



N° 2510

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, **de réforme des collectivités
territoriales** (n° 2280),

PAR M. Philippe VIGIER
Député.

Voir les numéros :

Sénat : **60, 169, 198** et T.A. **57** (2009-2010).

Assemblée nationale : **2280**.

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE : UN PROJET DE LOI PROFONDÉMENT MODIFIÉ PAR LE SÉNAT	7
I.- ARTICLE 5 : LES MÉTROPOLIS	7
A.- LA CRÉATION DES MÉTROPOLIS	8
1.- Le projet de loi permet la création volontaire d'un nouvel EPCI selon deux modalités.....	8
2.- Le seuil démographique pour constituer une communauté urbaine a été aligné sur celui des métropoles	10
B.- LES COMPÉTENCES DES MÉTROPOLIS.....	11
1.- Le projet de loi crée un nouvel établissement au sommet de l'intégration intercommunale	11
2.- Le texte adopté par le Sénat rétablit les compétences de proximité des communes membres de la métropole	13
C.- L'INSTITUTION DES MÉTROPOLIS	14
D.- LE FINANCEMENT DES MÉTROPOLIS	14
1.- Le projet de loi initial prévoyait le transfert de l'intégralité des ressources des communes à la métropole	15
2.- Le texte adopté par le Sénat rétablit l'autonomie financière des communes de la métropole.....	21
II.- ARTICLES 5 BIS ET 5 TER : COORDINATION AVEC LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	29
III.- ARTICLES 8, 9 ET 10 : LA CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES	31
A.- LE REMPLACEMENT DE LA PROCÉDURE DE FUSION DE COMMUNES	31
1.- Le constat du morcellement territorial	31
2.- Des modalités de regroupement qui doivent préserver les libertés locales	34
B.- LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES CONCERNANT LES COMMUNES NOUVELLES	38
1.- La DGF de la commune nouvelle	38
2.- La question de l'incitation financière à la création de la commune nouvelle	40
3.- Les mesures transitoires et dérogatoires en faveur de la commune nouvelle.....	41
C.- LES DISPOSITIONS FISCALES CONCERNANT LES COMMUNES NOUVELLES.....	43
1.- La fiscalité de la commune nouvelle	43
2.- Les potentiels fiscal et financier de la commune nouvelle.....	44

IV.– ARTICLE 34 <i>TER</i> : LA RÉVISION DE CERTAINES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION EN FONCTION DU COÛT DE CERTAINS ÉQUIPEMENTS	46
A.– LE JUSTE PRIX DES PISCINES ?.....	46
1.– La problématique soulevée au Sénat.....	46
2.– La réponse apportée par l'article 34 <i>ter</i>	46
B.– LA PORTÉE ET LES CONSÉQUENCES DE L'ARTICLE 34 <i>TER</i>	47
1.– La mutualisation inégale des charges liées aux équipements.....	47
2.– La mutualisation totale du coût du fonctionnement du service communautaire	47
V.– ARTICLE 34 <i>QUATER</i> : LA FACULTÉ D'UNIFICATION DE LA DGF SUR UN PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL	49
A.– L'AMENDEMENT ADOPTÉ : LES CONDITIONS D'UN TRANSFERT DE LA DGF DES COMMUNES À LEUR EPCI	49
B.– LE SOUS-AMENDEMENT ADOPTÉ : UNE DÉROGATION DISCUTABLE AUX RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ À LA DDR, DÉPOURVUE DE LIEN AVEC L'ARTICLE 34 <i>TER</i>	49
VI.– ARTICLE 35 : LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES	51
DEUXIÈME PARTIE : DES PROPOSITIONS POUR UNE RÉFORME COHÉRENTE ET RESPONSABLE BUDGÉTAIREMENT	53
I.– LES MÉTROPOLIS : POUR UN PROJET AMBITIEUX ET COHÉRENT	53
A.– CRÉER UN CLUB RESTREINT DE MÉTROPOLIS CAPABLES DE RIVALISER AVEC LES GRANDES CITÉS EUROPÉENNES	53
1.– Fixer un seuil d'accès au club des métropoles discriminant par rapport aux communautés urbaines	53
2.– Cesser de construire l'intercommunalité sur des effets d'aubaine budgétaire	55
B.– RENFORCER LES COMPÉTENCES DES MÉTROPOLIS.....	58
1.– Élargir les transferts de plein droit aux compétences stratégiques en matière économique.....	58
2.– Offrir une gamme complète de compétences susceptibles d'être transférées par voie conventionnelle.....	59
C.– AMÉNAGER LE RÉGIME BUDGÉTAIRE DES MÉTROPOLIS TOUT EN RESPECTANT L'AUTONOMIE FISCALE DES COMMUNES MEMBRES	60
1.– Modifier le plafond de l'indexation de la DGF des métropoles.....	60
2.– Respecter l'autonomie fiscale des communes membres, gage d'adhésion au projet..	61
II.– FAVORISER LES COMMUNES NOUVELLES SANS UNE INCITATION FINANCIÈRE QUI S'AVÉRERAIT INSOUTENABLE	63
A.– UNE INCITATION PAR LA SOUPLESSE DE LA PROCÉDURE, NON PAR L'EFFET D'AUBAINE	63

B.– LA CRÉATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE DOIT ÊTRE NEUTRE FINANCIÈREMENT POUR LES COMMUNES REGROUPÉES, MAIS AUSSI POUR TOUTES LES AUTRES.....	64
1- Le calcul du complément de garantie de la commune nouvelle	64
2- L'indexation de la dotation forfaitaire d'une commune nouvelle se substituant à un ou plusieurs EPCI	65
3- L'éligibilité maintenue de la commune nouvelle à la dotation de solidarité rurale	66
III.– UNE DGF INTERCOMMUNALE AFIN DE FAVORISER LA SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE	68
A.- LA TENTATION DE LA DGF TERRITORIALE.....	68
1.- L'enjeu associé à l'unification de la DGF sur un périmètre intercommunal	68
2. Une DGF territoriale réservée à la péréquation ?	69
B.– L'OCCASION D'UNE MISE EN ŒUVRE PRUDENTE	69
1.– Une mutualisation redistributrice	70
2.– Les conditions de mise en œuvre	70
IV.– LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES : ÉNONCER DES PRINCIPES SIMPLES ET RESPONSABILISANTS	72
A.– LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS EST CLARIFIÉE PAR L'ARTICLE 35	72
1.– Une nouvelle lecture des compétences des régions et départements dans un souci d'efficacité	72
2.– La consécration de la collectivité chef de file	72
B.– L'ENCADREMENT DES FINANCEMENTS CROISÉS DOIT ÊTRE PRÉCISÉ.....	73
1.– Réintroduire le principe de responsabilisation du maître d'ouvrage.....	73
2.– Privilégier une logique de niveau de participation financière par rapport à une logique de rationalisation du nombre de financeurs	73
3.– Créer un service instructeur unique afin de simplifier et de rendre cohérent le montage des projets.....	74
TRAVAUX DE LA COMMISSION	75
I.– DISCUSSION GÉNÉRALE.....	75
II.– EXAMEN DES ARTICLES	89
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	113
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR	131

PREMIÈRE PARTIE : UN PROJET DE LOI PROFONDÉMENT MODIFIÉ PAR LE SÉNAT

La commission des Finances s'est saisie des articles 5, 5 *bis*, 5 *ter*, 8, 9, 10, 34 *ter* et *quater* ainsi que de l'article 35.

I.- ARTICLE 5 : LES MÉTROPOLES

Selon le projet de loi initial, la métropole est un nouvel établissement public de coopération intercommunal (EPCI) à fiscalité propre obéissant à un régime plus intégrateur que celui des communautés urbaines au regard des compétences transférées et du régime financier applicable. L'objectif affiché est de permettre l'émergence, sur une base volontaire, de quelques agglomérations au rayonnement international qui, par leur attractivité, pourraient également irriguer le territoire de leur périmètre d'influence.

Le Sénat, en première lecture, a validé le principe de création des métropoles tout en reconnaissant qu'il ne participe pas à la simplification du « mille-feuilles ». Confronté à trois critiques majeures, le projet initial a été remanié afin :

- de rétablir la compétence des communes s'agissant de la délivrance des autorisations d'urbanisme ;
- d'introduire la notion d'intérêt communautaire s'agissant des équipements structurants afin de respecter le principe de subsidiarité ;
- et de rétablir l'autonomie financière des communes membres de la métropole.

En outre, l'article 6 *bis* introduit par le Sénat aligne le seuil de création des communautés urbaines sur celui des métropoles (450 000 habitants) et l'article 34 *quater* étend à l'ensemble des EPCI la possibilité, prévue pour leurs communes membres, de transférer leur DGF à la métropole.

Il s'ensuit que le texte adopté par le Sénat réduit considérablement l'intérêt de créer un nouvel EPCI dans le paysage administratif et territorial français compte tenu d'un quasi alignement du régime des métropoles sur celui des communautés urbaines tant du point de vue fonctionnel que du point de vue financier, la seule différence résidant dans le transfert de certaines compétences des départements et des régions à la métropole comme le montre l'examen des dispositions relatives à la création des métropoles (I), leurs compétences (II), leur fonctionnement institutionnel (III) ou encore leur mode de financement (IV).

A.– LA CRÉATION DES MÉTROPOLES

1.– Le projet de loi permet la création volontaire d'un nouvel EPCI selon deux modalités

Contrairement à la proposition n° 8 du comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Édouard Balladur, le projet de loi n'a pas eu l'ambition de créer une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier ni n'a précisé la liste des collectivités concernées par ce statut.

a) La création volontaire d'un nouvel EPCI pour faire face à la montée en puissance des grandes agglomérations européennes

Créée **sur la base du volontariat**, la métropole est un **EPCI à fiscalité propre** regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble **de plus de 450 000 habitants**.

La métropole est **chargée d'élaborer et de conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif et culturel** afin d'améliorer la compétitivité et la cohésion de son territoire (article L. 5217-1 du CGCT).

Deux modalités de création sont envisagées :

D'une part, la création de la métropole peut intervenir **par regroupement de communes**, à l'initiative d'une ou plusieurs d'entre elles ou à l'initiative du préfet. Dans tous les cas, la création nécessite un accord des conseils municipaux des communes concernées **à la majorité qualifiée** (deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou l'inverse).

D'autre part, la création peut également intervenir du **fait de la transformation** (à périmètre constant ou avec intégration de nouvelles communes) **d'un EPCI à fiscalité propre**, après délibérations concordantes du conseil communautaire et des communes, lesquelles se prononcent dans les mêmes conditions de **majorité qualifiée**.

En outre, la création de la métropole nécessite **l'avis du ou des conseils généraux et régionaux concernés**, dans la mesure où la métropole est appelée à exercer sur son territoire certaines compétences des départements et des régions. Toutefois, à défaut d'avis dans un délai de trois mois suivant la notification du projet de création, la délibération de l'assemblée délibérante est réputée favorable.

Les métropoles auront, comme les communautés urbaines, **une durée illimitée** (article L. 5217-3 du CGCT).

b) Un seuil de 450 000 habitants susceptible de faire émerger une douzaine de métropoles en France

Au 1^{er} janvier 2010, huit communautés urbaines (CU) dépassent le seuil nécessaire à la constitution d'une métropole :

Rang	Nom de l'EPCI	Département	Nombre de communes	Population totale 2009	Taux d'accroissement annuel (%)	% de la pop. départementale couverte
1	CU du Grand Lyon	69	57	1 277 218	0,7	75
2	CU de Lille Métropole	59	85	1 123 661	0,6	43
3	CU Marseille Provence	13	18	1 048 719	0,6	53
4	CU de Bordeaux	33	27	719 489	0,9	50
5	CU du Grand Toulouse	31	25	665 859	1,5	55
6	CU Nantes Métropole	44	24	595 902	0,7	47
7	CU Nice - Côte d'Azur	06	27	535 543	0,5	48
8	CU de Strasbourg	67	28	474 524	0,5	43

Source : DGCL-DESL au 1^{er} janvier 2010

Dans l'hypothèse où ces communautés urbaines évolueraient toutes en métropoles de façon volontaire, il faut noter que la catégorie des « communautés urbaines » demeurerait néanmoins puisqu'il existe huit autres communautés urbaines regroupant entre 262 303 et 51 376 habitants ⁽¹⁾.

Rang	Nom de l'EPCI	Département	Régime fiscal	Population totale 2009
9	CU du Grand Nancy	54	TPU	262 303
10	CU de Brest Métropole Océane	29	TPU	214 504
11	CU Dunkerque Grand Littoral	59	TPU	202 852
12	CU Le Mans Métropole	72	4 taxes	190 114
13	CU d'Arras	62	TPU	95 035
14	CU Le Creusot- Montceau les mines	71	TPU	93 856
15	CU Cherbourg	50	4 taxes	87 747
16	CU d'Alençon	61	4 taxes	51 376

(1) Les neuf premières communautés urbaines (CU) ont été créées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 pour répondre aux problèmes d'organisation administrative et de solidarité financière que posait la croissance rapide des grandes villes (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg puis Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-Les-Mines, et Le Mans). La loi n° 99-596 du 12 juillet 1999 a redéfini l'architecture intercommunale en créant notamment les communautés d'agglomération et en portant le seuil de création des CU nouvelles de 20 000 à 500 000 habitants. Les CU relèvent donc d'un régime juridique distinct, notamment en termes de compétences, suivant qu'elles ont été créées avant ou après la loi du 12 juillet 1999.

Par ailleurs, selon l'étude d'impact, des transformations de communautés d'agglomération en métropoles semblent possibles. Ainsi, quatre EPCI à fiscalité propre couvrent une population comprise entre 400 000 et 450 000 habitants. La plus importante, la communauté d'agglomération de Montpellier compte 415 000 habitants. Si son taux d'accroissement reste identique, elle atteindra le seuil des 450 000 en 2016, sans prendre en compte l'intégration éventuelle de nouvelles communes membres.

Rang	Nom de l'EPCI	Département	Nombre de communes	Population totale 2009 (référence 2006)	Taux d'accroissement annuel, en composition communale 2009 (%)	population départementale couverte (%)
9	CA Montpellier Agglomération	34	31	415 000	1,5	40
10	CA Rouennaise	76	71	494 382	0,01	32
11	CA Toulon Provence Méditerranée	83	12	429 390	0,3	41
12	CA Grenoble Alpes Métropole	38	27	403 905	0,3	34

Source : DGCL DESL - janvier 2010

Il en résulte qu'**à moyen terme, une douzaine de métropoles pourrait être créées en France** selon ce schéma.

À l'issue d'un débat important sur la question du seuil démographique nécessaire pour créer une métropole (variant entre 400 000 et 800 000 habitants) ou sur sa définition (introduction de critères fonctionnels supplémentaires), le Sénat a voté en faveur du seuil de 450 000 habitants.

2.– Le seuil démographique pour constituer une communauté urbaine a été aligné sur celui des métropoles

Hormis quelques amendements rédactionnels, le texte adopté au Sénat ne remet pas en cause la définition et les modalités de création des métropoles prévues par le projet de loi initial.

En revanche, l'**article 6 bis** a été introduit à l'initiative du Rapporteur de la commission des Lois afin d'assurer la cohérence du degré d'intégration avec la taille requise de l'agglomération pour constituer une communauté urbaine ou une métropole.

Par conséquent, **le seuil démographique pour constituer une communauté urbaine a été aligné sur celui des métropoles, passant de 500 000 habitants à 450 000 habitants.**

B.– LES COMPÉTENCES DES MÉTROPOLES

1.– Le projet de loi crée un nouvel établissement au sommet de l'intégration intercommunale

L'essentiel des compétences métropolitaines résulte du transfert de compétences communales plus larges que celles confiées aux communautés urbaines (CU) auxquels s'ajoutent certaines prérogatives départementales et régionales.

a) Un socle de compétences communales renforcé par rapport aux CU

Le périmètre des compétences métropolitaines obligatoires précisé par le I de l'article L. 5217-4 du CGCT résultant du projet de loi initial est plus large que celui des communautés urbaines. En effet, aux compétences dévolues aux communautés urbaines aux termes de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales s'ajoutent celles concernant l'intégralité des **décisions relatives à la voirie communale et l'ensemble des autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation des sols ainsi qu'à la politique locale de l'habitat** ⁽¹⁾.

La notion d'intérêt communautaire étant supprimée, les métropoles exerceraient l'ensemble de ces compétences en lieu et place des communes membres.

La notion d'intérêt communautaire

La notion d'intérêt communautaire est apparue dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, à l'occasion de la création des communautés de villes et des communautés de communes. La loi du 12 juillet 1999, en étendant cette notion aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines, et en prévoyant les modalités de sa définition, qui varient selon le type d'EPCI, lui a donné une nouvelle dimension.

L'intérêt communautaire permet de tracer, dans un souci de lisibilité, les axes d'intervention clairs de la communauté. Il s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes ; il y détermine ainsi le périmètre fonctionnel du groupement d'une part, de ses communes membres d'autre part. C'est le moyen, pour certaines compétences énumérées par la loi, de laisser au niveau communal des compétences de proximité et de transférer à l'EPCI les missions qui, par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant, s'inscrivent dans une logique intercommunale (mutualisation des moyens, réalisation d'économies d'échelle et élaboration d'un projet de développement sur des périmètres pertinents).

L'intérêt communautaire ne concerne que certaines compétences obligatoires ou optionnelles expressément et limitativement énumérées par la loi.

(1) Voir annexe 1.

b) Un socle de compétences obligatoires exercées en lieu et place des départements

Le II de l'article L. 5217-4 du CGCT résultant du projet de loi prévoit que les métropoles **exercent de plein droit**, à l'intérieur de leur périmètre, les compétences du département dans les domaines du **transport scolaire et de la gestion de la voirie départementale**.

c) Des transferts facultatifs ou contraints des compétences des départements, des régions et de l'État au profit des métropoles

Le III de l'article L. 5217-4 du CGCT résultant du projet de loi prévoit en outre que la métropole **peut demander au département de lui transférer** par convention, à l'intérieur de son périmètre, **tout ou partie de ses compétences** dans les domaines de l'action sociale, de la construction, de l'aménagement, de l'entretien et du fonctionnement des collèges et en matière de développement économique.

Toutefois, il convient d'appréhender **le transfert de certaines compétences en matière de développement économique des départements vers les métropoles** comme **un transfert contraint et in fine automatique**. En effet, à défaut de la signature d'une convention de transfert dans ce domaine avec le département dans un délai de dix-huit mois à compter de la demande formulée par la métropole, les **compétences relatives aux zones d'activité et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques** sont transférées de plein droit à la métropole.

De la même manière, le IV du même article permet à la métropole de **demander à la région de lui transférer** par convention, à l'intérieur de son périmètre, **tout ou partie de ses compétences** en matière de construction, aménagement, entretien et fonctionnement des lycées ainsi qu'en matière économique. **Comme pour les départements, le transfert de certaines compétences en matière économique peut être automatique et subi par la région** si elle n'a pas signé de convention de transfert dans les dix-huit mois suivant la demande de la métropole. Il s'agit en particulier des **compétences relatives à la définition des régimes d'aides aux entreprises et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques**.

Enfin, le VI du même article prévoit que **l'État peut transférer aux métropoles qui en font la demande la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements**.

Les nouveaux articles L. 5217-5 à L. 5217-7 organisent la substitution de plein droit de la métropole aux EPCI à fiscalité propre préexistants, le transfert des biens, droits et obligations attachés aux compétences transférées, et le transfert des personnels du département et de la région affectés à l'exercice des compétences transférées.

2.– Le texte adopté par le Sénat rétablit les compétences de proximité des communes membres de la métropole

a) Une nouvelle répartition des compétences entre métropole et communes membres

Sur proposition de la commission des Lois et en accord avec la commission des Finances, le **Sénat a proposé une nouvelle répartition des compétences entre la métropole et ses communes membres** afin de concilier les exigences de réussite des métropoles avec la préservation des compétences de proximité des communes.

Ainsi, le Sénat a-t-il décidé de **revaloriser le rôle de proximité des communes membres**. Le texte maintient désormais la compétence des maires **en matière d'autorisations et d'actes individuels relatifs à l'occupation et d'utilisation du sol et réintroduit la notion d'intérêt communautaire sous le terme d'intérêt métropolitain** (la métropole n'étant pas une « communauté » à l'instar des autres EPCI à fiscalité propre) **s'agissant de la prise en charge des équipements de proximité** (culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs). Comme pour les communautés urbaines, la notion de l'intérêt métropolitain est définie à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du décret prononçant le transfert de compétence. À défaut, la métropole exerce l'ensemble de la compétence transférée.

Le Sénat a cependant complété le rôle des métropoles dans l'amélioration du parc immobilier bâti **en introduisant une compétence spécifique concernant la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre**.

Sans remettre en cause la compétence générale de la métropole en matière d'urbanisme, les amendements adoptés au Sénat permettent, à juste titre, de préserver le principe de subsidiarité, le rôle de proximité des communes et la nécessité pour la métropole de se concentrer sur les équipements stratégiques.

Il en résulte que, s'agissant du transfert de compétences communales, la différence entre une CU et une métropole ne porte que sur les décisions relatives à la voirie communale ainsi qu'à la politique locale de l'habitat.

b) Le maintien en l'état des transferts de compétences des départements, des régions et de l'État

Le Sénat n'a pas remis en question le périmètre des transferts de compétences des départements, des régions et de l'État vers les métropoles prévus par le projet de loi initial.

c) Des précisions portant sur les procédures de transfert des compétences en faveur des métropoles

Sur proposition de la commission des Lois et en accord avec la commission des Finances, le Sénat a procédé aux précisions suivantes :

– précision de la procédure de transfert de plein droit du bloc économique du département et de la région en cas d'échec de la procédure conventionnelle ;

– inscription dans la loi de la présidence de la commission chargée de procéder au transfert définitif de propriété des biens et droits utilisés pour l'exercice des compétences transférées à la métropole, selon le cas, par les communes, le département et la région : le président de cette commission sera élu en son sein par celle-ci ;

– clarification des dispositions régissant les transferts de service en distinguant, d'une part, les cas de transfert de plein droit ou conventionnel et en confiant, d'autre part, à la convention, et non au décret, le soin de fixer la date du transfert définitif ;

– précision du contenu des conventions et des modalités de transfert des services ainsi que de la situation des personnels qui y sont affectés, notamment celle des non-titulaires : ces agents conserveront, à titre individuel, le bénéfice de leur contrat et les services qu'ils auront accomplis dans la collectivité d'origine seront assimilés à des services accomplis dans la métropole ;

– introduction du cas spécifique des fonctionnaires d'État détachés sans limitation de durée auprès du département et de la région dans le cadre des transferts opérés par la loi du 13 août 2004 : ils le seront désormais auprès de la métropole ;

– possibilité de mutualisation, sur les compétences partagées, des services départementaux/régionaux et métropolitains.

C.– L'INSTITUTION DES MÉTROPOLIS

Hormis une modification rédactionnelle, le Sénat a *justement* adopté conforme la section III du chapitre VII du CGCT introduite par le projet de loi relative à l'extension du régime juridique applicable aux communautés urbaines aux métropoles, dans ses dispositions concernant les conditions d'exercice du mandat de délégué communautaire ; la substitution de la métropole à un syndicat de communes ; l'extension du périmètre métropolitain ; les fonds de concours pour la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement ; les délégations concernant la création ou la gestion d'équipements ; le transfert de biens, droits et obligations ; et la dissolution de l'établissement public.

