinéa du III.

Amendement n° 235 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis :

I.- Compléter le I de cet article par l'alinéa suivant :

« Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée par le bénéficiaire du fonds de concours. ».

II.- En conséquence, procéder à la même insertion à la fin des II et III de cet article.

Après l'article 125 quater

Amendement n° 236 présenté par M. Laurent Hénart, Rapporteur pour avis et par M. Gilles Carrez :

Insérer l'article suivant :

I. Le chapitre II *bis* du titre V de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts est complété par une section VII intitulée « Dégrèvement temporaire en faveur de l'investissement productif » et comprenant un article 1647 C *quinquies* ainsi rédigé :

« Article 1647 C *quinquies*. — Pour les impositions établies au titre de 2006 et 2007, la cotisation de taxe professionnelle au bénéfice des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale fait l'objet d'un dégrèvement pour sa part relative aux immobilisations entrant dans le champ d'application du 1 de l'article 39 A du code général des impôts créées ou acquises à l'état neuf entre le 1^{er} janvier 2004 et le 30 juin 2005.

Le dégrèvement est accordé sur demande effectuée dans la déclaration prévue à l'article 1477.

Ce dégrèvement est égal à la valeur locative des immobilisations visées au premier alinéa multipliée par le taux de chaque collectivité ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au titre de 2003 ou le taux de l'année d'imposition s'il est inférieur. Pour la détermination du taux applicable dans le cas où la commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale faisant application des dispositions mentionnées aux 1 et 2 du I *ter* de l'article 1647 B *sexies*, ces dernières dispositions s'appliquent, en tant que de besoin, compte tenu d'une référence aux décisions prises en 2003 ou 2004.

La cotisation s'entend de l'ensemble des sommes mises à la charge de l'entreprise figurant sur l'avis d'imposition, diminué, le cas échéant, de l'ensemble des réductions et autres dégrèvements dont cette cotisation peut faire l'objet à l'exception du dégrèvement au titre de l'article 1647 B *sexies*. »

II. La perte de recettes pour l'Etat est compensée à due concurrence par une augmentation des droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

N°1432-Avis de M. Laurent HÉNART, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi (n° 1218), adopté par le Sénat, relatif aux responsabilités locales