D.– LE FINANCEMENT DES MÉTROPOLIS

Pendant de l'élargissement des transferts de compétences de plein droit aux métropoles par rapport aux autres EPCI, l'intégration fiscale et budgétaire automatique des ressources communales au niveau des métropoles était présentée dans le projet de loi du Gouvernement comme un pilier essentiel de la réforme.

Considérant au contraire qu'un tel mode de financement n'était pas justifié, le Sénat a rétabli entièrement l'autonomie financière des communes membres en alignant le régime financier des métropoles sur celui des communautés urbaines.

1.– Le projet de loi initial prévoyait le transfert de l'intégralité des ressources des communes à la métropole

a) Les dispositions budgétaires et comptables applicables aux métropoles

Les dispositions budgétaires et comptables relatives aux communes s'appliquent aux métropoles sous réserve des dispositions spécifiques prévues par le projet de loi.

L'étude d'impact précise que, s'agissant de mettre en œuvre un dispositif de droit commun préexistant, ce projet est sans incidence financière directe. Toutefois, la mise en œuvre pratique de ce dispositif est susceptible de nécessiter, outre une éventuelle adaptation des maquettes budgétaires et du plan comptable aux compétences spécifiques des métropoles, une adaptation des projets de dématérialisation des documents budgétaires en cours de réalisation.

b) La perception de l'intégralité des taxes directes communales par la métropole

La mise en place d'une métropole a pour conséquence le **transfert de l'intégralité de la fiscalité directe communale au profit de cette nouvelle catégorie d'EPCI** afin de compenser les charges communales qui lui sont transférées.

Le projet de loi, déposé au Sénat le 21 octobre 2009, vise en effet à l'alinéa 91 **les quatre taxes directes locales levées de plein droit** par les communes membres : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle.

En outre, l'alinéa 92 **transfère de plein droit à la métropole le produit de l'ensemble des taxes, redevances, droits divers et subventions dont bénéficiaient préalablement les communes membres.**

L'étude d'impact mesure le produit des recettes fiscales des futures métropoles dès lors que l'on considère que les communautés urbaines réunissant plus de 450 000 habitants dans leur périmètre actuel décideraient, de façon volontaire, de se transformer en métropoles.

PRODUIT THÉORIQUE DES RECETTES FISCALES DES MÉTROPOLIS

Nom groupement	TOTAL Recettes perçu par l'EPCI en 2009	TOTAL RECETTES estimé Métropole	Différence	Évolution en %
CU MARSEILLE PROVENCE MÉTROPOLE	439 990 243	885 984 801	445 994 558	101
CU DU GRAND TOULOUSE	274 830 044	602 748 571	327 918 527	119
CU DE BORDEAUX	390 161 944	820 672 965	430 511 021	110
CU NANTES MÉTROPOLE	277 021 174	573 475 349	296 454 175	107
CU NICE COTE D'AZUR	120 505 505	420 360 110	299 854 605	249
CU DE LILLE	503 686 294	959 097 583	455 411 289	90
CU DE LYON	624 736 069	1 246 820 867	622 084 798	100
CU DE STRASBOURG	239 079 970	442 334 708	203 254 738	85
	2 870 011 243	5 951 494 954	3 081 483 711	107

Source : étude d'impact

Toutefois, compte tenu de la suppression de la taxe professionnelle résultant de l'adoption de la loi de finances initiale pour 2010, ces chiffres ne peuvent être pris en considération que de manière indicative.

À cet égard, il est utile de rappeler les principales conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur la perception, par le bloc communal, des impositions à compter du 1^{er} janvier 2011, avant de détailler les nouvelles règles financières applicables aux anciens EPCI à taxe professionnelle unique (TPU), en particulier aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération, afin de mieux appréhender l'intérêt du régime fiscal des métropoles pour lequel elles pourraient opter si elles dépassent le seuil démographique fixé par la loi.

Par conséquent, **le projet de loi initial crée, à travers la métropole, un nouvel EPCI totalement intégré fiscalement placé au sommet de l'intégration intercommunale.** Contrairement au régime applicable aux communautés urbaines, les communes membres d'une métropole ne percevront plus d'impôt car la taxe d'habitation communale et les taxes foncières communales seront directement perçues par la métropole de même que l'ensemble des taxes ou redevances visées à l'alinéa 92.

PRINCIPALES CONSÉQUENCES POUR LE BLOC COMMUNAL DE LA RÉFORME DE TP À COMPTER DE 2011

Aux termes des articles 1379 et 1379-0 du code général des impôts applicables à compter du 1^{er} janvier 2011, **les communes ou les EPCI à fiscalité propre perçoivent, de plein droit, le produit de leurs impositions traditionnelles** : taxe foncière sur les propriétés bâties – TFPB, taxe foncière sur les propriétés non bâties – TFPNB, taxe d’habitation – TH, redevances des mines, et les impositions forfaitaires sur les pylônes. Ils pourront également **continuer à percevoir les taxes facultatives** : taxe d’enlèvement des ordures ménagères (TEOM), taxe de balayage et taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles.

En outre, **en lieu et place de la taxe professionnelle (TP)**, représentant 18,3 milliards d’euros en 2009, le bloc communal devrait percevoir une **cotisation économique territoriale qui repose sur deux piliers** : une **cotisation foncière des entreprises** (5,9 milliards d’euros), basée sur la valeur locative du foncier occupé par les établissements situés sur leur territoire et **26,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (4,1 milliards), basée sur la valeur ajoutée des entreprises disposant d’établissements sur leur territoire, répartie en fonction du nombre de salariés y travaillant.

Pour compenser la perte liée à la suppression de la TP (environ 8,3 milliards d’euros), les communes et EPCI percevront en outre un **panier de ressources nouvelles** composé de :

- la **part de TH perçue antérieurement par les départements** (5,6 milliards d’euros),
- la **taxe additionnelle à la TFPNB** correspondant aux anciennes parts de TFPNB non agricole perçue antérieurement par les départements et les régions (70 millions d’euros),
- la **part de frais de gestion de la fiscalité directe locale** (sur la TH, la TFPNB et la CFE) restituée par l’État (1 milliard d’euros),
- les **parts de 5 composantes de l’imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux – IFER** – (400 millions d’euros),
- une dotation budgétaire de l’État, au titre de la **dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle – DCRTP** – (environ 300 millions d’euros).

Le solde (environ 900 millions d’euros) **correspond à la suppression du prélèvement au titre de France Télécom et de la participation au titre du plafonnement de la TP en fonction de la valeur ajoutée** (selon le régime en vigueur en 2009).

La réforme, au moment de son application, doit être financièrement neutre :

– les communes et EPCI dont les ressources après réforme seront inférieures à celles perçues avant celle-ci bénéficieront à compter de 2011 d’un **versement** (figé au niveau constaté en 2010), compensant la différence (au titre du **Fonds national de garantie individuelle de ressources**),

– les communes et EPCI bénéficiant après réforme de ressources supérieures à celles perçues avant celle-ci subiront à compter de 2011 un **prélèvement** (figé au niveau constaté en 2010), d’un montant égal à la différence (au profit de ce même fonds de garantie).

LA NOUVELLE RÉPARTITION DES RESSOURCES FISCALES ENTRE ANCIENS EPCI À TPU ET LEURS COMMUNES MEMBRES À COMPTER DE 2011

La loi de finances initiale pour 2010 a profondément remanié le partage des ressources au sein du « bloc communal » impliquant une **plus forte intégration fiscale** pour les EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) de plein droit.

Ceux-ci deviennent en effet des **EPCI à fiscalité mixte de plein droit**, en application du I du nouvel article 1379-0 bis du code général des impôts, à compter du 1^{er} janvier 2011, c'est-à-dire :

– les **communautés urbaines (CU) sauf celles ayant rejeté la TPU avant 2002** : sur les 16 CU existantes seules trois d'entre elles ont opté en faveur d'une fiscalité à TPZ : Le Mans Métropole (190 114 habitants), Cherbourg (87 747 habitants) et la CU Alençon (51 376 habitants). Compte tenu du seuil démographique nécessaire à la création d'une métropole, ces trois CU n'ont pas vocation à se transformer en métropole ;

– les **communautés d'agglomération (CA)**,

– les **communautés de communes (CC)** ayant résulté de la transformation d'un district ou d'une communauté de ville,

– ainsi que les **syndicats et communautés d'agglomération nouvelle**.

On notera que le I du nouvel article 1379-0 bis intègre également dans la nouvelle catégorie des EPCI à fiscalité mixte de plein droit, les **communautés de communes (CC) de plus de 500 000 habitants**, en supprimant l'actuelle faculté de s'y opposer dont disposait la majorité des conseils municipaux des communes membres. Toutefois, actuellement aucune CC ne dépasse 300 000 habitants. *Convient-il d'abaisser ce seuil à 450 000 habitants afin d'assurer la cohérence des seuils démographiques entre CU, Métropole et CC entrant de plein droit dans la catégorie des EPCI à fiscalité mixte de plein droit ?*

En application de l'article 1609 *nonies* C en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011, les **EPCI à fiscalité mixte précités seront intégralement substitués à leurs communes membres au regard :**

– **des impositions nouvelles à taux fixe** : perception des produits de la FE et de la CAVE ainsi que du produit des cinq composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IF ER) et de la taxe additionnelle à la TFPNB ;

– **des transferts d'impositions existantes autres que communales** : part régionale et départementale de TFPNB, part départementale de la taxe d'habitation et taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;

– **du bénéfice de la baisse des frais de gestion perçus par l'État sur les impositions locales sur leur territoire**.

Il s'ensuit que les communes membres des nouveaux EPCI à fiscalité mixte ne conserveront, à compter du 1^{er} janvier 2011, que leurs fractions actuelles de taxe d'habitation et des taxes foncières.

c) Le transfert automatique de la DGF des communes à la métropole

Le projet de loi crée un nouvel article L. 5217-14 précisant la nature de la DGF des métropoles. Celle-ci est égale à la **somme des trois composantes** suivantes :

- une **dotation forfaitaire** :

En cas de création d'une métropole par regroupement de communes, la dotation forfaitaire de la métropole est équivalente, la première année, à la dotation d'intercommunalité moyenne par habitant de la catégorie des communautés urbaines. Celle-ci est régie par l'article L. 5211-30 du CGCT et fixée à 60 euros par habitant en 2010.

Il est néanmoins prévu qu'à compter de la deuxième année, le montant de l'attribution totale par habitant due à la métropole évolue chaque année selon un taux fixé par le Comité des finances locales (CFL) dans la limite du taux d'évolution de la dotation forfaitaire des communes prévu à l'article L. 2334-7 du CGCT (égal au plus à 50 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement).

Dot. Forfaitaire = pop de la métropole x 60 €(x taux d'évolution fixé par le CFL à compter de la deuxième année)

Le Sénat a adopté ce dispositif sans modification. Or, le Rapporteur constate que, compte tenu de l'indexation des différentes parts de la DGF des communes et malgré les choix favorables effectués par le CFL, **la dotation forfaitaire totale des communes évolue négativement en 2010** (-0,19 %), du fait du poids du complément de garantie dans l'ensemble de ses composantes.

Enfin, le présent article prévoit également un **mécanisme de garantie destiné à ne pas pénaliser financièrement les EPCI qui souhaiteraient se transformer en métropole et qui disposent déjà d'une dotation forfaitaire par habitant supérieure à 60 euros**. Cette garantie est égale à la différence entre la dotation forfaitaire de la métropole et la somme des montants de la dotation d'intercommunalité perçus par chaque EPCI préexistant à la métropole l'année précédant leur transformation, indexés selon le taux d'évolution de la dotation forfaitaire des communes retenu par le CFL.

- une **dotation de compensation** comprenant elle-même **deux parts** :

– la part de la dotation forfaitaire des communes incluses dans le périmètre de la métropole correspondant à la compensation de la suppression des bases salaires de taxe professionnelle et à la compensation des baisses de DCTP qui peut évoluer selon un taux fixé par le CFL, égal au maximum à 50 % du taux de croissance de la DGF (+ 0,3 % en 2010) ;

– la dotation de compensation perçue par chaque EPCI l’année précédant la création de la métropole, qui est indexée chaque année comme la part précédemment mentionnée.

Le projet de loi initial prévoyait en outre la minoration de la dotation de compensation versée à la métropole par les communes incluses dans son périmètre à hauteur du montant du « prélèvement France Télécom » en application du 2 du III de l’article 29 de la loi de finances pour 2003 (ou sa majoration en cas de retrait d’une commune).

Le Rapporteur souhaite préciser que, suivant l’avis de sa commission des Finances, le Sénat a pris soin d’adopter un amendement consistant à supprimer cette référence, compte tenu de la suppression du prélèvement France Télécom intervenue en loi de finances pour 2010.

• **une dotation communale composée de la somme des DGF des communes membres de la métropole**

Par cette composante, **le projet de loi transfère automatiquement la DGF des communes membres de la métropole à la métropole elle-même.**

Il s’ensuit que les communes membres d’une métropole ne disposent plus d’aucune autonomie financière puisque leurs seules ressources ne seront constituées que par la **dotation de reversement** qui leur sera attribuée par la métropole. Cette dotation de reversement sera calculée selon des modalités fixées par convention au regard des charges et des ressources transférées en application de la sous-section 3 du présent article. Cette dotation de reversement évolue chaque année comme la DGF et constitue une **dépense obligatoire pour la métropole.**

Cette troisième composante de la DGF des métropoles constitue l’autre pilier de l’intégration financière envisagée par le Gouvernement pour caractériser le statut spécifique des métropoles par rapport aux autres EPCI. Elle aboutit à leur donner la maîtrise de l’allocation de la ressource publique sur leur territoire en lieu et place des communes.

La justification avancée repose sur l’idée que pour exercer pleinement ses compétences, la métropole doit disposer directement de l’ensemble des ressources sur son territoire, à charge pour elle de redistribuer le reliquat à ses communes membres pour leur permettre d’exercer leurs propres compétences.

2.— Le texte adopté par le Sénat rétablit l'autonomie financière des communes de la métropole

a) La suppression du transfert des taxes communales à la métropole

De la même manière que le Sénat a renforcé les compétences des communes membres d'une métropole, **il a adopté, contre l'avis de sa commission des Finances et du Gouvernement, le texte amendé par sa commission des Lois consistant à rétablir l'autonomie fiscale des communes membres** en supprimant les transferts de fiscalité communale prévus par l'article L. 5217-12 du projet de loi.

La commission des Finances du Sénat avait pourtant présenté un amendement consistant à revenir au projet du Gouvernement initial tout en procédant aux coordinations nécessaires résultant de la suppression de la taxe professionnelle votée en loi de finances 2010.

Elle a notamment rappelé que la création de métropoles étant un processus fondé sur le volontariat, le risque de se voir imposer cette forme d'organisation intercommunale, du point de vue des communes, était contestable.

Elle a également souligné que le texte présenté par la commission des Lois avait pour effet d'aligner le régime fiscal des métropoles sur celui des communautés urbaines ajoutant ainsi une couche au mille-feuilles sans permettre la création d'un nouvel EPCI beaucoup plus intégré fiscalement et susceptible de concurrencer les grandes métropoles internationales.

Enfin, elle a insisté sur la péréquation fiscale résultant de l'unification des taxes directes communales au niveau de la métropole afin de réduire les inégalités de ressources sur son territoire.

Le Sénat a cependant suivi l'avis de la commission des Lois qui a démontré que la logique du projet de loi différait de celle des propositions du Comité Balladur. Ce dernier proposait en effet que les métropoles deviennent non pas des EPCI, mais des collectivités territoriales de la République, et que, inversement, les communes associées perdent le statut de collectivité territoriale de la République pour devenir de simples personnes morales de droit public, lesquelles, en toute logique, ne peuvent pas lever d'impôt.

Constatant, au contraire, que l'article 5 du projet de loi du Gouvernement ne remettait pas en cause le statut de collectivités territoriales des communes membres, qui restent les cellules de base de la démocratie, le Sénat a estimé qu'il n'était donc pas justifié de les priver de tout pouvoir fiscal.

b) La simple faculté offerte aux communes membres d'une métropole de lui transférer leur DGF à l'unanimité

La commission des Lois du Sénat a également estimé que l'autonomie financière des communes ne pouvait être garantie que par le fait de **laisser aux communes membres de la métropole le choix de lui transférer leur DGF.**

Elle a donc proposé que la métropole puisse percevoir la DGF des communes membres, après délibération concordante de l'organe délibérant de la métropole et des conseils municipaux. En pratique, le texte présenté par la commission des Lois transforme le transfert automatique de la DGF des communes membres en transfert facultatif décidé **à l'unanimité.**

La commission des Finances a donc introduit un amendement de compromis consistant à ce que les métropoles puissent percevoir la DGF des communes membres à leur place si celles-ci le décident à la majorité qualifiée nécessaire pour la création des EPCI et non à l'unanimité. Le Gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat.

Celui-ci a néanmoins rejeté l'amendement de la commission des Finances et voté en faveur d'une décision optionnelle prise à l'unanimité.

c) La suppression du mécanisme d'évaluation des charges transférées par les communes et de la dotation de reversement des communes

- Les mécanismes de compensation des transferts de charges et de ressources prévus par le projet de loi

La sous-section 3 de l'article 5 du projet de loi prévoit que les transferts de compétences donnent lieu au versement d'une dotation de compensation par le département et/ou la région, correspondant au coût net de la compétence transférée. Cette dotation évolue comme la DGF (en 2010, 50 % de l'inflation, soit 0,6 %). S'agissant des communes, les transferts de compétences sont financés par le transfert automatique des taxes directes communales.

L'évaluation des charges transférées est réalisée par une commission locale pour l'évaluation des charges transférées, présidée par le Président de la Chambre Régionale des Comptes compétente, et composée de quatre représentants du conseil de la métropole et de deux représentants du Conseil régional, ou quatre représentants du Conseil général ou des communes membres selon le cas.

La méthode d'évaluation (période de référence, modalités de calcul) est déterminée par la commission à l'unanimité. Faute d'accord, ces conditions sont fixées par la loi. La commission rend ses conclusions dans l'année suivant celle de la création de la métropole. Le montant des charges transférées est constaté par arrêté du Préfet et la commission délibère sur le volume des charges transférées à la majorité simple.

Contrairement à ce qui existe pour les transferts entre communes et intercommunalités, le texte ne prévoit donc pas de validation par les assemblées délibérantes.

Le texte précise que les charges transférées doivent être équivalentes aux dépenses consacrées l'année précédente par la région ou le département à l'exercice des compétences transférées. Toutefois, ces charges peuvent être diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

Enfin, le texte prévoit une dotation de reversement aux communes en cas de trop-perçu par la métropole au titre de la fiscalité communale transférée, selon des modalités arrêtées par convention.

- Les modifications apportées par le Sénat

En conséquence de la suppression du transfert des taxes directes communales à la métropole en compensation des transferts de compétences, la commission des Lois du Sénat a proposé la **suppression de la dotation de reversement versée par la métropole aux communes membres** en cas de trop-perçu. Elle a également proposé de **supprimer le mécanisme d'évaluation des charges transférées par les communes à la métropole**.

La commission des Finances a cependant déposé un amendement destiné à réintroduire la participation des communes membres à la commission consultative d'évaluation des charges ainsi que la dotation de reversement, dans le cas où les communes membres décideraient de transférer leur DGF à la métropole. Cet amendement visait à protéger les communes membres au cas où les charges transférées seraient inférieures au montant de la DGF transférée à la métropole.

Pour faire face à ce risque, la commission des Lois a proposé un amendement concurrent consistant à **majorer l'attribution de compensation versée par la métropole aux communes membres**, en vertu de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, du montant de la somme correspondante. Comme dans le droit en vigueur, les éventuels transferts de compétence effectués par les communes concomitamment au transfert de leur DGF viendront ensuite en diminution de l'attribution de compensation.

Bien qu'elle ait validé le principe d'une attribution de compensation, la commission des Finances a précisé qu'elle aurait préféré créer une dotation de reversement au profit des communes qui, contrairement à une attribution de compensation, permettrait une indexation.

Finalement, **le Sénat a retenu l'amendement de la commission des Lois consistant à majorer les attributions de compensation des communes membres sans réintroduire leur participation à la commission consultative d'évaluation des charges**.

ANNEXE 1 :	COMPARAISON DES COMPÉTENCES DES COMMUNAUTÉS URBAINES ET DES MÉTROPOLIS	
TRANSFERTS DE COMPÉTENCES OBLIGATOIRES	COMMUNAUTÉS URBAINES (Article L. 5215-20 CGCT)	MÉTROPOLIS Texte initial <u>modifié par le Sénat</u>
TRANSFERTS OBLIGATOIRES EN LIEU ET PLACE DES COMMUNES	<p>1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :</p> <p>a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</p> <p>b) Actions de développement économique ;</p> <p>c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, <i>lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire</i> ;</p> <p>2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :</p> <p>a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté <i>d'intérêt communautaire</i> ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières <i>d'intérêt communautaire</i> ;</p> <p>b) Organisation des transports urbains ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ;</p>	<p>1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :</p> <p>a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</p> <p>b) Actions de développement économique ;</p> <p>c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels socioculturels, socio-éducatifs et sportifs <i>d'intérêt métropolitain (ajouté par le Sénat)</i> ;</p> <p>2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire</p> <p>a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; <u>autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol (supprimé au Sénat)</u> ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté ; constitution de réserves foncières ;</p> <p>b) Organisation des transports urbains ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement, <i>plan de déplacement urbain</i> ;</p>

**TRANSFERTS
OBLIGATOIRES
EN LIEU ET
PLACE DES
COMMUNES**

(suite)

c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;

3° En matière de **d'équilibre social de l'habitat** sur le territoire communautaire :

a) Programme local de l'habitat ;

b) Politique du logement *d'intérêt communautaire* ; aides financières au logement social *d'intérêt communautaire* ; actions en faveur du logement social *d'intérêt communautaire* ; action en faveur du logement des personnes défavorisées *par des opérations d'intérêt communautaire* ;

c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de *réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire* ;

4° En matière de **politique** de la **ville** dans la communauté :

a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;

b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

5° En matière de **gestion** des **services d'intérêt collectif** :

a) Assainissement et eau ;

b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;

c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;

3° En matière de **politique locale de l'habitat** :

a) Programme local de l'habitat ;

b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;

c) Amélioration du parc immobilier bâti, *réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre (ajouté au Sénat)* ;

4° En matière de **politique de la ville** :

a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;

b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

5° En matière de **gestion** des **services d'intérêt collectif** :

a) Assainissement et eau :

b) Création, extension et translation des cimetières et sites cinéraires, ainsi que création et extension des crématoriums ;

c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

<p>TRANSFERTS OBLIGATOIRES EN LIEU ET PLACE DES COMMUNES</p> <p>(suite)</p>	<p>d) Services d'incendie et de secours ;</p> <p>6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :</p> <p>a) Élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;</p> <p>b) Lutte contre la pollution de l'air ;</p> <p>c) Lutte contre les nuisances sonores ;</p> <p>d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.</p>	<p>d) Services d'incendie et de secours ;</p> <p>6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :</p> <p>a) Élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;</p> <p>b) Lutte contre la pollution de l'air ;</p> <p>c) Lutte contre les nuisances sonores ;</p> <p>d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.</p>
<p>TRANSFERTS OBLIGATOIRES EN LIEU ET PLACE DES DÉPARTEMENTS</p>		<p>1° Transports scolaires ;</p> <p>2° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, ainsi que de leurs dépendances et accessoires.</p> <p>3° Développement économique : zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques ;</p>
<p>TRANSFERTS OBLIGATOIRES EN LIEU ET PLACE DES RÉGIONS</p>		<p>En matière de développement économique : définition des régimes d'aides aux entreprises et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.</p>

TRANSFERTS FACULTATIFS SUR DEMANDE DE LA MÉTROPOLE	COMMUNAUTÉS URBAINES (Article L. 5215-20 CGCT)	MÉTROPOLES Texte initial <i>modifié par le Sénat</i>
PAR CONVENTION AVEC LE DÉPARTEMENT		<p>1° Tout ou partie des compétences attribuées au département dans le domaine de l'action sociale ;</p> <p>2° La compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges. À ce titre, elle 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 collèges dont elle a la charge ;</p> <p>3° Tout ou partie des compétences exercées par cette collectivité territoriale en matière de développement économique.</p>
PAR CONVENTION AVEC LA RÉGION		<p>1° La compétence en matière de construction, aménagement, entretien et fonctionnement des lycées. À ce titre, elle 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 lycées dont elle a la charge ;</p> <p>2° Tout ou partie des compétences exercées par cette collectivité territoriale en matière de développement économique.</p>
PAR CONVENTION AVEC L'ÉTAT	<ul style="list-style-type: none"> - le logement étudiant, de façon facultative - les aérodromes civils - les ports non autonomes 	<p>L'État peut transférer, à la demande de la métropole, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures.</p>

TRANSFERTS FACULTATIFS	COMMUNAUTÉS URBAINES (Article L. 5215-20 CGCT)	MÉTROPOLES Texte initial <i><u>modifié par le Sénat</u></i>
<p>PAR DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES</p>	<p>Lorsque ses statuts l’y autorisent, possibilité de demander à exercer au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l’une ou l’autre de ces collectivités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour les départements : aide sociale, fonds d’aide aux jeunes, fond de solidarité pour le logement - pour les régions : aides au développement économique, aménagement et exploitation des canaux, des voies navigables et des ports fluviaux - pour l’État : délégation des « aides à la pierre » 	

*
* *

II.- ARTICLES 5 *BIS* ET 5 *TER* : COORDINATION AVEC LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Les articles 5 *bis* et 5 *ter* ont été introduits par amendements du Rapporteur pour avis de la commission des Finances, avec l'avis favorable de la commission des Lois et du Gouvernement, pour des raisons de coordination à la suite de la réforme de la taxe professionnelle votée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2010.

L'article 5 *bis* précise à l'article 1518 du code général des impôts que l'actualisation des valeurs locatives intervenue à compter de 1980 ne s'applique pas à la cotisation foncière des entreprises comme c'était le cas pour la taxe professionnelle.

L'article 5 *ter* abroge, à compter du 1er janvier 2011, l'article 1609 *bis* du code général des impôts, relatif aux recettes des communautés urbaines. Cet article prévoyait d'une part que les communautés urbaines créées après la loi du 12 juillet 1999 perçoivent la taxe professionnelle et d'autre part que celles créées avant cette date pouvaient percevoir les quatre taxes locales sous forme de taux additionnels ainsi que la taxe professionnelle, en cas de zone d'activités économique. Cet article autorisait aussi les communautés urbaines à percevoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de balayage.

Or, l'article 77 de la loi de finances pour 2010 crée le nouvel article 1379-0 *bis* du code général des impôts, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Celui-ci reprend les dispositions de l'article 1609 *bis* du CGI dans ses I, II, III et VI, à l'exception toutefois de celles relatives à la taxe de balayage.

Deux amendements de coordination s'imposent, l'un pour intégrer parmi les EPCI à fiscalité mixte de droit commun les métropoles créées en vertu de l'article 5 du présent projet de loi, l'autre pour permettre aux communautés urbaines de percevoir la taxe de balayage.

Par ailleurs, les dispositions nouvelles de la loi de finances initiale pour 2010 rendent possibles ou nécessaires certaines modifications ou abrogations au sein du code général des impôts par voie d'amendements. Ainsi les articles 1609 *nonies A ter* (institution de la taxe sur les ordures ménagères par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, membres de syndicat mixte exerçant cette compétence), 1609 *nonies B* (substitution des syndicats d'agglomération nouvelle aux communes pour la perception de la taxe professionnelle) et 1639 B (exclusion des bases exonérées en application de l'article 1465 du code général des impôts) peuvent être abrogés. Les dispositions ont en effet été reprises, pour les deux premières respectivement par le VI et le I de l'article 1379-0 *bis* nouveau, et le passage à la cotisation foncière des entreprises rend obsolète la mention des bases exonérées à la taxe professionnelle depuis 1978.

De plus, l'article 1609 *nonies* D du code général des impôts qui prévoit que les communautés d'agglomération peuvent percevoir à la place des communes membres la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de balayage, la taxe de séjour et la taxe sur les fournitures d'électricité n'a été que partiellement repris à l'article 1379-0 *bis* nouveau du code général des impôts. Seule la question de la taxe sur les ordures ménagères a été reprise dans le VI. Il convient donc de compléter cet article par des dispositions spécifiques.

Enfin l'article 1609 *ter* A du code général des impôts n'a pas été modifié alors qu'il fait référence à la taxe professionnelle. Il convient donc de le modifier en conséquence.

L'ensemble de ces modifications doit également donner lieu à une coordination dans le code général des collectivités territoriales.

*

* *

III.– ARTICLES 8, 9 ET 10 : LA CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES

La création de cette nouvelle catégorie de collectivité doit remplacer la procédure de fusion de communes, issue de la loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971 (n° 71-588 sur les fusions et regroupements de communes).

La discussion au Sénat, en première lecture, de ce volet du projet de loi a abouti à altérer progressivement son contenu par rapport au texte adopté en conseil des ministres. Le Sénat a notamment veillé à ce que la liberté des communes soit mieux garantie dans la procédure de création des communes nouvelles et a tenté, plus généralement, de neutraliser tous les aspects saillants qui distingueraient la commune nouvelle de l'actuelle procédure de fusion.

Dans le domaine budgétaire et fiscal, le Sénat a également privilégié le *statu quo* par rapport aux fusions actuelles, tout en adaptant le texte du projet de loi – déposé le 21 octobre 2009 – à la réforme de la taxe professionnelle adoptée en loi de finances pour 2010.

A.– LE REMPLACEMENT DE LA PROCÉDURE DE FUSION DE COMMUNES

La volonté du Gouvernement de revoir la procédure de fusion de communes résulte du constat maintes fois renouvelé de l'éparpillement des structures communales françaises et de l'échec de la loi Marcellin de 1971.

Cependant, le projet gouvernemental caractérisé par une très grande souplesse – sinon par une forme de désinvolture à l'égard des communes – a été remanié en profondeur par le Sénat qui a entendu protéger ces dernières contre d'éventuels « mariages forcés ».

1.– Le constat du morcellement territorial

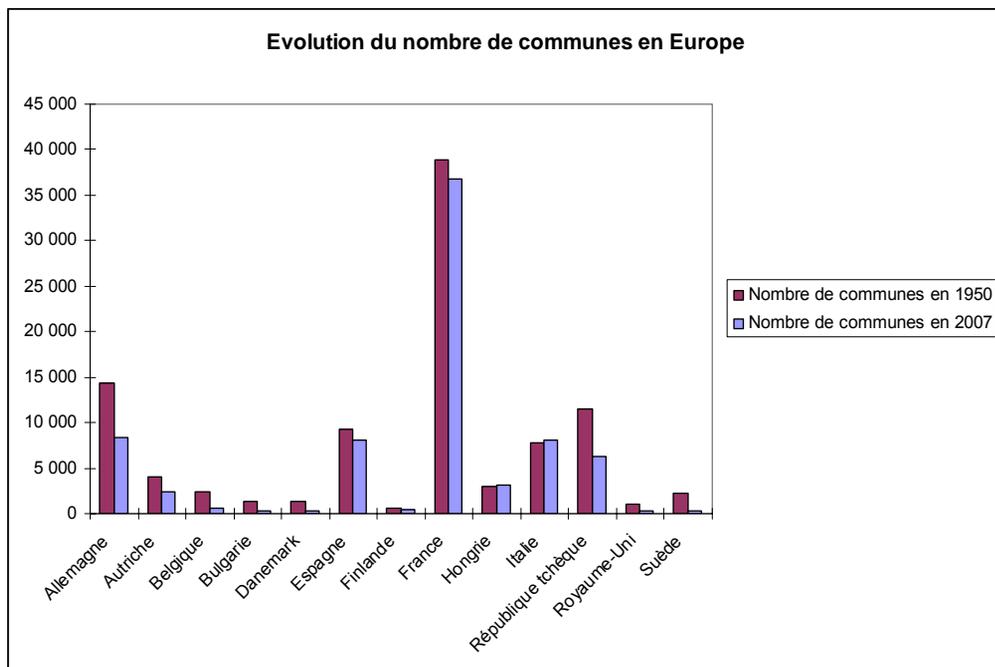
a) *Les chiffres clés*

La France compte 36 686 communes, regroupant en moyenne chacune 1 707 habitants. Il s'agit à la fois du maximum européen du nombre de structures et du minimum européen de population regroupée en moyenne au sein de la commune.

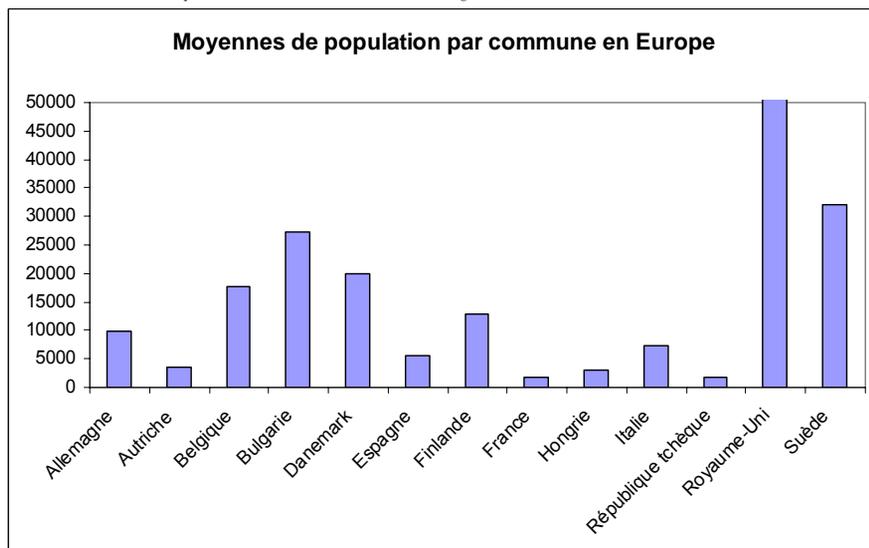
Dans 12 autres pays européens, comme le montrent les graphiques suivants, la population regroupée en moyenne oscille entre 3 000 et 30 000 habitants par commune ⁽¹⁾.

(1) Si l'on excepte le cas de la République Tchèque : 1 700 habitants (comme la France, mais au terme d'une baisse de 46 % du nombre de communes en 50 ans) et le Royaume-Uni : 258 000 habitants après une division par cinq du nombre de communes en 50 ans.

Ce morcellement de la gestion publique territoriale préoccupe de longue date les gouvernements français successifs, en raison notamment de la faiblesse des moyens humains et financiers dont disposent les plus petites communes.



Source : Conseil de l'Europe, Comité de la démocratie locale et régionale, 2007



b) L'échec des fusions de communes

Les chiffres ci-dessus montrent également que la plupart des pays européens ont engagé une démarche de rationalisation importante du nombre de leurs communes au cours des cinq dernières décennies. Seules l'Italie et la Hongrie ne sont pas parvenues à diminuer le nombre de leurs communes. Dans ce contexte, la France – qui détenait déjà le record du nombre de communes en 1950 – s'illustre par l'efficacité la plus faible de sa démarche de diminution du nombre de communes (– 5 %).

La fusion « Marcellin »

- À l'**initiative** de communes limitrophes.
- **Consultation obligatoire** des électeurs.
- Fusion prononcée par arrêté préfectoral si adoptée à la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant au quart au moins des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées sous une réserve : une commune ne peut être contrainte à fusionner si les deux tiers des suffrages exprimés représentant la moitié au moins des inscrits dans la commune se sont opposés à la fusion.
- La fusion peut être simple ou comporter la création d'une ou plusieurs communes associées :
 - 1) **la fusion simple** peut s'accompagner, dans une ou plusieurs des communes fusionnées, de la création d'annexes à la mairie où peuvent être établis les actes d'état-civil ;
 - 2) **la fusion-association** : le territoire de la commune fusionnée (sauf la commune chef-lieu) peut être maintenu en qualité de commune associée et conserver son nom. Dans ce cas, un maire délégué est institué, une annexe de la mairie est créée ainsi qu'une section du centre d'action sociale ;
- le maire délégué est officier d'état-civil et officier de police judiciaire, il peut être investi de délégations ;
- lorsque la fusion compte **plus de 100 000 habitants**, un conseil consultatif est élu en même temps que le conseil municipal.

Les dispositions régissant les mairies d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, sont applicables aux communes associées ;

- dans les fusions comptant **moins de 100 000 habitants**, peut être mise en place une commission consultative.

En France, non seulement la procédure de fusion n'a pas diminué d'une manière significative le nombre de communes mais elle s'est aussi soldée par un nombre d'échecs entraînant des « défusions » :

Années	Nombre de fusions prononcées	Nombre de communes supprimées par fusions A	Nombre de défusions	Nombre de communes créées par défusions B	Nombre de communes réellement supprimées par fusions A-B
1971 - 1995	912	1 308	151	211	1 097
1996 - 1999	16	19	11	11	8
2000 - 2009	15	16	18	21	- 5
1971 - 2009	943	1 343	180	243	1 100

Source : ministère de l'Intérieur

2.– Des modalités de regroupement qui doivent préserver les libertés locales

Pour tenter de relancer avec meilleur succès un processus de rationalisation du nombre de communes en France, le chapitre III du présent projet de loi prévoit la possibilité de créer des « communes nouvelles », qui se substitueraient à plusieurs communes et auraient, seules, le rang de collectivités territoriales. Ces créations remplaceraient donc les procédures de fusion de communes actuelles.

Cependant, dans le texte du projet déposé sur le bureau du Sénat, la création des communes nouvelles obéissait à un régime très différent de celui des actuelles fusions, tant au plan de la procédure de création qu'au plan des conséquences de celle-ci sur les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du périmètre. Les délibérations de la commission des Lois du Sénat tout d'abord, puis en séance plénière, ont contribué à gommer tout ou partie de ces différences.

a) Une procédure de création profondément remaniée par le Sénat

Ainsi que le Rapporteur l'a déjà décrit, une partie essentielle des débats entourant le présent projet de loi concerne l'équilibre qu'il convient de trouver entre les communes actuelles et de nouvelles formes d'intégration, qu'il s'agisse d'intercommunalités ou de communes nouvelles. Dans cette perspective, il convient d'observer que les dispositions du projet de loi concernant la création des communes nouvelles ont évolué en deux temps lors de l'examen au Sénat :

La commission des Lois a tout d'abord tenté de proposer un texte ménageant à la fois les craintes légitimes des représentants des communes⁽¹⁾ et la souplesse du dispositif envisagé par le Gouvernement, qu'elle a considéré comme un gage de réussite. La Commission a donc étendu l'exigence de consultation des électeurs, restauré l'appréciation de la majorité exprimée à l'échelon de chaque commune, et limité le pouvoir de refus du préfet.

Jugeant ces garanties encore insuffisantes, le Sénat a adopté un amendement soumettant la validité de la consultation électorale à une participation supérieure à la moitié des inscrits.

À l'inverse, il convient de relever que la commission des Finances du Sénat, saisie pour avis, a considéré ces aménagements du projet gouvernemental comme excessifs et de nature à limiter l'efficacité du dispositif : « *En effet, à l'issue de son examen par la commission des Lois, tout projet de création d'une commune nouvelle devra faire l'objet d'une consultation des électeurs dans chacune des communes concernées et, au terme de cette consultation, recueillir*

(1) *L'association des maires de France (AMF) a notamment fait valoir que les dispositions du projet de loi initial aurait pu conduire à l'intégration forcée d'une petite commune, par le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée des conseils municipaux, et par le changement de périmètre de la consultation électorale.*

dans chaque commune la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits. Le Rapporteur pour avis relève que cette condition est plus stricte que celle prévue par la loi Marcellin. »⁽¹⁾

La synthèse de ces évolutions par rapport à la procédure actuelle de fusion est résumée dans le tableau suivant :

(1) Avis n° 198 (2009-2010) de M. Charles GUENÉ, fait au nom de la commission des finances.

COMPARAISON DES PROCÉDURES DE FUSION ACTUELLES ET DE CRÉATION DES FUTURES COMMUNES NOUVELLES

	Régime actuel dit « Marcellin »	Communes nouvelles – Projet de loi initial	Projet de loi adopté par le Sénat
Initiative	Conseils municipaux « <i>des communes désirant fusionner</i> »	<ul style="list-style-type: none"> – Tous les conseils municipaux concernés – Ou, dans le périmètre d'un EPCI, les 2/3 des conseils municipaux représentant plus des 2/3 de la population – Ou le conseil d'un EPCI – Ou le préfet 	idem
Accord préalable nécessaire des conseils municipaux	Donc accord nécessaire de tous les conseils municipaux.	Accord nécessaire des 2/3 des conseils municipaux représentant plus des 2/3 de la population	idem
Accord préalable nécessaire de la population	<p>« <i>Les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion de communes</i> »</p> <p>« <i>Une commune ne peut être contrainte à fusionner si les 2/3 des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des inscrits ont manifesté leur opposition au projet</i> »</p> <p>Nécessité en outre de la majorité absolue des suffrages exprimés représentant le quart des inscrits, mesurée à l'échelle du périmètre tout entier</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Si les conseils municipaux sont tous favorables, pas de consultation de la population ; – En cas de consultation, nécessité de l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le quart des inscrits ; – Cette majorité se mesure à l'échelle du périmètre tout entier. 	<ul style="list-style-type: none"> - La consultation est obligatoire dans tous les cas ; - La moitié des électeurs inscrits dans chaque commune concernée doit s'exprimer pour que le scrutin soit valide ; - Nécessité de la majorité absolue représentant un quart des inscrits ; - Cette majorité se mesure dans chaque commune.
Appréciation du préfet	L'arrêté du représentant de l'État dans le département prononce la fusion. Si les conditions sont réunies, le préfet ne peut pas refuser la fusion (compétence liée).	L'arrêté du représentant de l'État dans le département prononce la fusion. Si les conditions sont réunies, le préfet peut cependant refuser la fusion (pouvoir d'appréciation).	L'arrêté du représentant de l'État dans le département prononce la fusion. Si les conditions sont réunies et que l'initiative en revient aux conseils municipaux, le préfet ne peut refuser la fusion que pour des motifs « <i>impérieux d'intérêt général</i> » (pouvoir d'appréciation limité).

b) Conséquences sur les communes regroupées et les EPCI

Le projet a également évolué dans un esprit et une direction comparables en ce qui concerne les conséquences de la création d'une commune nouvelle sur le tissu communal et intercommunal préexistant.

- Il convient de rappeler ici que le projet de loi prévoit que des *communes déléguées* (reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes) sont instituées dans les six mois de la création de la commune nouvelle et que sont mis en place, de plein droit, en conséquence, un maire délégué et une annexe de la mairie pour l'établissement des actes d'état civil. Le nom et le chef-lieu de la commune nouvelle seraient fixés par l'arrêté préfectoral qui la crée. Les dispositions régissant les mairies d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille seraient applicables aux communes déléguées. Le projet prévoyait également que lorsque les communes intéressées ne sont pas toutes situées dans le même département ou région, la création de la commune nouvelle suppose la rectification préalable des frontières départementales ou régionales concernées, par décret en Conseil d'État après avis simple des conseils régionaux et généraux.

La commission des Lois du Sénat a souhaité aller plus loin que le projet en attribuant les qualités d'officier d'état-civil et d'officier de police judiciaire au maire délégué comme actuellement dans les communes associées et en prévoyant **l'accord** (et non l'avis simple) des conseils généraux et régionaux sur la modification des limites départementales et régionales découlant de la création d'une commune nouvelle. En cas de désaccord, la modification serait opérée par la loi et non par décret.

Le Sénat a également adopté un amendement liant le choix du nom de la commune nouvelle et son chef-lieu par le préfet à une proposition conjointe de la majorité absolue des conseils municipaux.

- S'agissant de l'intercommunalité, le projet de loi prévoyait, lorsque les communes fusionnées appartenaient à un même EPCI à fiscalité propre, que celui-ci soit supprimé par l'effet de la création de la commune nouvelle qui lui est substituée. L'ensemble des personnels de l'EPCI supprimé et des communes fusionnées serait réputé relever de la commune nouvelle : les agents conservent le bénéfice du régime indemnitaire le plus favorable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis collectivement. Enfin, lorsque les communes fusionnées étaient membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, la commune nouvelle deviendrait membre de plein droit de l'établissement désigné dans l'arrêté préfectoral la créant. Le retrait des autres EPCI s'effectuerait selon le droit commun et vaudrait réduction du périmètre des syndicats mixtes auxquels ils appartenaient.

Là encore, la commission des Lois du Sénat a préféré confier au conseil municipal de la commune nouvelle le soin de désigner, dans le mois de sa création, l'EPCI à fiscalité propre auquel elle se rattache.

Cependant, une clause de sauvegarde a été insérée – par l’adoption d’un amendement en séance – permettant au préfet, opposé au choix de la commune nouvelle, de saisir la commission départementale de la coopération intercommunale qui trancherait le litige à la majorité des deux tiers.

B.– LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES CONCERNANT LES COMMUNES NOUVELLES

Les dispositions financières relatives aux communes nouvelles couvraient initialement trois points distincts : les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement de la commune nouvelle, son éligibilité dérogatoire à certains concours à l’investissement, et l’attribution d’une dotation particulière.

1.– La DGF de la commune nouvelle

La DGF de la commune nouvelle sera constituée de sommes provenant de deux origines : les sommes perçues par les communes qui lui préexistaient, les sommes perçues par un EPCI supprimé.

a) Les dotations forfaitaires des communes regroupées

La commune nouvelle bénéficiera des différentes parts de la dotation forfaitaire des communes selon les principes de calcul retenus actuellement pour les fusions de communes. Le I de l’article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le présent projet de loi, dispose notamment que les communes nouvelles bénéficient de l’ensemble des parts de la dotation forfaitaire de la DGF, définies aux articles L. 2334-7 à L. 2334-12 du code général des collectivités territoriales :

– La première année, la population (dotation de base) et la superficie (dotation proportionnelle) prises en compte sont égales à la somme des populations et superficies des anciennes communes.

– La garantie est calculée de même, en additionnant les montants correspondants versés aux anciennes communes l’année précédant la création de la commune nouvelle. Elle évolue, ensuite, selon le droit commun. Cependant, le Sénat a adopté un amendement de sa commission des Finances tendant à offrir aux communes nouvelles le bénéfice de l’indexation du complément de garantie entre l’année précédant sa création et l’année en cours : *« la première année de leur création, les communes nouvelles bénéficieront d’une dotation égale à la somme des dotations de garantie versées l’année précédente aux anciennes communes, sans prendre en compte le dynamisme de cette dotation résultant, d’une année sur l’autre, de son indexation. Votre commission des Finances vous propose donc un amendement de clarification qui prévoit que la commune nouvelle recevra, la première année de sa création, l’addition des montants perçus l’année précédente*

par les anciennes communes disparaissant dans la commune nouvelle, indexés sur le taux d'évolution de la part « garantie » de la DGF entre ces deux années. »⁽¹⁾

– La commune nouvelle percevra enfin une part « compensation » égale à l'addition des montants dus à ce titre aux anciennes communes, indexés selon le taux d'évolution fixé par le comité des finances locales (CFL). Comme l'a souligné très justement la commission des Finances du Sénat, la rédaction initiale du projet posait, sur ce point, « *un problème particulier d'articulation avec la suppression de la taxe professionnelle votée en loi de finances pour 2010. En effet, dans le cadre de cette suppression, la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) a été transférée au bloc communal (aux EPCI à fiscalité propre ou, le cas échéant, aux communes qui n'appartiennent pas à un tel EPCI). Or, ce transfert d'impôt est compensé à due concurrence par un prélèvement sur la dotation de compensation de la DGF.* »⁽²⁾ Dès lors, l'addition des part compensation des communes qui fusionnent au sein d'une commune nouvelle doit aussi entraîner l'addition desdits prélèvements.

Le Sénat a adopté l'amendement que sa commission des Finances a présenté pour remédier à ce problème de coordination.

b) Les dotations des EPCI couverts par la commune nouvelle

Lorsque la nouvelle collectivité regroupe toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI, elle bénéficie des dotations antérieurement perçues par les EPCI de son périmètre.

• C'est tout d'abord le cas de la dotation de compensation des regroupements à fiscalité propre, égale à l'addition des montants perçus à ce titre par le ou les EPCI dont elle est issue, indexée selon le taux d'évolution fixé par le CFL. Il s'agit d'un transfert symétrique à celui de la part compensation de la dotation forfaitaire des communes, décrit ci-dessus, dans la mesure où ces EPCI percevaient eux-mêmes en lieu et place de leurs communes membres ladite part compensation.

Cependant, le Rapporteur constate que l'indispensable coordination avec la réforme de la taxe professionnelle à laquelle le Sénat a procédé s'agissant de la part compensation des communes n'a pas été opérée s'agissant de la dotation de compensation des EPCI. Or, cette dotation subit également un prélèvement à due concurrence de la TASCOS transférée en 2011. Dès lors, ce prélèvement doit être reporté sur la commune nouvelle concomitamment au transfert de la dotation de compensation. Cette coordination manque et le Rapporteur proposera un amendement y remédiant.

(1) Avis n° 198 (2009-2010) de M. Charles GUENÉ, fait au nom de la commission des finances.

(2) *ibid.*

- C'est également le cas de la dotation d'intercommunalité. La dotation forfaitaire de la commune nouvelle comprend en effet les attributions d'une dotation de consolidation égale au montant de la dotation d'intercommunalité perçue l'année précédant sa création par les établissements auxquels elle se substitue.

La question du calcul de cette composante spécifique de la future forfaitaire de la commune nouvelle a été débattue au Sénat, à l'initiative de la commission des Finances, sur deux aspects :

– Premièrement, si cette composante est égale à la somme des dotations d'intercommunalité perçues l'année précédente, alors la commune nouvelle perd le bénéfice d'une année d'indexation. C'est pourquoi le Sénat a adopté un amendement de sa commission des Finances prévoyant que cette composante est égale à la somme des montants « qui auraient été perçus la même année » par les EPCI.

– Deuxièmement, le projet prévoyait initialement que cette composante de la future dotation forfaitaire de la commune nouvelle évoluerait ensuite selon un taux qui ne pouvait excéder celui d'indexation de la dotation forfaitaire globale des communes. La commission des Finances du Sénat a critiqué cette disposition en avançant qu'une fois calculée, cette composante avait vocation à s'ajouter à la dotation de base de la commune (fonction de la population), puisqu'il s'agit également d'une dotation par habitant. Son rapporteur a donc défendu un amendement calant l'indexation de cette composante de la DGF des communes nouvelles sur celle de la dotation de base, que le Sénat a adopté.

2.– La question de l'incitation financière à la création de la commune nouvelle

a) Dispositif prévu par le projet de loi initial

Initialement, le projet de loi prévoyait un mécanisme financier destiné à encourager la fusion par la création d'une nouvelle dotation. Cette dotation particulière, égale à 5 % du montant de la dotation forfaitaire perçue par la commune nouvelle l'année de sa création, aurait ensuite évolué comme le taux moyen de la DGF mise en répartition.

Cette incitation financière indiscutable constituait la traduction d'un engagement pris par le Président de la République dans son discours du 20 octobre 2009, à Saint-Dizier, sur la réforme des collectivités territoriales : « *les communes qui souhaiteront fusionner seront encouragées à le faire par une incitation financière pérenne et des modalités de fusion simplifiées. Ce sera la commune nouvelle* ».

b) Les arguments en faveur de la suppression de ce concours particulier

La commission des Lois a proposé au Sénat, qui l'a accepté, de supprimer l'incitation financière ainsi prévue pour deux motifs distincts :

– En premier lieu, comme l'avait souligné l'AMF dans le cours des travaux préparatoires, il n'y a pas de raison objective d'encourager financièrement davantage la création d'une commune nouvelle plutôt qu'un EPCI à fiscalité propre très intégré. Au contraire, comme cela a été le cas pour certaines fusions ou pour la création de certaines intercommunalités, l'incitation financière peut provoquer des choix d'opportunité ou de court terme qui échouent ensuite sur le long terme, faute de réelle volonté politique d'intégration.

– En second lieu, cette dotation particulière aurait été financée par une ponction sur l'enveloppe globale de la DGF, c'est-à-dire *in fine* sur les masses disponibles pour la dotation d'aménagement et les seuls concours péréquateurs versés par l'État. La commission des Lois du Sénat a considéré à juste titre qu'il n'est pas souhaitable que la création d'une commune nouvelle en lieu et place d'une communauté d'agglomération à très fort potentiel fiscal améliore encore la DGF de celle-ci, au détriment des dotations de péréquation, déjà insuffisantes, perçues par les communes et EPCI à très faible potentiel fiscal.

c) Une solution de repli : la neutralité de la fusion au regard de la DSR

La commission des Finances du Sénat a critiqué l'abandon par la commission des Lois, puis par le Sénat, de l'incitation financière à la création des communes nouvelles, jugeant que cela contribuait – avec le durcissement des conditions de création – à ce que le dispositif final soit plus restrictif et contraignant que l'actuelle loi *Marcellin*. C'est pourquoi la commission des Finances du Sénat a proposé qu'une autre contrepartie soit offerte à la création d'une commune nouvelle, sous la forme du maintien de l'éligibilité de la commune nouvelle à la dotation de solidarité rurale (DSR).

L'amendement ainsi adopté par le Sénat prévoit, pour inciter au regroupement des petites communes rurales, de garantir à la commune nouvelle qui résulterait du regroupement de communes éligibles à la DSR le maintien d'une attribution égale, au minimum, à la somme des attributions antérieurement versées au titre de la DSR. Cette attribution évoluerait ensuite au même rythme, fixé par le comité des finances locales, que la DSR elle-même.

3.– Les mesures transitoires et dérogatoires en faveur de la commune nouvelle

L'article 10 du projet de loi, dans la rédaction adoptée par le conseil des ministres et adoptée sans modification sur ces points par le Sénat, prévoit le maintien d'une éligibilité transitoire de certaines communes nouvelles aux concours de l'État à l'investissement.

Il s'agit, à nouveau, de garantir que le processus de création de la commune nouvelle s'exercera dans un cadre financier aussi neutre que possible. Or, le bénéfice de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR), concours cruciaux pour la soutenabilité des projets d'investissement dans les territoires ruraux, est soumis au non franchissement d'un seuil de population ⁽¹⁾. Dès lors, la création de la commune nouvelle aurait pu entraîner la fusion de communes éligibles à la DGE ou à la DDR au sein d'un nouvel ensemble trop peuplé au regard des règles d'éligibilité. Ceci serait contraire à l'intention même du projet consistant à favoriser le regroupement des petites communes, et, plus concrètement, pénaliserait financièrement de façon injustifiée les communes souscrivant aux conditions d'éligibilité à seule raison de leur intention de fusionner.

• C'est pourquoi le projet prévoit un dispositif provisoire au bénéfice des EPCI préalablement éligibles à la DGE et transformés en commune nouvelle : la commune nouvelle résultant de la transformation de ces groupements sera réputée remplir, pendant les trois années suivant sa création, la condition de population exigée des communes pour bénéficier de la DGE. À l'issue du triennat, l'éligibilité de la commune nouvelle est appréciée dans les conditions de droit commun.

Le dispositif prévoit également que l'enveloppe de DGE revenant au département est adaptée en conséquence. En effet, l'enveloppe nationale de la DGE des communes et des EPCI est tout d'abord répartie en enveloppes départementales. La clé de répartition entre les départements est fixée par décret en Conseil d'État en tenant compte de critères variés, dont notamment le nombre de communes éligibles. L'article 10 du présent projet prévoit donc que la définition des enveloppes départementales devra également prendre en compte le nombre de communes nouvelles bénéficiant, à titre dérogatoire, pendant trois ans, de la DGE des EPCI auxquels elles se substituent.

• Le même article a également prévu un dispositif similaire s'agissant de l'éligibilité de la commune nouvelle à la DDR. Ainsi, une commune nouvelle qui se substituerait à un EPCI bénéficiant de la DDR bénéficierait, pendant les trois

(1) *Peuvent bénéficier de la DGE :*

- les communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants (7 500 habitants dans les DOM) ;
- les communes dont la population n'excède pas 20 000 habitants (35 000 habitants dans les DOM) et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de métropole dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants ;
- les EPCI dont la population n'excède pas 20 000 habitants (35 000 habitants dans les DOM) ;
- les EPCI, dont les communes membres répondent aux critères indiqués ci-dessus ;
- les EPCI, composés de communes de moins de 3 500 habitants, dont le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale de même nature.

Peuvent bénéficier de la DDR, les EPCI les groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique dont la population regroupée n'excède pas 60 000 habitants et qui ne satisfont pas aux seuils de population nécessaires pour une transformation en communauté d'agglomération, si les deux tiers au moins des communes du groupement comptent moins de 5 000 habitants, ainsi que les syndicats mixtes composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre répondant aux mêmes règles d'éligibilité.

ans suivant sa création, de la DDR sans qu'elle ait à respecter les critères démographiques de droit commun. À l'issue de cette période, la commune nouvelle se retrouverait soumise au droit commun.

Le Rapporteur approuve ces deux mesures dérogatoires qui garantissent que la commune nouvelle ne se créera pas dans un cadre financier défavorable par rapport à la situation globale des communes fusionnées.

En revanche, il s'interroge sur leur caractère transitoire. Il relève qu'une commune nouvelle ne pourrait être éligible à la DGE dans les conditions de droit commun que sous le bénéfice du critère subsidiaire de potentiel financier, dès lors qu'elle dépasserait probablement le seuil de 2 000 habitants. De même, une commune nouvelle – n'étant pas un EPCI – ne pourrait bénéficier de la DDR après la période transitoire, que sous la condition de bénéficier également de la seconde fraction de la DSR, c'est-à-dire en définitive également sous condition de potentiel financier. Au total, le Rapporteur constate que trois ans après sa création, la commune nouvelle ne pourrait bénéficier de la DGE et de la DDR que si son potentiel financier est faible, alors que si les communes n'avaient pas fusionné elles seraient demeurées éligibles sans condition de potentiel financier.

C.– LES DISPOSITIONS FISCALES CONCERNANT LES COMMUNES NOUVELLES

Le projet de loi n'apporte pas de profonde modification au mécanisme actuel d'intégration fiscale des communes qui fusionnent, se bornant pour l'essentiel à le reconduire dans le cas de création d'une commune nouvelle. En revanche, il apporte des précisions sur le calcul des potentiels fiscal et financier de celle-ci.

1.– La fiscalité de la commune nouvelle

L'article 9 du projet de loi adapte le mécanisme d'intégration fiscale aux communes nouvelles, à l'exception de l'aide financière que l'État apportait en sus dans le cas de fusions de communes.

L'article 1638 du code général des impôts organise l'intégration fiscale de la commune nouvelle en prévoyant l'harmonisation progressive des taux d'imposition des communes préexistantes : pour l'établissement du budget de la nouvelle commune, des taux d'imposition différents peuvent être appliqués, pour chacune des quatre taxes locales (taxe foncière sur les propriétés bâties ; taxe foncière sur les propriétés non bâties ; taxe d'habitation ; taxe professionnelle), sur le territoire de chacune des anciennes communes, pendant une période 12 ans au plus. L'harmonisation se réalise par la réduction annuelle, sur la période, d'un treizième des différences qui affectent les différents taux d'imposition.

L'article 9 du présent projet de loi se contente d'y apporter les adaptations rédactionnelles résultant du fait que la procédure de fusion de communes disparaît formellement pour laisser place à une procédure de création de commune nouvelle.

Cependant, il convient de relever que l'actuel article L. 2335-4 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit une aide financière dégressive de l'État au cours de la période d'intégration des taux, n'est pas transposé à la création de communes nouvelles.

2.- Les potentiels fiscal et financier de la commune nouvelle

Le Rapporteur rappelle que ces potentiels sont des outils conçus pour appréhender les inégalités de ressources des communes.

Le potentiel fiscal correspond au produit des bases d'imposition communales des quatre taxes directes locales par le taux moyen national constaté, complété par les montants perçus au titre de la part compensation de la dotation forfaitaire de la commune. Ce concept appréhende l'inégalité de tissu fiscal, y compris si celui-ci est composé de l'ancienne base salariale de la taxe professionnelle dont la suppression a été compensée.

Le potentiel financier est la somme du potentiel fiscal de la commune et du solde de la dotation forfaitaire qu'elle perçoit. Cet autre outil permet de mesurer l'inégalité fiscale et l'inégalité de DGF, puisque celle-ci a été consolidée en 2004 par la création du complément de garantie.

a) Potentiel fiscal

Le potentiel fiscal de la commune nouvelle est calculé sur la base des données de l'année précédant celle de première perception, par la commune nouvelle, de sa fiscalité : la première année, les bases communales prises en compte sont celles de chaque ancienne commune ainsi que celles de l'EPCI auquel elle se substitue le cas échéant.

b) Potentiel financier

Le potentiel financier est composé du potentiel fiscal et de la dotation forfaitaire hors la part correspondant à la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle à la suite de sa réforme par la loi de finances pour 1999 (introduite, depuis 2004, dans la part forfaitaire de la DGF) des anciennes communes.

S'y ajoutent, le cas échéant, les dotations de compensation et d'intercommunalité versées l'année précédente à l'EPCI auquel la commune nouvelle se substitue.

	Régime actuel dit « Marcellin »	Communes nouvelles – Projet de loi initial	Projet de loi adopté par le Sénat
Fiscalité	Unification obligatoire des taux des 4 taxes directes locales. Application d'une procédure d'intégration fiscale progressive d'une durée maximum de 12 ans	Idem	Idem
Aide financière de l'État liée à l'intégration fiscale progressive	Cette aide financière est destinée à compenser le manque à gagner qui résulte de la montée en régime du taux de fiscalité unique. L'aide est temporaire, dégressive sur 13 ans.	Supprimée	Idem
Incitation par la DGF		Attribution pérenne d'une « dotation particulière », égale à 5 % de la dotation forfaitaire des anciennes communes. Maintien de la dotation d'intercommunalité de l'EPCI supprimé et intégré dans la commune nouvelle.	Dotations particulières supprimées . Maintien de la dotation d'intercommunalité de l'EPCI supprimé et intégré dans la commune nouvelle. Conservation de l'éligibilité à la DSR.
DGE - DDR		Maintien pendant 3 ans, le cas échéant, de l'éligibilité à la DGE et à la DDR	Idem
Majoration des subventions d'équipement	Les subventions d'équipement attribuées par l'État sont majorées de 50 %, sans que l'ensemble de la subvention puisse excéder 80 % du montant de la dépense subventionnable.	Supprimée	Idem

IV.- ARTICLE 34 TER : LA RÉVISION DE CERTAINES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION EN FONCTION DU COÛT DE CERTAINS ÉQUIPEMENTS

Le Sénat a adopté un amendement présenté par Monsieur Laurent BÉTEILLE tendant à insérer un article additionnel après l'article 34 *bis*. Ce nouvel article 34 *ter* prévoit une révision tous les 6 ans de l'attribution de compensation des communes qui avaient réalisé un équipement avant qu'une telle réalisation devienne une compétence communautaire.

A.- LE JUSTE PRIX DES PISCINES ?

1.- La problématique soulevée au Sénat

Le sénateur Béteille a soumis au Sénat une problématique locale. Il s'agit des conditions financières dans lesquelles sont transférés certains équipements communaux – une piscine au cas d'espèce – par comparaison avec le coût des mêmes équipements construits par l'EPCI après transfert de la compétence.

En effet, lors du transfert de la piscine à l'EPCI, dans le cadre de l'acquisition de la compétence, la charge liée à l'équipement a également été transférée. Ce gain pour la commune membre, lié à la prise en charge intercommunale du déficit antérieurement communal, est déduit de son attribution de compensation sous la forme d'un coût moyen annualisé. La commune continue donc de supporter la même charge budgétaire liée à l'équipement qu'auparavant.

La contradiction soulevée par le sénateur Béteille résiderait dans le fait que l'équipement construit après le transfert de la compétence par l'EPCI serait intégralement supporté par l'intercommunalité, y compris évidemment le coût de son fonctionnement, tandis que le coût du service public dans la piscine construite avant transfert serait répercuté sur la commune d'implantation. Le Sénat a entendu cet argument de distorsion.

2.- La réponse apportée par l'article 34 *ter*

Le Sénat a adopté, contre l'avis du Gouvernement, l'amendement qui lui était soumis. Ce nouvel article 34 *ter* prévoit une révision de l'attribution de compensation afin de majorer celle perçue par la commune ayant construit et géré un équipement avant le transfert de la compétence.

a) Le champ du mécanisme proposé

La révision s'appliquerait dans les intercommunalités où un transfert de compétence a entraîné celui d'un équipement préexistant, puis, ultérieurement, la construction d'équipements similaires dont la gestion fait apparaître un déficit de fonctionnement.

b) Les modalités de la révision proposée

L'article 34 *ter* prévoit que la commission locale d'évaluation des transferts de charges additionne tous les déficits de fonctionnement d'une même catégorie d'équipements construits après le transfert de compétence. Puis elle répartit à parts égales ce montant entre les attributions de compensation des communes qui avaient construit un tel équipement avant le transfert.

Ceci implique que l'EPCI supporte intégralement les déficits de fonctionnement des équipements, puis les supporte une seconde fois sous la forme d'une majoration des attributions de compensation de certaines communes.

B.– LA PORTÉE ET LES CONSÉQUENCES DE L'ARTICLE 34 TER

Le Rapporteur ne partage pas l'analyse du sénateur Béteille, ni au plan des principes, ni en pratique.

1.– La mutualisation inégale des charges liées aux équipements

En effet, la mutualisation que constitue – pour une ville centre, principalement – le transfert d'une compétence liée à la réalisation à la gestion de certains équipements ne permet de répartir à proprement parler que les dépenses futures liées aux équipements. Ce phénomène de « communauté réduite aux acquêts » entraîne effectivement que les charges de deux équipements identiques d'intérêt communautaire puissent être pour les uns répercutées sur la commune d'implantation et pour les autres assumées par l'EPCI, selon le calendrier de construction.

Cependant, cette réalité de conservation des charges d'un équipement transféré participe pleinement du choix initial de l'intercommunalité et du transfert de la compétence à l'EPCI. À cet égard, le transfert de l'équipement préexistant avec la compétence ne saurait constituer un acte de partage du coût historique de construction supporté par la commune d'implantation.

Si le problème soulevé par M. Béteille concerne la répercussion des charges liées à l'équipement, le Rapporteur estime donc préférable de n'y rien changer. En outre, la portée générale de l'article 34 *ter* conduirait à une remise en cause de très nombreuses situations dans de nombreuses intercommunalités.

2.– La mutualisation totale du coût du fonctionnement du service communautaire

Cependant, l'argumentation de M. Béteille ne portait *pas* sur les charges liées à l'équipement mais sur le « *déficit de fonctionnement* ».

Dès lors, le Rapporteur ne peut qu'être perplexe sur l'intention même du Sénat. En effet, son analyse, confirmée tant par les services de la Direction générale des collectivités locales que par les ceux de l'Association des communautés de France, conclut au fait que les déficits enregistrés dans la gestion d'une compétence communautaire, sur un équipement d'intérêt communautaire, sont toujours supportés par le budget de l'EPCI et ne sont jamais répercutés sur les attributions de compensation des communes – quand bien même l'équipement serait antérieur au transfert de compétence.

Cette mutualisation totale du coût de la compétence rend caduque la volonté de rendre à une commune l'équivalent du déficit censément défalqué de son attribution de compensation.

Au total, que l'article 34 *ter* vise à répondre à la question du coût de l'équipement, ou à une problématique inexistante sur les charges de fonctionnement, le Rapporteur considère qu'il doit être supprimé pour deux motifs :

– premièrement, depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, chaque EPCI dispose d'une faculté de révision des attributions de compensation sur la base de l'unanimité ;

– deuxièmement, il n'est pas souhaitable de pénaliser les EPCI en leur faisant supporter une double charge et en facilitant les conditions de remise en cause des attributions de compensation.

*

* *

V.- ARTICLE 34 QUATER : LA FACULTÉ D'UNIFICATION DE LA DGF SUR UN PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL

Le Sénat a adopté un amendement présenté par Monsieur Dominique Braye, corrigé par un sous-amendement présenté par Monsieur Belot, tendant également à insérer un article additionnel après l'article 34 *bis*. Ce nouvel article 34 *quater* ouvre une faculté de transfert de la DGF des communes membres à leur EPCI à fiscalité propre, sur délibérations unanimement concordantes et sous le bénéfice d'une dotation de reversement.

A.- L'AMENDEMENT ADOPTÉ : LES CONDITIONS D'UN TRANSFERT DE LA DGF DES COMMUNES À LEUR EPCI

Le Rapporteur a précédemment décrit l'intégration des DGF qui accompagnait le statut des métropoles dans la version initiale du présent projet de loi, ainsi que les adaptations adoptées par le Sénat consistant essentiellement à rendre cette unification facultative, et à la subordonner à une décision unanime des conseils municipaux.

L'article 34 *quater* constituerait un élargissement de ce même dispositif à l'ensemble des EPCI. Il prévoit qu'un EPCI à fiscalité propre puisse se substituer à ses communes membres pour la perception de leur DGF (sans aucune modification des règles de calcul de celle-ci), à la condition de délibérations concordantes, c'est-à-dire unanimes, en ce sens.

Ce transfert de DGF donnerait lieu à un reversement de l'intégralité des montants concernés, selon des critères de ressources et de charges librement définis par le conseil communautaire, à la majorité qualifiée. Le Rapporteur relève à cet égard que l'article 34 *quater* paraît doublement plus ambitieux et précis que le dispositif finalement adopté par le Sénat concernant les métropoles :

– il précise que les reversements aux communes doivent s'opérer au moyen d'une dotation spécifique, parfaitement distincte de l'attribution de compensation chargée de représenter un solde après transfert de ressources fiscales et de charges ;

– il prévoit également que l'unification de la DGF poursuive un objectif explicite de péréquation.

B.- LE SOUS-AMENDEMENT ADOPTÉ : UNE DÉROGATION DISCUTABLE AUX RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ À LA DDR, DÉPOURVUE DE LIEN AVEC L'ARTICLE 34 TER

Enfin, l'amendement initial du Sénateur Braye a été sous-amendé à la suite d'une proposition du sénateur Belot.

Cette correction a consisté à compléter l'article devenu 34 *quater* par un paragraphe dont l'objet est parfaitement étranger à l'unification de la DGF. Ce paragraphe prévoit qu'un EPCI résultant de la fusion d'EPCI dont un au moins a été éligible à la dotation de développement rural au cours des cinq années précédentes bénéficierait d'un double régime de faveur :

– il pourrait percevoir une attribution de DDR égale à la moyenne de la somme de DDR perçue par les EPCI antérieurs au cours des cinq années précédentes,

– les seuils de population prévus à l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales ne s'appliqueraient pas au nouvel EPCI qui serait ainsi indéfiniment éligible à la DDR.

Ce dernier paragraphe a été adopté par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, dont les arguments paraissent cependant très convaincants. Outre que l'éligibilité à la DDR postérieurement à une fusion est un autre sujet que la DGF territoriale, le paragraphe propose qu'un EPCI fusionné qui dépasserait 60 000 habitants puisse percevoir la DDR si un des EPCI ayant fusionné ne dépassait pas 60 000 habitants auparavant. Cette éligibilité dérogatoire pourrait couvrir des cas pour le moins ubuesques, le Rapporteur rappelant que le seuil de 60 000 habitants correspond à la définition des communautés d'agglomération. La CA de Rennes (400 000 habitants) pourrait ainsi percevoir la dotation de développement **rural** au terme d'une fusion avec la communauté de communes de Châteaugiron (20 000 habitants).

En outre, comme l'a justement fait remarquer le ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire lors des débats au Sénat : « *la DDR, dont le montant global s'élève, cette année, à 133 millions d'euros, constitue une ressource budgétaire limitée, qui doit profiter aux communes les plus rurales* » ⁽¹⁾.

Pour toutes ces raisons, le Rapporteur considère que ce dernier paragraphe de l'article 34 *ter* doit être supprimé.

(1) *Compte-rendu intégral de la séance du 4 février 2010.*

VI.– ARTICLE 35 : LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES

L'article 35 du projet de loi est une déclaration de principe selon laquelle, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, une nouvelle loi précisera la répartition des compétences des régions et des départements, ainsi que les règles d'encadrement des cofinancements entre les collectivités territoriales en application de quatre principes :

- principe d'exclusivité des compétences attribuées par la loi à la région et au département ;
- capacité d'initiative des régions et des départements limitée aux situations et demandes non prévues par la loi dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local ;
- désignation par la loi d'une collectivité chef de file en cas de compétences partagées entre plusieurs niveaux de collectivités ;
- encadrement de la pratique des financements croisés destinés aux seuls projets dont l'envergure le justifie ou qui répond à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire, étant précisé que le maître d'ouvrage doit assurer une part significative du financement.

Après avoir rappelé que le législateur ne saurait se lier lui-même, la Haute Assemblée a adopté, sur proposition de sa commission des Lois du Sénat, l'article 35, sous réserve des modifications suivantes :

- il est précisé que la capacité d'initiative ne peut s'exercer que sur le fondement d'une délibération de l'organe délibérant de la région ou du département ;
- la référence à « la part significative du financement » assurée par le maître d'ouvrage est supprimée ;
- le rôle du département en tant que garant des solidarités sociales et territoriales est précisé.

La commission des Finances du Sénat n'a pas souhaité déposer d'amendements sur l'article 35, notamment s'agissant de la pratique des cofinancements, préférant attendre l'examen, à venir, du projet de loi relatif aux compétences lui-même.

La commission du Développement durable de l'Assemblée nationale propose deux amendements relatifs à la pratique des financements croisés afin de tenir compte de la spécificité des communes de montagne.

DEUXIÈME PARTIE : DES PROPOSITIONS POUR UNE RÉFORME COHÉRENTE ET RESPONSABLE BUDGÉTAIREMENT

I.– LES MÉTROPOLES : POUR UN PROJET AMBITIEUX ET COHÉRENT

La création des métropoles répond à une idée simple : permettre aux très grandes agglomérations susceptibles d’avoir un rayonnement européen ou international de disposer de la structure, des compétences et des moyens financiers pour rivaliser avec les grandes cités européennes. Or, le projet adopté par le Sénat conduit, au contraire, à un artefact : la création d’une nouvelle forme de communauté urbaine appelée métropole, offerte à plus de villes encore que ne l’était le statut des communautés urbaines jusqu’alors.

Le Rapporteur vous propose donc de redonner une vraie cohérence au projet de création des métropoles en réservant ce nouveau statut à un club restreint de villes d’envergure européenne, distinct du régime des communautés urbaines tant par le renforcement des compétences des métropoles que par l’aménagement de leur régime budgétaire, sans qu’il soit nécessaire de remettre en cause l’autonomie fiscale des communes membres.

A.– CRÉER UN CLUB RESTREINT DE MÉTROPOLES CAPABLES DE RIVALISER AVEC LES GRANDES CITÉS EUROPÉENNES

La première clé de succès de la création des métropoles au sein du paysage intercommunal français est d’avoir une ambition certaine et de se distinguer clairement des EPCI préexistants.

1.– Fixer un seuil d’accès au club des métropoles discriminant par rapport aux communautés urbaines

Alors que le Gouvernement s’est d’ores et déjà autolimité par rapport à l’ambition initiale de créer une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier, l’on peut s’interroger sur la pertinence du seuil démographique retenu pour la constitution d’une métropole : une agglomération de 450 000 habitants peut-elle raisonnablement s’inscrire dans une logique de compétition avec les grandes conurbations européennes ou internationales telles Hambourg, Munich ou Milan ?

La réponse est évidemment négative, certaines de ces agglomérations n’étant à ce jour pas éligibles au statut des communautés urbaines, dont le seuil est fixé à 500 000 habitants aux termes de l’article L.5215-1 alinéa premier du code général des collectivités territoriales.

Le Rapporteur souhaite insister sur l’un des effets pervers du seuil fixé à 450 000 habitants : il est plus que probable que des agglomérations de taille moyenne, par exemple Strasbourg ou Rouen, décident de devenir une métropole

alors que Lyon, Marseille et Lille, dont l'envergure européenne ne peut être contestée, n'opéraient pas pour ce schéma ! Les auditions du Rapporteur ont très largement confirmé cette hypothèse qui met l'accent sur l'incohérence de la réforme proposée par le Gouvernement et votée au Sénat.

Plus encore, si ce seuil était retenu, l'on pourrait voir naître deux métropoles au sein d'une même région, comme par exemple Nice (535 543 habitants) et Marseille (1 million d'habitants) en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur !

Enfin, l'incohérence et le manque d'ambition du texte voté au Sénat sont consacrés par l'adoption de l'article 6 *bis* qui conduit à aligner le seuil de création des communautés urbaines sur celui des métropoles. Il en résulte une confusion certaine entre ces deux types d'EPCI dont l'accès est réservé aux mêmes groupements de communes. Cette confusion est d'autant plus évidente que le texte adopté au Sénat a également quasiment aligné le régime de ces deux EPCI s'agissant des compétences transférées et du régime financier (fiscal et budgétaire) applicable.

Le Rapporteur y voit une erreur politique : la création d'un nouvel EPCI, la métropole, n'a plus d'intérêt dès lors qu'il s'agit d'un simple aménagement du régime des communautés urbaines ouvert aux mêmes groupements de communes. Pire, la création d'un tel statut ne ferait que renforcer la complexité du millefeuille territorial.

Il souhaite également mettre en évidence le coût de la réforme ainsi votée car l'alignement du régime budgétaire des métropoles sur celui des communautés urbaines auquel s'ajoute l'abaissement du seuil de création des communautés urbaines produit un effet d'aubaine certain à l'égard de communautés d'agglomération désormais éligibles.

C'est la raison pour laquelle il vous proposera un amendement visant à réserver la création de métropole aux seules cités d'envergure européenne regroupant plus de 600 000 habitants. Seraient ainsi éligibles Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse et, dans un proche avenir, Nantes.

De plus, afin d'éviter tout effet d'aubaine budgétaire, il présentera un amendement de suppression de l'article 6 *bis* afin de rétablir le seuil de constitution des communautés urbaines à 500 000 habitants car la construction de l'intercommunalité ne peut s'opérer que pour obtenir un simple bonus financier.

2.– Cesser de construire l'intercommunalité sur des effets d'aubaine budgétaire

a) Rétrospective sur la construction de l'intercommunalité

Face à l'émiettement communal que constitue l'ensemble hétérogène de ses 36 686 communes, la France, prenant acte de l'échec des politiques incitatives ou autoritaires de fusion, a fait le choix du pragmatisme, en optant de manière progressive pour le regroupement intercommunal.

Face au phénomène d'exode rural et d'urbanisation croissante, s'est imposée la nécessité de développer des solidarités nouvelles pour répondre aux besoins des populations auxquels les communes seules pouvaient difficilement faire face. La coopération intercommunale est née de ce constat et son cadre juridique a été défini initialement par la loi du 22 mars 1890 créant les syndicats de communes.

Par ce texte, le législateur a autorisé les communes à constituer entre elles un établissement public autonome, destiné à créer et gérer un service d'intérêt commun. Limités à l'origine à la satisfaction d'un objet unique, les syndicats intercommunaux ont vu leur champ d'intervention étendu à des objets multiples par l'ordonnance du 5 janvier 1959. Ce texte a également substitué la règle de majorité qualifiée à l'unanimité, facilitant ainsi les créations d'établissements publics de coopération intercommunale. Le nécessaire partenariat entre les différents acteurs locaux avait été autorisé, à cette même période, par le décret du 20 mai 1955 autorisant la constitution de syndicats mixtes.

Dès la deuxième moitié du XX^e siècle, le développement du fait urbain a conduit le législateur à créer de nouveaux groupements pour structurer les grandes agglomérations multicommunales et, pour la première fois, les a dotés de compétences obligatoires. C'est ainsi que, dès 1959, sont institués, par l'ordonnance du 5 janvier 1959, les districts urbains. L'évolution s'est poursuivie avec la loi du 31 décembre 1966 instituant les communautés urbaines dont celles de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg ainsi qu'avec la loi du 10 juillet 1970 qui a permis la création et la réalisation de villes nouvelles.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a souhaité relancer ce mouvement en créant deux nouvelles structures intercommunales complémentaires, destinées à favoriser le développement économique local et l'aménagement de l'espace : les communautés de communes initialement destinées à fédérer des communes en milieu rural et les communautés de villes appelées à fédérer des communes pour former une agglomération de plus de 20 000 habitants. Afin de marquer le caractère intégré de ces structures, la loi leur confère des compétences de nature obligatoire. Ces nouvelles structures tendent aussi à harmoniser les politiques fiscales et notamment le taux de taxe professionnelle.

La loi du 12 juillet 1999 ambitionnait de redonner un second souffle à l'intercommunalité. Elle a donc remodelé le paysage intercommunal sur la base des objectifs de la loi de 1992, mais en introduisant une hiérarchie démographique. Les grands ensembles urbains d'au moins 500 000 habitants sont appelés à se structurer autour de la communauté urbaine, les territoires urbains d'au moins 50 000 habitants autour de la communauté d'agglomération et les autres territoires et plus particulièrement les territoires ruraux peuvent s'unir au sein d'une communauté de communes, structure qui en 1999 avait déjà fait ses preuves et coexistait harmonieusement avec les syndicats de communes traditionnels.

L'autre grande nouveauté introduite par la loi de 1999 était l'incitation financière et fiscale : en effet, pour encourager la création d'EPCI à fiscalité propre et développer le maillage intercommunal, la loi a instauré des avantages fiscaux et financiers plus prononcés encore en faveur des EPCI qui adoptent la taxe professionnelle unique (TPU). Relevons que le Sénat, qui a voté la loi du 12 juillet 1999, l'a fait après avoir obtenu un rééquilibrage entre les « communautés d'agglomération », nouvelles structures intercommunales privilégiées par le texte initial et encouragées par une dotation financière élevée, d'une part, et les communautés de communes, destinées au milieu rural qu'il a également veillé à doter de garanties financières, d'autre part.

Ainsi, la loi du 12 juillet 1999 a fixé au départ à 250 francs (38,12 euros) la dotation par habitant des communautés d'agglomération créées ou issues d'une transformation d'un EPCI ; elle a bonifié, à la demande du Sénat, la DGF des communautés de communes qui acceptaient davantage de compétences et qui adoptaient la taxe professionnelle unique ; enfin, elle a garanti la DGF des communautés urbaines qui bénéficiaient d'une dotation moyenne par habitant de 69,50 euros. Revalorisées chaque année en loi de finances, ces primes d'incitation représentaient en 2008 les montant suivants :

DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ PAR HABITANT SELON LES EPCI

19,44 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle
23,74 euros par habitant pour les communautés de communes à TPU non bonifiée
33,02 euros par habitant pour les communautés de communes à TPU bonifiée
48,06 euros par habitant pour les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)
44,53 euros par habitant pour les communautés d'agglomération
85,87 euros par habitant pour les communautés urbaines

Cette situation, souvent débattue au sein du Comité des finances locales, se traduit par l'octroi d'une prime à la création d'EPCI, qui augmente, en principe, selon le degré d'intégration des compétences. Toutefois, nombreux sont les exemples dans lesquels un syndicat de communes ancien et ayant fait ses preuves a accepté de se transformer en un EPCI à fiscalité propre parce qu'il y trouvait un avantage financier et fiscal sans pour autant approfondir les transferts de compétences des communes vers l'EPCI.

De la même manière, la transformation d'une communauté de communes en communauté d'agglomération, ou d'une communauté d'agglomération en communauté urbaine n'a parfois eu pour ambition que d'attraper le bonus de DGF par habitant supplémentaire résultant de la transformation.

En conséquence, sous l'effet de la création massive d'EPCI nouveaux, l'État s'est vu contraint de procéder plusieurs années de suite à des abondements exceptionnels de la dotation d'intercommunalité, destinée aux groupements à fiscalité propre, faute de quoi les autres collectivités territoriales auraient dû se résoudre à voir leur dotation s'amenuiser au profit des structures intercommunales.

Or, le Rapporteur tient à souligner que depuis l'introduction du principe d'une enveloppe normée en loi de finances pour 2009, l'État ne procède plus par abondement exceptionnel pour financer la transformation d'un EPCI à la catégorie supérieure. Il s'ensuit que la prime à la création d'EPCI s'impute directement sur la masse de la DGF à répartir au sein de l'ensemble du bloc communal et, *in fine*, sur le montant des dotations de péréquation. Compte tenu de l'état de nos finances publiques, une telle logique d'incitation financière n'est plus tenable, d'autant que la carte de l'intercommunalité est quasiment achevée.

Il en résulte que la création d'un nouvel EPCI, la métropole, doit être neutre financièrement et que le seuil d'accès au statut de communauté urbaine ne saurait être abaissé.

b) Lutter contre les effets d'aubaine devient une nécessité absolue

Le Rapporteur entend démontrer que le coût potentiel de l'abaissement du seuil des communautés urbaines à 450 000 habitants, comme l'alignement de la DGF des métropoles de 450 000 habitants sur celui des communautés urbaines est loin d'être négligeable.

Depuis la loi de finances pour 2009 qui instaure le principe d'une enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales, la dotation d'intercommunalité moyenne par habitant des communautés urbaines a été ramenée, à l'initiative de votre commission des Finances, de 85 euros à 60 euros mais reste encore largement supérieur à celles des autres EPCI à fiscalité propre, et notamment à celle des communautés d'agglomération (45,40 euros).

Il en résulte qu'à droit constant, la transformation de la communauté d'agglomération de Rouen (494 382 habitants) en communauté urbaine ou en métropole pourrait accroître la dotation d'intercommunalité moyenne par habitant versée à cet EPCI de plus de 7,2 millions d'euros par an à compter du 1^{er} janvier 2011. Ce montant s'imputera donc sur l'évolution des ressources de l'ensemble des communes et des autres EPCI à fiscalité propre, compte tenu de la contrainte de l'enveloppe normée.

L'abaissement du seuil des CU à 450 000 habitants crée donc un risque sérieux de réduction de la DGF des communes et des autres EPCI et limite d'autant les marges de manœuvre du Comité des finances locales pour la répartition de cette DGF.

Or, dans le contexte de crise économique actuel et de nécessaire maîtrise des finances locales, la progression des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est largement remise en cause. Les premières conclusions du groupe de travail présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault confirment l'hypothèse d'un gel de la DGF à compter de 2011.

Dans ce cas, le sort des dotations de péréquation au sein de la DGF du bloc communal, destinées à réduire des inégalités objectives de ressources et de charges entre les communes, dépendra directement du choix opéré en faveur des intercommunalités.

Compte tenu des incitations financières actuelles liées au passage à une CU ou une métropole pour une communauté d'agglomération, l'abaissement du seuil des CU à 450 000 habitants, ou d'un éventuel seuil des métropoles à 400 000 habitants, aura directement pour effet de réduire l'enveloppe en faveur de la péréquation communale.

Il en résulte que la création des métropoles doit être neutre financièrement et ne peut être réservée qu'à des communautés urbaines ayant une réelle intention d'intégrer plus de compétences au niveau de l'EPCI.

B.– RENFORCER LES COMPÉTENCES DES MÉTROPOLLES

À titre liminaire, le Rapporteur entend rappeler que l'article 40 de la Constitution s'oppose à ce qu'un amendement parlementaire modifie la répartition des compétences entre échelons territoriaux. Il n'en demeure pas moins que le Gouvernement pourrait utilement renforcer les compétences des métropoles, deuxième clé de succès de ce nouveau régime.

1.– Élargir les transferts de plein droit aux compétences stratégiques en matière économique

Le Rapporteur regrette que les seuls transferts de compétences de plein droit des départements vers les métropoles ne concernent que les compétences dans les domaines du transport scolaire et de la voirie départementale. Or, si la métropole a vocation à devenir le poumon économique du département et même de la région, il convient de lui transférer, de plein droit, un certain nombre de compétences en matière économique.

À cet égard, l'article 5 du projet de loi instaure un mécanisme curieux selon lequel les compétences du département en matière de zone d'activité et de promotion du territoire à l'étranger et les compétences de la région s'agissant de la définition du régime d'aide aux entreprises et de la promotion du territoire à l'étranger ne sont transférées de plein droit qu'en cas d'échec des négociations avec chacun des deux échelons au-delà d'un délai de 18 mois.

Selon le Rapporteur, cette contrainte crée à elle seule les conditions de l'échec de transferts de compétences plus larges pourtant nécessaires aux métropoles (blocages politiques, retard, perte de confiance entre les élus...). En outre, si l'on souhaite permettre aux métropoles de rivaliser avec les grandes cités européennes, encore faudrait-il qu'elles puissent disposer, immédiatement, des outils nécessaires pour intervenir dans ces domaines de compétences.

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur rejoint la démarche du Rapporteur de la commission des Lois consistant à demander au Gouvernement de déposer un amendement pour transférer de plein droit aux métropoles les compétences en matière de zone d'activité, de promotion du territoire à l'étranger mais également l'octroi des aides aux entreprises dans le périmètre de la métropole.

Sur ce dernier point, il semble que le transfert de la compétence de la région s'agissant de la définition du régime d'aides directes aux entreprises pose des difficultés car des entreprises d'une même région pourraient ne pas être soumises au même régime d'aides selon qu'elles se trouvent ou non sur le territoire de la métropole. En revanche, le transfert de la compétence opérationnelle (l'octroi des aides) à la métropole paraît tout à fait justifié dès lors que la définition du régime d'aides reste du ressort de la région.

Au-delà ces transferts automatiques, le Rapporteur estime qu'il faudrait également élargir la gamme des compétences susceptibles d'être transférées à la métropole par voie conventionnelle par le département, la région et surtout l'État.

2.— Offrir une gamme complète de compétences susceptibles d'être transférées par voie conventionnelle

L'article 5 du présent projet de loi ne répond pas à l'objectif affiché de faire émerger des métropoles d'envergure européenne et internationale dès lors qu'il n'est pas prévu d'appels à compétence très larges auprès des départements, des régions mais surtout de l'État.

Or, le « Comité Balladur » avait proposé que les métropoles exercent de plein droit toutes les compétences que la loi attribue aux départements (culture, sport, tourisme, action sociale et médico-sociale, environnement, police...). De la même manière, il proposait que l'ensemble des compétences économiques des régions puisse utilement être exercé par la métropole sur son territoire sur la base d'un conventionnement.

De surcroît, cet article n'envisage pas le transfert conventionnel de compétences étatiques à l'égard des métropoles (hors équipements et infrastructures).

Or, il est évident que la compétence universitaire, pour ne donner qu'un exemple, pourrait être un élément tout à fait structurant d'une métropole d'envergure européenne.

Le Rapporteur souhaiterait donc inviter le Gouvernement à déposer un amendement permettant aux métropoles de se voir transférer, par voie de convention, un panel de compétences des départements, des régions et de l'État beaucoup plus large que celui actuellement envisagé.

Facultatifs et volontaires, ces transferts de compétences à la carte auraient le mérite de respecter la diversité des territoires tout en permettant à la métropole de disposer des moyens de s'ancrer dans la compétition urbaine européenne et internationale, sans remettre en cause la capacité des départements et des régions d'exercer ces mêmes compétences sur leur territoire, hors territoire métropolitain.

C.– AMÉNAGER LE RÉGIME BUDGÉTAIRE DES MÉTROPOLES TOUT EN RESPECTANT L'AUTONOMIE FISCALE DES COMMUNES MEMBRES

La troisième clé de succès de la création des métropoles est bien sûr celle de son mode de financement.

1.– Modifier le plafond de l'indexation de la DGF des métropoles

L'alinéa 105 prévoit que la dotation forfaitaire des métropoles évolue à compter de la deuxième année selon le taux d'évolution de la dotation forfaitaire des communes prévue à l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cet article définit les quatre composantes de la dotation forfaitaire des communes et précise leur mode d'indexation par le CFL dans la limite d'un plafond, exprimé en pourcentage du taux de croissance de la DGF, qui peut être résumé de la façon suivante :

COMPOSITION DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES EN 2010

Dotations incluses	Base de calcul	Taux d'évolution décidé par le CFL en 2009 (%)	% du taux de croissance de la DGF
Dotation de base	Population de la commune	+ 0,45	75
Dotation superficielle	Superficie de la commune	+ 0,45	75
Complément de garantie	Dotation forfaitaire perçue par la commune en 2004	- 2	
Dotation Parcs naturels	Communes situées dans un parc naturel	+ 0,45	75
Compensation « part salaires »	Perte de recettes de taxe professionnelle de la commune, en base 2003	+ 0,3	50
Total		- 0,19	

Le Rapporteur constate que, compte tenu de l'indexation des différentes parts de la DGF des communes et malgré les choix favorables effectués par le CFL, **la dotation forfaitaire totale des communes évolue négativement en 2010** (-0,19 %), du fait du poids du complément de garantie dans l'ensemble de ses composantes.

Sans préempter les choix qui seront opérés par le législateur à compter de 2011, **le Rapporteur souligne que l'évolution négative de la dotation forfaitaire des communes risque de se poursuivre, sinon de s'accélérer** afin notamment de diminuer une ou plusieurs de ses composantes historiques pour financer les dotations de péréquation dans un cadre budgétaire où l'ensemble de la DGF sera fortement contraint. Dans ces conditions, le choix du CFL ne pourra donc être que d'abaisser la DGF de la métropole ou de la geler dans le meilleur des cas, ce qui ne constitue pas en soi un excellent signal de départ !

Pour éviter ce paradoxe, le Rapporteur vous invite à adopter un amendement tendant à substituer à la dotation forfaitaire des communes la dotation de base des communes. En effet, celle-ci progresse selon un taux fixé par le CFL compris entre 0 et 75 % du taux d'évolution de la DGF. **Il s'ensuit que, si le CFL en décidait, la dotation forfaitaire des métropoles pourrait éventuellement progresser et, à tout le moins, ne pas baisser.**

2.– Respecter l'autonomie fiscale des communes membres, gage d'adhésion au projet

Le Rapporteur constate que l'unification de la fiscalité communale au niveau de la métropole prévue par le projet de loi serait un élément de distinction majeure avec le régime des CU. Il reconnaît toutefois qu'elle supprimerait toute autonomie fiscale aux communes qui n'auraient plus les moyens d'exister. Or, au-delà du symbole, il s'interroge sur la pertinence et l'utilité d'une telle intégration fiscale.

Comme il vient d'être rappelé, l'intégration fiscale est le corollaire de l'intégration des compétences car elle permet à l'EPCI de financer l'ensemble des charges issues des transferts de compétences des communes membres et de bénéficier, au surplus, de la dynamique d'assiette afférente à l'imposition transférée tout en assurant la neutralité budgétaire pour les communes à travers l'attribution de compensation.

Il en résulte qu'une intégration fiscale plus poussée que celle dont disposent déjà les communautés urbaines ne peut être justifiée que dans un cas et un seul : si les transferts de fiscalité existants sont insuffisants pour couvrir le montant des charges résultant des transferts de compétences à l'EPCI. Or, il ressort du tableau ci-après que les mécanismes d'intégration fiscale actuels, en particulier la taxe professionnelle unique perçue par les communautés urbaines, ne sont pas utilisés de façon optimale.

**MONTANT DU PRODUIT DE TPU REVERSÉ PAR LES COMMUNAUTÉS URBAINES A LEURS
COMMUNES MEMBRES EN 2008**

	TPU en 2008	AC	DSC	Total reversement	Montant du reversement (en % dans TPU)
CU Grand Lyon	522 877 509	212 600 000	16 560 763	229 160 763	44
CU Lille Métropole	383 989 661	215 569 011	23 215 909	238 784 920	62
CU Marseille Provence	278 328 752	196 760 850	12 460 992	209 221 842	75
CU Bordeaux	323 617 156	54 322 261	30 249 999	84 572 260	26
CU Grand Toulouse	274 830 044	228 148 912	40 043 985	268 192 897	98
CU Nantes Métropole	214 211 826	82 572 467	25 753 899	108 326 366	51
CU Nice - Côte d'Azur	119 404 799	103 581 703	789 488	104 371 191	87
CU Strasbourg	193 444 044	68 694 233	13 538 000	82 232 233	43

Dans la mesure où la dotation de reversement aux communes des CU représente entre 26 et 98 % de la TPU perçue par la CU, le Rapporteur en déduit que l'intégration des compétences communales pourrait aller beaucoup plus loin sans pour autant nécessiter un transfert de fiscalité supplémentaire de la part des communes.

Il s'oppose donc à la réintroduction d'un mécanisme de transfert automatique de la fiscalité communale vers les métropoles. Le respect de l'autonomie fiscale des communes constitue en outre le gage de leur adhésion à la création d'une métropole ayant de l'ambition.

II.- FAVORISER LES COMMUNES NOUVELLES SANS UNE INCITATION FINANCIÈRE QUI S'AVÉRERAIT INSOUTENABLE

Le Rapporteur considère que le Sénat a excessivement durci les conditions de création et de fonctionnement des communes nouvelles, faisant même courir le risque que la procédure soit un échec garanti dès la promulgation de la loi. Cependant, il partage l'avis exprimé par le Sénat sur l'insoutenabilité d'une dotation nouvelle visant à inciter à la création de communes nouvelles.

A.- UNE INCITATION PAR LA SOUPLESSE DE LA PROCÉDURE, NON PAR L'EFFET D'AUBAINE

Au dépôt du présent projet de loi sur le bureau du Sénat, la procédure de création des communes nouvelles disposait en sa faveur de deux atouts innovants par comparaison avec l'actuelle loi Marcellin : une plus grande souplesse – caractérisée par l'abandon du verrou de l'unanimité des conseils municipaux – et une incitation financière – par l'octroi d'une dotation particulière. Le Sénat a supprimé ces deux atouts, condamnant par avance l'idée des communes nouvelles.

Le Rapporteur estime cependant que les deux aspects ne doivent pas être considérés sur le même plan :

– Au plan juridique, il estime que le texte adopté par le Sénat verrouille inutilement le dispositif. En imposant une consultation électorale systématique pour adopter la commune nouvelle, dont la validité exige un niveau de participation important, et dont le résultat s'apprécierait commune par commune, le Sénat a fait pis que revenir à l'actuelle loi Marcellin. Non seulement la procédure apparaîtrait comme plus contraignante que l'actuelle fusion, ou plus difficile à mettre en œuvre, mais encore elle placerait les maires et les conseils municipaux dans une dangereuse situation de porte-à-faux vis-à-vis de leurs électeurs, y compris lorsque l'unanimité des conseils a été réunie.

Le Rapporteur considère qu'il n'est pas sage de redoubler la légitimité des conseils élus au suffrage universel direct par une consultation référendaire. Les conseils municipaux sont les représentants légitimes et incontestables des populations des communes qu'ils représentent : il n'y a pas lieu de vérifier la légitimité de leurs accords. Dès lors, le Rapporteur considère que le texte initial du projet de loi était plus équilibré en n'organisant une consultation électorale qu'en l'absence d'unanimité des conseils, et en prévoyant que la majorité s'apprécierait sur la globalité du futur périmètre. **Il vous proposera donc un amendement de retour au texte initial déposé par le Gouvernement.**

– Au plan financier, en revanche, la dotation particulière initialement conçue par le Gouvernement emportait plus d'effets pervers que de réels avantages.

Le Rapporteur partage pleinement les deux arguments avancés par la commission des Lois du Sénat. Premièrement, il considère que, dans un contexte où les concours de l'État aux collectivités territoriales seront probablement gelés à compter de 2011, toute incitation financière en faveur d'une commune, fut-elle nouvelle, s'opérera par une diminution de la DGF des autres communes et EPCI. Or, l'intérêt général qui s'attache à la fusion des petites communes ne lui paraît pas moindre que celui attaché à l'intercommunalité ou à la péréquation. Dès lors, il n'y a pas lieu de réduire les concours des EPCI ou des communes pauvres au profit d'une commune nouvelle, sans considération de potentiel fiscal. **Le Rapporteur se félicite donc de la suppression de la dotation particulière en faveur des communes nouvelles et s'opposera à son éventuelle restauration.**

B.- LA CRÉATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE DOIT ÊTRE NEUTRE FINANCIÈREMENT POUR LES COMMUNES REGROUPÉES, MAIS AUSSI POUR TOUTES LES AUTRES

Dès lors que la création d'une commune nouvelle ne suscite pas d'effet d'aubaine, il importe également qu'elle ne soit pas pénalisante financièrement pour les territoires concernés. À cet égard, le Rapporteur relève que le Sénat a adopté un certain nombre de « garde-fous » utiles.

1- Le calcul du complément de garantie de la commune nouvelle

Le Rapporteur s'interroge sur l'effet et la portée réels de l'amendement adopté par le Sénat à l'initiative de sa commission des Finances, tendant à soumettre à indexation le complément de garantie de la commune nouvelle, dès l'année de la création.

En effet, le complément de garantie a été partiellement gelé en 2008 par le législateur, puis écrêté de 2 % pour toutes les communes en 2009 et 2010, également en vertu des lois de finances. Sans préempter les choix qui seront opérés par le législateur à compter de 2011, le Rapporteur souligne que ces évolutions négatives risquent de se poursuivre, sinon de s'accélérer afin notamment de diminuer les composantes historiques de la dotation forfaitaire pour financer les dotations de péréquation dans un cadre budgétaire où l'ensemble de la DGF sera probablement fortement contraint.

Dès lors, il est à craindre que – sous une apparence faussement avantageuse – l'amendement adopté par le Sénat conduise au contraire à soumettre le complément de garantie d'une commune nouvelle à une décroissance dont le protégeait la rédaction initiale. **Le Rapporteur proposera un amendement prudent de retour à la rédaction du Gouvernement.**

2- L'indexation de la dotation forfaitaire d'une commune nouvelle se substituant à un ou plusieurs EPCI

Ainsi qu'il a été décrit précédemment, le Sénat a modifié le projet de loi s'agissant de la fraction de la dotation forfaitaire d'une commune nouvelle provenant de la dotation d'intercommunalité d'un EPCI qu'elle remplace. Il a prévu que cette fraction soit indexée par le CFL dans la limite de l'évolution de la *dotation de base* des communes, et non pas dans la limite de l'évolution de la *dotation forfaitaire* des communes.

Le Rapporteur souligne son plein accord avec l'intention exprimée par le Sénat de faciliter les conditions de répartition de la DGF par le Comité des finances locales. Il précise à cet égard que le Comité des finances locales, conformément au rôle que la loi lui assigne, ne fixe pas réellement le taux d'indexation de la « dotation forfaitaire ». Celui-ci est la résultante mathématique constatée des choix du Comité sur chacune des composantes. Par conséquent, il eût sans doute été délicat pour le Comité de fixer le taux d'évolution de la DGF des communes nouvelles en fonction d'un plafond qu'il ne fixe pas lui-même, mais qui en est partiellement le résultat mathématique. De ce point de vue, la décision du Sénat apparaît donc fort sage.

Cependant, le Rapporteur constate que, si l'indexation moyenne de la dotation de base des communes est à la fois mieux pilotée et plus avantageuse que celle de la forfaitaire prise dans son ensemble ⁽¹⁾, elle demeure structurellement inférieure à celle de la dotation d'intercommunalité. Ceci résulte d'ailleurs logiquement de la volonté du Comité de favoriser l'intercommunalité :

CHOIX DU CFL DEPUIS 2006 EN MATIÈRE D'INDEXATION

(en pourcentages)

	2006	2007	2008	2009
Dotation de base	2,05	1,88	1,88	1,3
Dot. Interco des CA	2,5	2,5	2,5	0,75
Dot. Interco des CC	4	4	4	1,2

On notera que l'inversion des tendances sur l'exercice 2009 a été justifiée par le Comité comme faisant suite à de nombreuses créations ou transformations de structures intercommunales, qui ont ponctionné la masse de la dotation d'intercommunalité réduisant les possibilités d'indexation.

Dès lors, les sommes ainsi transférées de l'EPCI vers la commune nouvelle évolueront moins vite après création de la commune nouvelle qu'auparavant.

(1) Mécaniquement, puisque certaines composantes sont gelées ou minorées par effet de la loi ou du choix du comité, alors le total évolue moins vite que ses composantes les plus dynamiques (base et superficière).

Le Sénat a donc opéré un choix plus avantageux pour les communes nouvelles que ce que le projet prévoyait initialement, mais qui demeure discutable :

– d’une part, du strict point de vue de l’intégration des compétences et des ressources, il ne semble pas pertinent de pénaliser la commune nouvelle englobant un ancien EPCI par rapport aux EPCI d’une manière générale ;

– d’autre part, les marges ainsi libérées par la moindre indexation de cette composante de la DGF des communes nouvelles bénéficieront à une meilleure dynamique de la DGF des autres communes, ce qui paraît contradictoire avec les ambitions du présent projet de loi ;

– enfin, à l’échelle du nouveau territoire communal, il faut signaler que les élus locaux faisant le choix du passage de l’intercommunalité à la commune nouvelle opteront pour une moindre croissance des concours de l’État après la fusion.

Ainsi, contrairement à l’intention exprimée au Sénat⁽¹⁾, le Rapporteur relève qu’il pourrait y avoir une forme de frein financier marginal à la transformation d’un EPCI en commune nouvelle.

3- L’éligibilité maintenue de la commune nouvelle à la dotation de solidarité rurale

Le Rapporteur estime que l’adoption par le Sénat d’un amendement prévoyant qu’une commune nouvelle regroupant des communes actuellement éligibles à la DSR demeure éligible nonobstant les règles de seuil de population paraît triplement légitime :

– d’une part, au nom de la neutralité de la création de la commune nouvelle, il semble essentiel de prévenir l’effet de seuil de population qui conduirait celle-ci à être exclue du bénéfice de la DSR à seule raison de son regroupement. À cet égard, l’amendement adopté par le Sénat semble davantage neutraliser budgétairement la création de la commune nouvelle qu’y inciter véritablement : il s’agit que la fusion n’entraîne pas de perte de moyens ;

– d’autre part, le Rapporteur partage l’analyse de celui de la commission des Finances du Sénat selon laquelle « *la procédure de création des communes nouvelles vise essentiellement à remédier au morcellement des territoires ruraux où de nombreuses communes dont la population est très faible se trouvent dans une situation où elles n’ont plus de moyens d’intervention effectifs.* » Création de commune nouvelle et DSR recourent donc vraisemblablement la même cible ;

(1) « Sans être un EPCI, la commune nouvelle bénéficie donc, au total, d’un régime aussi favorable qu’un EPCI, ce qui apparaît conforme à son degré d’intégration. » *Rapport n° 169 (2009-2010) de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des Lois du Sénat.*

– enfin, ce mécanisme de garantie a pour effet de neutraliser la fusion pour la commune nouvelle, mais aussi pour l'ensemble des bénéficiaires de l'enveloppe de la DSR. Sans l'amendement adopté par le Sénat, cette enveloppe aurait crû à due concurrence des montants retirés à une commune nouvelle franchissant les seuils, améliorant la dotation des communes non regroupées. Au contraire, avec l'amendement adopté, la situation tant de la commune nouvelle que celle des autres bénéficiaires de la DSR sera stabilisée. **Le Rapporteur juge donc nécessaire d'adopter sur ce point le texte du Sénat.**

III.- UNE DGF INTERCOMMUNALE AFIN DE FAVORISER LA SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE

Le Sénat a abordé la question du transfert de la DGF des communes à un EPCI sous deux angles complémentaires :

– à l'article 5, s'agissant des métropoles, en revenant sur l'intention du Gouvernement de prévoir un transfert de plein droit tout en maintenant un transfert facultatif ;

– à l'article 34 *quater*, résultant d'un amendement, en élargissant cette faculté de transfert à tous les EPCI dans un but unique et explicite de péréquation entre les communes membres.

Le Rapporteur considère que la faculté de transférer la DGF des communes à leur EPCI doit procéder d'un seul et même objectif – la péréquation – quelle que soit la forme juridique du groupement.

A.- LA TENTATION DE LA DGF TERRITORIALE

1.- L'enjeu associé à l'unification de la DGF sur un périmètre intercommunal

La volonté d'unifier, à l'échelle du périmètre intercommunal, les dotations servies par l'État et perçues par les communes membres constitue un objectif ancien du Gouvernement et une revendication non moins ancienne de l'Association des communautés de France (ADCF).

Le Rapporteur souligne qu'une telle unification, communément désignée sous le terme de « DGF territoriale », peut procéder de deux philosophies totalement distinctes :

– Il peut s'agir d'un élément du pacte financier accompagnant le transfert de charges depuis la commune vers l'intercommunalité. Dans ces conditions, la somme des DGF serait ensuite reversée aux communes après déduction du coût de ces compétences pour l'EPCI, et sous une forme durablement gelée afin de conserver à l'EPCI le bénéfice de la dynamique ultérieure. Il s'agirait d'une unification proche de l'intégration fiscale de type TPU.

– Il peut au contraire s'agir de renforcer l'objectif de péréquation qui s'attache aux concours de l'État, en le plaçant dans un mécanisme de solidarité communautaire. L'EPCI bénéficiaire de la somme des DGF la reverserait aux communes membres selon une clé favorisant la correction des inégalités au sein du groupement de communes.

Le Rapporteur souligne également que le projet de DGF territoriale a parfois aussi pu être défendu dans une perspective de rationalisation du territoire

national, qui consisterait à prendre acte du nombre élevé de communes en France tout en leur retirant les moyens fiscaux et financiers de leur compétence afin d'unifier l'ensemble à l'échelle de périmètres intercommunaux.

2. Une DGF territoriale réservée à la péréquation ?

En pratique, le Rapporteur considère que l'unification intercommunale des DGF ne peut poursuivre qu'un objectif, louable, de péréquation et de solidarité communautaire.

En effet, il convient de relever que :

– premièrement, la recette fiscale actuellement transférée aux EPCI est très supérieure à la dépense transférée, même dans les intercommunalités les plus intégrées. Ainsi, les communautés urbaines reversent, selon les cas, de 28 % à 98 % de la taxe professionnelle qu'elles perçoivent. Il est donc très improbable qu'une intégration de compétence future ne puisse être couverte budgétairement par l'intégration fiscale corollaire, au point de justifier d'en appeler à la DGF des communes. En réalité, le Rapporteur considère plutôt que la recette fiscale dont disposent actuellement les EPCI à TPU constitue une masse critique suffisante, en stock, pour accueillir de nouvelles compétences communales, tout en soulignant que la dynamique probable de cette masse doit être nuancée après la réforme récente de la taxe professionnelle.

– deuxièmement, quant à la dynamique, le Rapporteur se doit d'insister sur le fait que les finances publiques de la France ne permettront nullement d'assurer à la DGF une véritable croissance dans les prochaines années, fut-ce au seul niveau de l'inflation. Par conséquent, il serait illusoire d'entreprendre une unification intercommunale des DGF dans le but de faire bénéficier l'EPCI d'un écart de dynamique qui n'existera pas.

– par conséquent, une telle unification de la DGF ne présente de réel intérêt que dans le but de différencier les montants transférés à l'EPCI et les montants reversés à la commune. Il s'agirait donc d'acter des effets de transferts horizontaux dans la distribution des concours de l'État au sein de périmètres intercommunaux. Ces effets auraient évidemment vocation à corriger des inégalités de ressources ou de charges.

B.– L'OCCASION D'UNE MISE EN ŒUVRE PRUDENTE

Dans la rédaction initiale du projet de loi, le Gouvernement utilisait la création du statut des métropoles pour proposer le transfert automatique de la DGF des communes, selon des modalités très proches d'une intégration fiscale de type TPU. Cette forme de « DGF territoriale », couplée à l'unification des taxes communales au niveau de la métropole, a été remise en cause par le Sénat au nom de l'autonomie financière des communes.

1.– Une mutualisation redistributrice

Afin de démentir les craintes relatives à l'autonomie et à la survie des communes, mais aussi parce que c'est la vocation de la DGF, le Rapporteur propose d'adopter résolument une approche péréquatrice de la DGF territoriale.

Cet objectif paraît d'autant plus justifié que la progression des concours de l'État aux collectivités territoriales n'est pas assurée dans le contexte économique actuel, ce qui remet en cause la pérennité des outils de péréquation verticale traditionnels (dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité communautaire).

Il vous proposera donc deux amendements, respectivement aux articles 5 et 34 *quater*, afin de préciser les conditions de reversement de la DGF transférée à un EPCI, qu'il soit ou non une métropole :

– l'EPCI se substituerait aux communes pour la perception de dotations dont les conditions d'éligibilité et de calcul sont préservées ;

– l'EPCI reverserait l'intégralité de la somme ainsi perçue, sans déduction aucune, ce qui garantit l'objectif exclusivement péréquateur de l'opération ;

– l'EPCI verserait aux communes des attributions individuelles différenciées selon des critères de ressources (écarts de potentiel fiscal) ou de charges (écarts de revenu moyen par habitant), et décidées par le conseil communautaire à la majorité qualifiée.

2.– Les conditions de mise en œuvre

Le Rapporteur juge cependant préférable de différencier les conditions de mise en œuvre selon que le transfert s'opère dans une métropole ou un autre EPCI.

En effet, dans les grandes conurbations, le différentiel de ressources et de charges au regard de critères objectifs peut être très important d'une commune à l'autre. Par conséquent, dans le cadre de sa compétence d'aménagement du territoire, la métropole pourrait avoir intérêt à répartir la totalité de la DGF des communes, non pas en fonction du montant des dotations calculées individuellement, mais en fonction de critères définis par le conseil métropolitain, de façon à réduire les inégalités de richesse communale.

En outre, le Rapporteur considère que le projet métropolitain doit aussi être un projet de solidarité communautaire. Il rappelle, à ce titre, que les communautés urbaines ont d'ores et déjà l'obligation d'instituer une dotation de solidarité communautaire, en vertu de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. La métropole doit donc être un territoire de péréquation.

Par ses amendements, le Rapporteur vous proposera donc de différencier le cas des métropoles (article 5) où le transfert de DGF pourrait être décidé à la majorité qualifiée, du cas des autres EPCI (article 34 *quater*) où le transfert nécessiterait l'unanimité des conseils municipaux.

Enfin, dans les métropoles, en l'absence de transfert faute d'accord des communes membres, le Rapporteur estime nécessaire de prévoir qu'à l'instar de l'obligation imposée aux communautés urbaines, la métropole institue une dotation de solidarité communautaire dont le montant et les critères de répartition sont fixés par le conseil métropolitain, statuant à la majorité simple.

IV.– LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES : ÉNONCER DES PRINCIPES SIMPLES ET RESPONSABILISANTS

S'il n'est pas contestable que l'article 35 du projet de loi pose les principes qui encadreront la clarification ultérieure des compétences des départements et des régions par le législateur, le Rapporteur estime nécessaire d'apporter, dès maintenant, des précisions s'agissant de l'encadrement des financements croisés en cas de projets d'investissement.

A.– LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS EST CLARIFIÉE PAR L'ARTICLE 35

1.– Une nouvelle lecture des compétences des régions et départements dans un souci d'efficacité

Les principes posés par l'article 35 limitent le jeu de la « clause générale de compétences » des départements et des régions aux seuls domaines de compétence dont la loi n'aura pas décidé l'attribution à une autre personne publique. Cette nouvelle clé de lecture a le mérite de la simplicité dans un souci d'efficacité que le Rapporteur entend soutenir.

Il conviendra néanmoins, à l'occasion de l'examen du futur projet de loi relatif à la répartition des compétences, de veiller à ne pas remettre en cause les compétences attribuées par la loi à plusieurs niveaux de collectivités tout en consacrant le principe de « collectivité chef de file ».

2.– La consécration de la collectivité chef de file

La notion de collectivité chef de file peut contribuer à assurer une plus grande cohérence des actions conduites en commun.

Elle a été mise en avant par l'article 65 de la loi d'orientation du 4 février 1995 qui précise qu'une loi de clarification des compétences entre l'État et les collectivités locales devrait définir « *les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales* ». Or cette notion n'a toujours pas reçu de traduction législative.

Le Rapporteur se félicite donc que l'alinéa 4 de l'article 35 pose les principes selon lesquels :

– la loi peut désigner la collectivité chef de file chargée d'organiser l'exercice coordonné de cette compétence ;

– la collectivité chef de file organise, par voie conventionnelle avec les autres collectivités, les modalités de leur action commune et l'évaluation de celle-ci.

B.— L'ENCADREMENT DES FINANCEMENTS CROISÉS DOIT ÊTRE PRÉCISÉ

Le Rapporteur estime souhaitable, à ce stade, d'apporter des précisions s'agissant de l'encadrement juridique des pratiques de financements croisés.

1.— Réintroduire le principe de responsabilisation du maître d'ouvrage

Le Rapporteur regrette vivement que le débat au Sénat ait abouti à la suppression du principe selon lequel, en cas de financements croisés, le maître d'ouvrage doit assurer une part « significative » du financement.

En effet, ce principe poursuivait un objectif fondamental de responsabilisation des maîtres d'ouvrage afin de limiter le nombre de projets lancés par des collectivités n'assumant qu'une infime part de l'investissement initial mais sous-estimant les coûts de fonctionnement ultérieurs de cet investissement.

Or, comme le soulignent très justement les conclusions des travaux de MM. Gilbert et Guengant reprises par le rapport de MM. Carrez et Thénault, l'effet d'entraînement des investissements sur les dépenses de fonctionnement des collectivités est évalué à environ 15 % de dépenses annuelles pérennes supplémentaires par rapport au montant de l'investissement nouveau (le résultat est naturellement très variable en fonction de la nature de l'investissement).

Dans un souci de maîtrise de l'évolution de la dépense locale, l'encadrement des financements croisés apparaît donc comme une priorité.

2.— Privilégier une logique de niveau de participation financière par rapport à une logique de rationalisation du nombre de financeurs

Le Rapporteur s'oppose à toute limitation du nombre de collectivités susceptibles de participer à un projet d'investissement, et notamment à l'interdiction du cumul de subventions du département et de la région dans les collectivités ou groupements de plus de 3 500 habitants.

En revanche, il estime nécessaire de graduer le niveau de participation financière des maîtres d'ouvrage selon un critère démographique car une commune de 4 000 habitants ne peut se voir exiger le même apport qu'une commune ou un groupement de communes de plus de 50 000 habitants.

Par conséquent, il vous propose d'adopter un amendement visant à responsabiliser le maître d'ouvrage en cas de projet d'investissement en lui imposant d'assurer une part significative de ce financement, étant précisé que pour les communes ou les groupements de communes de plus de 50 000 habitants, cette part doit être supérieure à 50 %.

L'ensemble des personnes auditionnées a d'ailleurs confirmé que les communes ou les EPCI regroupant plus de 50 000 habitants assument déjà, dans la plupart des cas, la majorité du financement des projets qu'ils pilotent.

3.— Créer un service instructeur unique afin de simplifier et de rendre cohérent le montage des projets

Enfin, le Rapporteur estime qu'une fois la collectivité chef de file désignée, il conviendra de mettre en place un service instructeur unique afin de simplifier le montage des projets d'investissements dans un souci d'efficacité.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission procède à l'examen, pour avis, des articles 5, 5 bis, 5 ter, 8, 8 bis, 9, 10, 34 ter, 34 quater et 35 du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales (n° 2280)

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Notre séance est consacrée à l'examen pour avis des articles 5, 5 bis, 5 ter, 8, 8 bis, 9, 10, 34 ter, 34 quater et 35 du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales, sur lesquels une cinquantaine d'amendements ont été déposés.

M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis. Ce texte fait partie d'un ensemble de quatre projets : outre la réforme des collectivités territoriales, le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et le projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales.

Le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales est le fruit d'une longue réflexion initiée par la création de la commission Balladur en octobre 2008. Initialement, il comportait quatre volets :

– un volet électoral comprenant une réforme de l'élection des organes délibérants des intercommunalités, mais aussi la création de conseillers territoriaux. La concomitance des élections cantonales et régionales en 2014 permettra ainsi d'instituer, dans le calendrier électoral, un rendez-vous majeur avec nos territoires, qui sera le gage d'un débat local revitalisé et rehaussé, à même de servir plus fidèlement l'idée que nous nous faisons de la démocratie locale ;

– un volet d'aménagement du territoire comportant la création de la métropole et réformant les conditions de fusion des communes, des départements ou des régions. Il s'agit avant tout de simplifier et de clarifier notre paysage institutionnel pour que la décentralisation devienne une réalité et que nos territoires puissent répondre aux défis de la concurrence européenne et internationale ;

– un volet de renforcement de l'intercommunalité, par l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale afin d'apporter une réponse toujours plus pertinente aux enjeux de la gestion locale ;

– enfin, une disposition de clarification sans portée normative, esquissant la future clarification des compétences des collectivités locales qui permettra de mettre fin au mille-feuille territorial.

La discussion au Sénat a profondément modifié le texte sur les aspects principaux dont notre Commission s'est saisie pour avis : la création de métropole et la création de communes nouvelles en lieu et place de la procédure de fusion actuelle.

Il ne faut pas avoir peur des mots : sur ces deux volets, l'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie d'un texte auquel le Sénat a retiré l'essentiel de sa cohérence, pour ne pas dire tout intérêt. Entre les craintes que ce projet ne conduise à supprimer les communes par des voies détournées et les appétits financiers suscités par certaines incitations en des temps de disette budgétaire, le compromis trouvé par le Sénat a malheureusement toutes les chances de faire échouer les métropoles et les communes nouvelles.

Les métropoles résultent du constat simple que nos plus grandes agglomérations manquent du rayonnement, du souffle, des compétences et des moyens nécessaires pour rivaliser avec les plus grandes cités européennes : Francfort, Barcelone, Milan, etc., mais aussi qu'il convient de mettre fin à l'opposition qui persiste depuis trop longtemps entre Paris et le « désert français ».

Le Gouvernement s'est dès le départ autocensuré. Loin de créer une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier, réservée aux cinq plus grandes agglomérations françaises, le projet proposait la création d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale, un EPCI accessible aux agglomérations de plus de 450 000 habitants qui le souhaitent. Nouvel étage du millefeuille territorial, la métropole se distinguerait néanmoins par une plus forte intégration sur le plan budgétaire, avec une dotation globale de fonctionnement – DGF – totalement intercommunale, ainsi que sur le plan fiscal, les communes membres ne pouvant plus lever d'impôt. Les métropoles auraient également pu obtenir et assumer le transfert de certaines compétences de leur département et de leur région ou de l'État afin de constituer des ensembles d'une certaine ampleur.

Saisi de ce projet, le Sénat s'est alarmé de l'atteinte portée aux 400 communes membres d'EPCI susceptibles de se transformer en métropole. Il a donc restauré la notion d'intérêt métropolitain et supprimé toute intégration fiscale et budgétaire au nom de l'indépendance des communes membres. En somme, il a aligné le statut des futures métropoles sur celui des actuelles communautés urbaines, les différences subsistant étant marginales.

Dès lors, le projet a suscité peu d'intérêt auprès des quatre ou cinq plus grandes agglomérations françaises, dont les responsables ne voient pas là une chance de dynamiser leur territoire. Le Gouvernement et le Sénat se sont donc tournés vers des agglomérations moins importantes afin de s'assurer que le projet de loi atteindrait malgré tout une cible. Le Sénat a ainsi entendu les revendications

des agglomérations qui poursuivent tout à la fois un objectif consistant à obtenir un label métropolitain et un objectif financier lié au bonus de DGF associé à la transformation en communauté urbaine ou en métropole.

Cela a notamment conduit le Sénat à adopter, à l'article 6 *bis*, un abaissement du seuil de transformation en communauté urbaine. Le mouvement se poursuit à l'heure actuelle. Certains amendements défendus au Sénat, mais aussi déposés devant les commissions de l'Assemblée nationale, prévoient la suppression du seuil pour des agglomérations comme Clermont-Ferrand ou Angers.

Le projet de loi pourrait conduire à faire de Clermont-Ferrand la seule métropole de France, avec les mêmes compétences qu'aujourd'hui, et un bonus de DGF payé par toutes les communes et intercommunalités du pays.

Toutes les personnes que j'ai auditionnées se disent en accord avec les conclusions du rapport Balladur, mais tout en défendant des revendications contradictoires. Il me semble nécessaire d'en revenir aux principes et d'adresser certains messages de responsabilité :

Ainsi, il faut, en premier lieu, cesser de construire l'intercommunalité sur des effets d'aubaine budgétaires, dont nous n'avons plus les moyens. D'une part, si les agglomérations de plus de 500 000 habitants n'ont pas d'autre motivation à s'intégrer, leurs projets échoueront. D'autre part, vu l'état de nos finances publiques, l'État ne pourra financer aucun bonus. Les primes en dotation seront donc désormais financées par une moindre péréquation. Je ne vois pas pourquoi une agglomération à fort potentiel fiscal toucherait un bonus payé par les communes ou EPCI ruraux à faible potentiel fiscal. Ceci ne peut pas être le sens de l'intercommunalité.

Je regrette d'ailleurs que notre Commission ne se soit pas saisie de l'article 6 *bis*, introduit par le Sénat, qui abaisse le seuil de transformation en communauté urbaine.

M. Dominique Baert. Nous le regrettons également !

M. le rapporteur pour avis. Cet article coûtera 7 millions d'euros par an en moindre péréquation. J'en demanderai la suppression par un amendement personnel que je vous invite, mes chers collègues, à cosigner en nombre.

En second lieu, s'il faut faire émerger quelques métropoles stratégiques dans notre pays, celles-ci doivent disposer de compétences et de moyen étendus sur leur territoire. En réalité, nous connaissons déjà nos métropoles. La question n'est donc pas de décerner un label à 5, 10 ou 20 agglomérations, mais bien plutôt de muscler les 5 ou 6 métropoles potentielles pour en faire des interlocuteurs stratégiques vis-à-vis de Milan ou de Francfort. À titre d'exemple, on peut douter que la gestion des collèges en lieu et place du département soit de nature à apporter un souffle nouveau aux métropoles. En revanche, je suis convaincu que

Lyon, Marseille, Lille, voire Bordeaux, seraient renforcées si elles avaient plus de compétences dans le domaine des universités ou de la recherche. D'une manière générale, pourquoi ne pas permettre aux métropoles de passer des conventions avec toutes les collectivités publiques, y compris l'État, afin d'exercer sur leur territoire toutes les compétences utiles ?

C'est un signal en direction d'un projet plus cohérent que je souhaite vous proposer au travers des amendements qui vous seront soumis tout à l'heure : sortons de la logique de guichet et donnons leurs chances à nos plus grandes agglomérations !

S'agissant des communes nouvelles, je vous présenterai également les choses sans complaisance : je ne crois pas que la création de communes nouvelles remportera davantage de succès que l'actuelle procédure de fusion, qui remonte à 1971.

Là encore, plusieurs logiques se sont affrontées au Sénat, conduisant à un compromis qui laisse présager que l'idée des communes nouvelles sera morte avant même la promulgation de la loi.

Le Gouvernement avait souhaité inciter financièrement les communes nouvelles par redéploiement de la DGF en leur faveur. Fort heureusement, le Sénat a supprimé cette incitation, que l'enveloppe normée ne permet plus.

À l'inverse, le Gouvernement avait assoupli les conditions juridiques de fusion. Le Sénat les a durcies par tous les moyens possibles. Ainsi, en protégeant les communes contre la hantise des mariages forcés, la procédure de création finalement adoptée a bien peu de chance d'aboutir un jour où que ce soit.

Comme pour ce qui concerne les métropoles, je proposerai à la commission des Finances de défendre une attitude plus raisonnable et équilibrée.

Premièrement, la création de communes nouvelles doit être neutre financièrement. Nos finances publiques nous interdisent toute incitation, mais il ne faut pas non plus que la fusion soit pénalisante. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

Deuxièmement, cette création doit pouvoir être décidée par les conseils municipaux, qui sont les représentants légitimes des populations des communes. Quand l'unanimité des élus défend un projet, je ne crois pas qu'il soit de bonne politique de les soumettre à la censure de la *vox populi* au moyen d'un référendum. De ce point de vue, le texte initial du Gouvernement me paraissait plus équilibré, en prévoyant de consulter les électeurs seulement lorsque certains conseils municipaux n'adhèrent pas au projet de fusion. Là encore, je vous proposerai un amendement revenant à une rédaction plus réaliste.

Quant à la clarification des compétences, l'article 35 du projet de loi est une pétition de principe, qui sert à préfigurer ou à encadrer le prochain texte sur la

répartition des compétences. Il traite notamment de deux sujets majeurs : le régime des cofinancements et la clause générale de compétence de la région et du département.

Sur un tel article dépourvu de portée normative, il est difficile de se positionner sans préempter le débat futur.

La position prudente du Gouvernement sur la clause générale de compétence me paraît équilibrée en attente du futur projet de loi : départements et régions disposeraient de compétences exclusives et ne pourraient agir hors de ces compétences que dans les domaines que la loi n'aurait pas délégués explicitement, ce qui laisse des marges de manœuvre importantes.

S'agissant en revanche des cofinancements, il me semble que le texte du Sénat renonce à tout encadrement, qu'il s'agisse de la personne qui cofinance ou de la charge que devrait supporter réellement le maître d'ouvrage. Je vous proposerai à ce sujet un amendement proposant une voie intermédiaire entre le texte initial du Gouvernement et celui du Sénat.

Pour ce qui est de la DGF territoriale, le projet initial du Gouvernement prévoyait un transfert automatique de la DGF des communes parties prenantes vers les métropoles, comme un élément du pacte financier accompagnant les transferts de compétences. Comme avec la taxe professionnelle, les métropoles auraient reversé le solde entre la DGF et les charges transférées.

Conscient des risques qu'entraînerait une suppression pure et simple de l'autonomie fiscale et budgétaire des communes, le Sénat a sensiblement aménagé le dispositif de transfert de DGF à un EPCI : il en a fait une faculté décidée à l'unanimité des communes membres et il l'a étendu à l'ensemble des EPCI, par l'adoption d'un article 34 *quater* dont notre Commission est également saisie pour avis.

Qu'il s'agisse des métropoles ou des autres formes d'EPCI, je vous proposerai également sur ce volet de tenir un discours de clarté.

Les EPCI à taxe professionnelle unique – TPU – disposent d'excédents de fiscalité et reversent l'essentiel de la taxe professionnelle. Ils n'ont donc pas besoin d'un stock de ressources complémentaires en l'absence de nouveaux transferts significatifs. De plus, les EPCI à TPU ne se financeront pas sur la dynamique de la DGF, probablement inexistante dans les prochaines années. Par conséquent, transférer la DGF des communes à un EPCI qui la rendrait en totalité ne peut avoir qu'un seul intérêt : opérer une redistribution des dotations au sein du périmètre intercommunal.

Je vous proposerai donc de préciser le dispositif adopté au Sénat afin de flécher les intégrations éventuelles et volontaires de DGF vers un objectif de péréquation communautaire.

Avant de conclure, je voudrais évoquer les amendements que je ne peux vous présenter aujourd'hui.

Il y a évidemment la question du seuil de transformation en communauté urbaine, à l'article 6 bis, dont nous ne sommes pas saisis. Le ramener à 400 000 habitants représenterait une économie d'environ 32 millions d'euros par an.

Il y a également des amendements relatifs aux compétences métropolitaines. J'estime que les métropoles, si nous parlons bien des cinq ou six agglomérations les plus importantes, doivent obtenir non seulement davantage de compétences départementales et régionales, mais aussi certaines compétences de l'État. Malheureusement, de tels amendements seraient contraires à l'article 40 de la Constitution. J'en serai donc réduit, devant la Commission des lois comme en séance publique, à défendre une idée ambitieuse des métropoles comme des ensembles véritablement compétitifs, au prix d'une intégration très forte des compétences sur le territoire.

Enfin, sans texte sur la répartition des compétences, notre exercice est aujourd'hui délicat.

J'aurais souhaité proposer notamment que des méthodes de montage financier soient envisagées pour mieux canaliser les cofinancements, par exemple au moyen d'un service instructeur unique ou chef de file. Hélas, faute d'article véritablement normatif sur les compétences et compte tenu du délai qui m'était imparti, il était difficile de proposer à la commission des Finances un débat concret sur ces sujets. Je pense néanmoins que nous devons prendre rendez-vous dès aujourd'hui pour l'examen de ce futur texte car, sur la clause générale de compétences ou les cofinancements, notre Commission aura une voix à faire entendre.

Il est heureux que la commission des Finances joue un rôle dans la discussion de ce projet de loi. Sur des sujets qui ont jusqu'à présent largement brouillé les clivages partisans, notamment au Sénat, je pense qu'il nous appartient – au sujet des métropoles, des communes nouvelles ou de la répartition des compétences – de faire passer un message de raison et de cohérence, qui pourrait facilement faire consensus entre nous.

Eu égard à la mission qui nous incombe et sous le bénéfice des amendements que je vous présente, je propose à la Commission d'émettre un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie pour avis.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. J'ai bien noté les intentions louables du rapporteur pour avis, qui fonde son raisonnement sur une prévision très économe de l'évolution des transferts de l'État vers les collectivités locales dans les prochaines années. Je crois qu'il a raison.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Notre Commission ne peut que soutenir cet effort, au moins sur un plan intellectuel !

M. François Goulard. L'inspiration de ces textes relatifs aux collectivités territoriales me paraît depuis longtemps assez faible. Le projet de loi, dont seuls quelques articles nous sont soumis, mériterait d'être largement revu.

Du point de vue financier, ce texte est une erreur : il va rigidifier l'édifice des transferts de l'État vers les collectivités locales, alors que celui-ci appelle une remise à plat complète. En d'autres termes, je crains que les dispositions qui nous sont présentées ne constituent un obstacle supplémentaire à une vraie réforme.

Ce n'est pas agréable à dire – et c'est un élu local de longue date qui parle ! –, mais il faudra bien que l'État réduise certains transferts. En matière de DGF, notamment, nombre de communes sont surdotées, et ce n'est pas un abaissement annuel de 0,2 ou 0,5 % par rapport à la moyenne qui produira le moindre résultat. L'état des finances publiques et l'inégalité flagrante entre les collectivités imposent que l'on diminue de 10 ou 20 % en un an la DGF de certaines communes. Sans des mesures de cette nature, nous ne pourrions maîtriser le très important chapitre des dépenses.

Je déplore que l'on ne s'attache pas à la véritable priorité qui est de rebâtir les finances locales avec plus de justice et plus de maîtrise. Avec la suppression de la taxe professionnelle, on a parcouru la moitié du chemin mais il reste beaucoup à faire. En l'occurrence, on ne s'engage pas dans la bonne direction.

M. Claude Bartolone. Ce texte, que notre Commission aborde sous un angle bien particulier, est par certains aspects contracyclique, compte tenu de la situation financière du pays. Il devient difficile de distinguer quelles sont les priorités après la discussion au Sénat, qui s'est focalisée plus sur les lieux de pouvoir que sur les missions des collectivités, et qui révèle un débat entre la Haute assemblée et le Gouvernement. Bon nombre d'amendements adoptés émanent de l'Association des maires de France et visent plus à mettre les communes au centre du texte qu'à définir le périmètre financier dans lequel on situe les activités qui doivent être rendues à la population.

À mon sens, le projet initial du Gouvernement était trop axé sur la manière de reprendre le contrôle de la décentralisation. Le débat sur la création des conseillers territoriaux s'est substitué à la réflexion et aux propositions qui auraient permis de déterminer ce que doit être l'organisation territoriale d'un pays européen. Après tout, nombreux sont nos voisins qui mettent en œuvre les trois niveaux, la solidarité, la proximité et l'organisation territoriales.

Dans le contexte actuel – situation financière du pays, crise grecque, crise de l'euro -, nous n'abordons pas sérieusement la question de la part de la richesse devant être gérée à l'échelon national, ni de celle dont la gestion doit revenir aux collectivités locales. Le texte établit une architecture des pouvoirs plus qu'il ne définit les services dus à la population, le rôle d'aménagement du territoire dévolu aux collectivités locales et les compétences revenant à chaque niveau de territoire.

Bref, il s'agit d'un texte mal né, centré sur la création des conseillers territoriaux et assorti d'un débat sur le mode de scrutin – nous y reviendrons car les élections régionales ont changé les choses –, alors qu'il devrait permettre le réexamen des périmètres de compétences.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Je confirme que notre Commission n'a à se prononcer que sur les enjeux financiers du projet de loi.

M. Charles de Courson. On dénonce souvent la croissance trop rapide des dépenses des collectivités locales. En réalité, à périmètre constant, cette croissance est à peu près identique à celle du produit intérieur brut pour les départements et les régions. L'augmentation est bien plus le fait du bloc communes-intercommunalités, et plus particulièrement des intercommunalités.

Quelle est la raison de cette situation ? Le manque de courage : la France est le seul pays d'Europe à ne pas avoir réformé son réseau communal. La rationalisation de la dépense publique locale passe par l'intégration. Tous nos partenaires ont transformé les intercommunalités en communes de plein exercice, les communes devenant des sections d'intercommunalité : le conseil communal gère par délégation du conseil de communauté, lequel répartit les compétences dans une configuration à géométrie variable qui est fonction des accords locaux ; l'intercommunalité, devenue commune, est le seul niveau qui lève l'impôt.

Le texte va dans ce sens, mais le Sénat l'a pour ainsi dire émasculé. La possibilité de référendum rend quasi impossible la création de communes nouvelles. On a tué l'idée même de commune nouvelle, qui était un intermédiaire entre les schémas allemand, britannique ou espagnol et ce que nous vivons en France.

Il en va de même pour les départements et les régions. La logique aurait voulu que l'on fusionne les deux structures – et il était cohérent, dans cette perspective, de créer les conseillers territoriaux. Hélas, majorité et opposition ont bien du mal, dans ce pays, à travailler sur des sujets d'intérêt commun ! Le texte va dans la bonne direction, mais il ne va pas au bout de la réforme qui s'impose.

N'en déplaise à mes collègues sénateurs, le Sénat français est la seule chambre haute des pays démocratiques qui représente, non pas le peuple, mais les collectivités territoriales. En cela, quelle que soit sa couleur politique, il est un frein puissant à la modernisation.

Financièrement, il n'existe que deux façons de réguler la dépense des collectivités : soit ces dernières sont responsables devant le peuple et disposent de l'autonomie fiscale en votant des impôts qui pèsent effectivement sur leurs électeurs, lesquels peuvent sanctionner les élus par leur vote : c'est le mécanisme de M. de Tocqueville ; soit on trouve les collectivités trop dépensières, quel que soit leur bord, et on décide de les tenir par la recette, en remplaçant l'autonomie fiscale par l'octroi de dotations : c'est le schéma de Mme Thatcher.

M. François Goulard. C'est celui de tous les pays européens.

M. Charles de Courson. Le récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires confirme ce que notre Commission sait depuis longtemps : tous les gouvernements, de gauche comme de droite, n'ont eu de cesse de démanteler l'autonomie fiscale locale. Ainsi a-t-on choisi le schéma thatchérien sans le dire. C'est une constante de la technocratie du ministère des Finances, qui va jusqu'à soutenir qu'il ne peut plus y avoir de fiscalité locale sur les entreprises, au motif qu'un tel dispositif est incompatible avec le grand marché, la compétition internationale, et que sais-je encore.

Aujourd'hui, si l'autonomie fiscale du bloc communal est maintenue, celle des régions est totalement supprimée, et elle ne représente plus que 13 % des recettes des départements.

Il est normal que le texte qui nous est proposé ne choisisse pas puisque l'on a commencé la réforme par le « toit », c'est-à-dire par le financement, et que le schéma est thatchérien pour les départements et les régions, mais tocquevillien pour le bloc communal. Ce choix mixte est quelque peu baroque !

On n'est pas allé jusqu'au bout de la réforme des institutions, et encore moins de celle des compétences.

Les conditions posées rendent impossible la création des communes nouvelles. Nous trouvons presque tous que les métropoles étaient une bonne idée, mais on n'a pas mis en place les mécanismes pour les créer : le Sénat est revenu en arrière. Qui plus est, il a abaissé le seuil pour diluer un peu plus l'effet du dispositif !

Soit dit en passant, si l'on spécialise les départements et les régions, le droit constitutionnel français voudrait qu'on leur ôte la qualité de collectivité territoriale pour en faire des établissements publics – ce qui était le cas des régions naguère.

Sur le plan financier, les amendements du rapporteur ne visent qu'à atténuer le mal fait par le Sénat : on s'arrête à mi-distance.

Le Nouveau Centre est tocquevillien : il estime qu'il faut financer les départements et les régions par de la CSG, en isolant les prestations légales dans un budget annexe financé par une CSG soumise à péréquation, et en supprimant les dotations budgétaires à due concurrence. Les exécutifs locaux doivent être responsables de la modulation des prestations : je ne vois pas pourquoi l'APA, l'allocation personnalisée d'autonomie, ou le RSA, le revenu de solidarité active, devraient être identiques en Corrèze et en région parisienne alors que les coûts sont très différents.

L'égalité « bête » pratiquée actuellement se traduit par une déresponsabilisation des exécutifs locaux, qui se plaignent d'être transformés en

bureaux d'aide sociale délivrant pour le compte de l'État des prestations dont le financement est pour une bonne partie local.

Nous nous honorerions de voter, par exemple, un amendement donnant aux conseils généraux qui le souhaitent l'autorisation d'instituer une récupération sur les successions pour le financement de l'APA, avec un seuil fixé département par département.

M. Claude Bartolone. Ce serait tout aussi inégalitaire : quand les populations sont pauvres, cette récupération ne représente presque rien !

M. Charles de Courson. Il suffirait de fixer un seuil à 150 000 euros par part : cela permettrait d'obtenir la contribution de 10 ou 15 % des citoyens. Il n'est pas normal que la solidarité nationale permette de financer des personnes aisées. Ouvrons cette possibilité, même si vous ne souhaitez pas l'utiliser, mon cher collègue !

M. Claude Bartolone. Je rêverais de pouvoir le faire : cela prouverait que la population de mon département est riche !

M. Charles de Courson. Je suis sûr qu'il y a des gens aisés dans votre département !

M. René Couanau. Si j'approuve la présentation du rapporteur pour avis, je suis moins convaincu par l'analyse de M. de Courson. L'objet du texte n'est pas de freiner la croissance des dépenses des collectivités locales, mais de réfléchir à l'édifice institutionnel de la France. Faut-il concentrer progressivement tous les pouvoirs entre les mains de l'État, de super-régions, peut-être de super-communautés ? Le texte introduit cette logique. Même si l'on n'a pas eu le courage de trancher entre régions et départements et entre communes et intercommunalités, en l'espace de dix ans, le département se trouvera inclus dans la région – on imagine mal que les conseillers territoriaux puissent, six ans durant, siéger alternativement une semaine au chef-lieu de département et une semaine au chef-lieu de région sans que des voix s'élèvent pour faire cesser cette situation ! – et il en ira de même pour la commune par rapport à l'intercommunalité, dès lors que les conseillers communautaires seront choisis, au scrutin direct, sur la liste communale.

Pourtant, nous ne nous sommes pas vraiment prononcés sur cette évolution. Il n'y a pas eu de débat de fond sur l'organisation du territoire.

Autre incohérence : tous les rapports qui ont précédé ce texte, y compris ceux que notre Commission a examinés, proposaient un dispositif inverse consistant à définir d'abord les compétences, puis l'architecture, enfin les moyens financiers et les recettes. Le Gouvernement prend l'exact contrepied de cette logique : il commence par supprimer la taxe professionnelle, puis s'attaque dans ce texte à l'architecture, sans même régler le problème des compétences.

Qu'attendent les élus locaux aujourd'hui ? Après la suppression de la taxe professionnelle, ils se demandent comment ils élaboreront leur budget pour 2011...

M. Claude Bartolone. Même pour 2010 !

M. René Couanau. Ils ne savent pas quelles seront leurs compétences ni, surtout, comment ils pourront continuer à réaliser des investissements qui nécessitent des financements croisés de la région et du département. Les communes et les communautés de communes n'ont pas le budget qui leur permettrait de poursuivre leurs investissements dans des domaines aussi essentiels à la vie de la nation que l'économie, la culture ou le sport.

La même incohérence se retrouve en ce qui concerne la création des métropoles et des communes nouvelles : le texte prend les choses exactement au rebours de la façon dont elles devraient être prises.

M. Henri Nayrou. Je partage l'avis de M. Couanau. Les articles dont notre Commission est saisie traduisent bien la manière inconsidérée dont le Gouvernement nous présente l'ensemble du texte.

La cohérence voudrait que l'on parte des objectifs pour arriver aux moyens. Or le Gouvernement se fonde sur les moyens ; il ôte toute autonomie aux collectivités locales et charge la barque de l'État, qui n'avait pas besoin de cela ! Alors qu'il fallait rationaliser les compétences, on nous sort ces « conseillers territoriaux » qui seront des élus hors-sol faute de cohérence entre les collectivités et entre les fonctions.

Il aurait été plus simple de délimiter le bloc de proximité en y incluant la commune, le département et, surtout, l'intercommunalité, et en laissant les questions de stratégie à la région.

Certaines considérations politiques sont déplaisantes. Le Président de la République n'a-t-il pas clairement indiqué que son problème était de passer de 6 000 à 3 000 élus ? C'est une façon très réductrice et préjudiciable d'aborder ces questions !

En tout cas, rendez-vous est pris pour la discussion en séance publique le 25 mai.

M. le rapporteur général. Dans la mesure où la suppression de la taxe professionnelle constitue en réalité une réforme profonde de la fiscalité locale, les élus locaux attendent que l'on clarifie les compétences des collectivités.

C'est ce que prévoit l'article 35, qui réduit – à défaut de la supprimer – la clause générale de compétence pour les régions et les départements et qui organise différemment les financements croisés. Le problème est que cet article est purement intentionnel, renvoyant à une loi future prise « dans les douze mois à compter de la promulgation de la présente loi ». La question est pourtant urgente.

Dès 2011 – c'est-à-dire demain –, la fiscalité locale sera transformée et l'État ne pourra plus faire autre chose que de stabiliser en valeur ses concours. Pour aller dans le sens de l'intervention de François Goulard, alors que l'on a jusqu'à présent utilisé les surplus annuels pour la péréquation, il faudra demain prendre à certaines collectivités, celles qui ont peut-être beaucoup trop.

En effet, entre les premiers et les derniers 20 %, le rapport de la dépense communale et intercommunale consolidée par habitant varie de 1 à 2,5. Cette disparité considérable tient pour 60 % aux ressources et, à l'intérieur des ressources, moins à la fiscalité qu'aux dotations – ce paradoxe apparent s'expliquant notamment par le fait que l'on n'a eu de cesse, depuis trente ans, de remplacer des morceaux de fiscalité par des dotations. On en est arrivé à un système où, de fait, l'État verse d'autant plus que l'on dépense beaucoup !

Alors que le paysage financier et fiscal se modifiera profondément en 2011, il semble impossible d'attendre dix-huit mois pour remettre à plat le dispositif et connaître enfin les règles du jeu en matière de compétences.

M. le rapporteur pour avis. L'article 35 a vocation à devenir normatif : c'est le sens de plusieurs amendements qui seront discutés demain en commission des Lois.

M. le rapporteur général. Notre Commission ne verra donc pas le texte modifié alors que le sujet est largement financier !

M. le rapporteur pour avis. Il y a là une anomalie, en effet.

L'article 35 pose le principe d'exclusivité des compétences attribuées par la loi aux régions et aux départements, la capacité d'initiative des régions et départements aux situations et demandes non prévues par la loi – il y aura donc toujours possibilité de mener une action locale – et la désignation par la loi d'une collectivité chef de file. Par ailleurs, le Gouvernement semble vouloir autoriser les financements croisés pour les seules communes de moins de 3 500 habitants.

J'ai déposé plusieurs amendements visant à rééquilibrer le dispositif.

Il ressort de vos interventions, mes chers collègues, que le problème des compétences aurait dû être traité auparavant. La nouvelle architecture dont parlait René Couanau est la base de tout. Il faut en finir avec ce méli-mélo où chacun veut tout faire et où tout le monde fait tout mal, d'autant que l'intervention publique montre aujourd'hui ses limites.

Nous devons nous focaliser sur les métropoles et les communes nouvelles, sachant que le Gouvernement fera des propositions à la commission des Lois pour renforcer les compétences des métropoles.

M. le rapporteur général. La commission des Finances ne pourrait-elle s'autosaisir dans les prochains jours puisque, selon toute probabilité, le texte qui

sera examiné en séance publique sera très différent de celui que nous examinons aujourd'hui et que les modifications porteront sur des aspects financiers ?

M. René Couanau. La commission des Lois ouvrira sans doute le plus largement possible les compétences de la région, mais elle ne précisera pas les compétences des autres collectivités. Il ne sera plus possible d'affirmer que les communes, les communautés de communes ou les départements sont compétents en matière culturelle ou sportive, par exemple, puisque l'attribution d'une compétence précise à une collectivité interdira de l'ouvrir à une autre.

La question se double d'un problème financier, et elle a des répercussions sur tout l'édifice des finances publiques. Il serait souhaitable que notre Commission prenne une initiative et appelle l'attention sur l'article 35. Nous ne pouvons rester dans le vague ! Le raisonnement selon lequel la dévolution d'une compétence à telle collectivité interdit à toute autre de s'en occuper nous engage dans un cycle infernal. C'est un système juridique terrible !

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Il semblerait en effet cohérent que nous soyons de nouveau saisis pour avis après l'examen du texte en commission des Lois. Il existe, en effet, un problème de chronologie. Mais désormais, notre Règlement fait obligation à la Commission saisie pour avis d'examiner le texte avant que se prononce la Commission saisie au fond.

M. Claude Bartolone. La question de la clause de compétence générale est primordiale dans de nombreux secteurs.

La « vitrine » de ce texte, c'est qu'il y aurait trop d'élus. Mais, dans mon département, l'indemnité des 40 conseillers généraux représente 0,2 % du budget. L'économie serait donc de 0,1 % !

En revanche, comme le souligne M. Couanau, les dépenses non obligatoires sont entourées d'un grand non-dit. En matière culturelle, par exemple, la position du Président de la République et du Gouvernement est très floue. Lors de ses vœux au monde de la culture, le Président a déclaré que la clause de compétence générale ne serait pas supprimée dans ce domaine. Mais personne ne sait qui prendra en charge les dépenses. En outre, si l'on supprime la clause de compétence générale en faisant une exception pour la culture et le sport, d'autres secteurs s'estimeront lésés.

Si l'objectif de la réforme est de rogner sur les dépenses non obligatoires de chaque collectivité sans préciser s'il y a transfert à un autre niveau, je souhaite bien du plaisir à la majorité !

À titre d'exemple, le rapport de M. Richard Dell'Agnola a clairement montré que le spectacle vivant dépend entièrement de l'intervention des collectivités locales. Que dira-t-on au monde de la culture si les départements ou les communes ne peuvent plus intervenir et que les budgets s'évaporent ? Si cela se produit, on entendra parler du pays ! L'appel « La culture en danger », que j'ai

lancé sur internet, a d'ores et déjà recueilli 32 000 signatures, fait rare pour une opération de ce genre.

On ne peut s'en remettre, comme semble le faire le rapporteur pour avis, à un texte à venir. Les secteurs de la culture, du sport et du développement économique sont trop importants pour que l'on puisse les rassurer par de vagues promesses.

M. Richard Dell'Agnola. Le but de la réforme n'est pas d'« économiser » des élus mais de mettre en place des convergences dans l'action des différentes collectivités et d'éviter les doublons, les chevauchements et les interventions croisées.

Cela étant, la clause de compétence générale pose un problème lourd. Dans le domaine du sport ou de la culture – j'ai en effet déjà évoqué, devant notre Commission, le spectacle vivant –, je vois mal comment on pourrait la retirer aux collectivités locales.

Si j'en crois le rapporteur général, les compétences seraient fléchées selon les collectivités. J'en déduis que les compétences non fléchées relèveraient de la clause de compétence générale.

M. le rapporteur pour avis. Exactement !

M. Richard Dell'Agnola. Si l'on flèche de grandes compétences, telles l'éducation, la santé, les affaires sociales, ce qui n'est pas énoncé revient à la compétence générale que chacun pourra exercer. J'espère que ce sera bien le cas de la culture et que les différents échelons continueront de travailler ensemble, pour ne pas casser l'action éminente des collectivités en ce domaine : l'État seul ne peut porter le système culturel en France.

M. le rapporteur pour avis. Aux termes de l'article 87 du Règlement de l'Assemblée nationale, « les Commissions saisies pour avis se réunissent dans des délais permettant à leurs rapporteurs de défendre les amendements qu'elles ont adoptés devant la Commission saisie au fond ». Nous ne pourrions donc pas nous réunir à nouveau et je suis le premier à le regretter. Nous saurons demain quels sont les amendements adoptés en commission des Lois et nous reprendrons nos arguments en séance publique.

Nous sommes donc dans une situation un peu particulière. Il est regrettable que la clarification des compétences, à l'article 35, n'ait pas eu lieu avant notre réunion, même si les amendements déposés par le Gouvernement visent à renforcer les compétences des métropoles et des communes nouvelles et à préciser le seuil de constitution des métropoles ainsi que la péréquation financière.

Je retiens des différentes interventions que nous nous retrouvons au moins sur les sujets dont la commission des Finances s'est saisie et qu'il nous est possible de faire émerger une vision commune qui sera défendue demain en commission des Lois.

En particulier, monsieur Dell'Agnola, il nous faudra nous assurer que les champs de compétences attribués de façon exclusive soient les moins larges possibles, ce qui laissera toute possibilité aux collectivités pour exercer une clause de compétence générale dans de nombreux domaines, dont la culture. Nous pourrons ainsi répondre à la volonté politique d'actions menées sur le terrain.

M. Henri Nayrou. Tout cela est si clair qu'un second examen par notre Commission s'impose !

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Après l'examen au fond du texte, les membres de notre Commission pourront déposer des amendements qui seront examinés par la commission des Lois dans le cadre de l'article 88 du Règlement, de façon que les sujets soient abordés en séance publique.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

La Commission en vient à l'examen des articles dont elle est saisie pour avis.

Article 5 (chapitre VII [nouveau] du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales) : *Création, compétences et régime juridique et financier des métropoles*

La Commission examine d'abord l'amendement CF 41 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à substituer le seuil de 600 000 habitants à celui de 450 000 habitants pour la création d'une métropole, qui figure également à l'article 6 *bis*. En effet, les métropoles ne doivent pas être de nouvelles communautés urbaines avec un seuil de population identique. Nous nous retrouverions sinon avec deux statuts distincts pour des agglomérations ayant le même nombre d'habitants. Les métropoles doivent avoir les moyens de leur rayonnement et celui d'irriguer économiquement le territoire. Avec un seuil de 600 000 habitants, Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse et Nantes se transformeront en métropoles. En revanche, avec un seuil de 450 000, douze villes bénéficieraient d'un effet d'aubaine par la bonification de la dotation globale de fonctionnement, ce qui représente un risque à la fois politique et financier, portant sur 7,2 millions d'euros chaque année.

Si l'on veut que les futures métropoles jouent un rôle comparable aux grandes villes européennes, il convient d'en réserver le statut aux six plus grandes agglomérations françaises.

M. le rapporteur général. Je suis favorable à cet amendement. L'abaissement, par le Sénat, du seuil des métropoles à 450 000 habitants résulte uniquement du souci d'obtenir pour certaines agglomérations une DGF plus importante.

Comme l'a expliqué il y a une dizaine d'années notre collègue Charles de Courson, le mécanisme repose sur une hiérarchie subtile de classes, de type aristocratique, avec ses princes, que sont les communautés urbaines bénéficiant d'une DGF de 80 euros par habitant, suivis par la petite noblesse des communautés d'agglomération, avec 40 euros par habitant, enfin par la roture des communautés de communes, avec 20 euros par habitant. L'année dernière, deux communautés d'agglomération, Nice et Toulouse, voulaient se transformer en communautés urbaines, ayant atteint le seuil de 500 000 habitants, afin que leur DGF par habitant passe de 40 à 80 euros, pour un coût global supplémentaire de 20 millions d'euros. Comme l'enveloppe globale de la DGF est constante, ce sont les communautés de communes qui auraient financé le changement de catégorie de ces deux villes. L'Assemblée nationale a empêché cela : on a finalement transigé à 60 euros, d'ailleurs avec le soutien des députés toulousains.

Il faut prendre garde à ce problème quand on crée de nouvelles communautés urbaines. Pardonnez-moi ce point de vue exclusivement financier !

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Vous êtes parfaitement dans votre rôle.

M. François Goulard. L'inégalité du montant de la DGF par habitant en fonction de la taille de l'agglomération est injustifiée car les dépenses par habitant ne varient pas selon ce paramètre. Aujourd'hui, il n'existe presque plus de zones rurales exclusives : les populations vivant dans de petites communes travaillent souvent en grande agglomération, où elles font aussi leurs courses. Et elles ont les mêmes exigences en matière de services publics locaux.

C'est pourquoi je suis en désaccord avec le texte du Sénat.

M. Claude Bartolone. Ce débat prolonge les échanges que nous avons eus au cours de la discussion générale. Il aurait d'abord fallu déterminer la meilleure forme d'organisation des territoires pour le développement économique et social. L'intervention de notre rapporteur général sur les conséquences financières du dispositif est tout à fait justifiée. Mais il n'est pas cohérent d'aborder la barrière financière avant le régime juridique de l'aménagement du territoire.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 8 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Cet amendement, en octroyant à la métropole une compétence générale, s'inscrit dans l'esprit de la décentralisation, que l'on

dénaturerait si la distribution des compétences n'était effectuée que par le préfet en fonction des contraintes du contrôle de légalité et de l'appréciation restrictive qu'il peut en faire.

M. Charles de Courson. L'amendement a sa cohérence. Mais ne devrait-on pas aller jusqu'au bout de la démarche en intégrant les communes dans la métropole, dont elles deviendraient des sections, ainsi que le conseil général ? Il ne faut pas en rester à un schéma intermédiaire.

M. Claude Bartolone. Quelle organisation administrative du territoire voulons-nous ? Le projet de loi vise une certaine recentralisation, notamment pour ce qui concerne l'attribution des moyens financiers. Or on ne peut traiter de ceux-ci sans avoir d'abord réfléchi à l'organisation territoriale du pays.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable : à toutes les collectivités territoriales – métropoles, régions, départements, communes – on attribuerait une clause de compétence générale. Un tel système ne pourrait fonctionner ! Il serait plus clair de mentionner ce qui ressortit à l'intervention de la métropole et à celle de chaque commune. Par exemple, les équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire relèveraient de la métropole, et tous les autres relèveraient des communes membres. Ce serait la sagesse. On rajouterait sinon une clause de compétence générale à une nouvelle collectivité, la « métropole ».

M. Charles de Courson. Voilà un amendement paradoxal : il crée un établissement public à compétence générale à côté de collectivités territoriales à compétences spécialisées. Les établissements publics ont, par définition, une compétence spécialisée. Épistémologiquement, l'amendement brouille tout !

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF 26 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Il s'agit d'un amendement de cohérence, qui supprime le pouvoir d'initiative du préfet pour la création d'une métropole, et qui répare une omission concernant un renvoi au code général des collectivités territoriales.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable : la création d'une métropole repose en effet sur le volontariat des collectivités et non sur l'intervention du représentant de l'État.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements CF 9 et CF 10 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Si l'on veut que les assemblées départementales émettent un avis justifié sur la proposition qui leur est faite, il faut allonger le délai

de leur consultation, en le portant de trois à quatre mois, ou le rendre renouvelable.

M. le rapporteur pour avis. On ne peut qu'être défavorable aux allongements de procédure.

Les deux amendements sont successivement rejetés.

La Commission est saisie de l'amendement CF 14 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. L'exercice de plein droit, par les métropoles, de la compétence pour la mise en place de dispositifs locaux de prévention de la délinquance n'a pas sa place ici compte tenu de la nature des missions qui sont attribuées à la nouvelle catégorie d'EPCI.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable, par souci de cohérence : les communautés urbaines disposent déjà de cette compétence. Pourquoi la leur retirerait-on lorsqu'elles deviennent des métropoles ?

L'amendement est rejeté.

La Commission en vient à l'amendement CF 15 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Il s'agit de maintenir certaines compétences, notamment en matière de cimetières, de sites cinéraires et de crématorium, à l'échelon communal.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable : les maires des communes membres de la métropole devraient récupérer cette compétence.

L'amendement est rejeté.

La Commission est saisie de l'amendement CF 17 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Amendement de précision : la compétence en matière de gestion des déchets doit aussi comprendre leur collecte.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

L'amendement est adopté.

La Commission examine l'amendement CF 16 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Amendement rédactionnel et de précision : la notion d'intérêt communautaire ayant été introduite par le Sénat, il faut en confier la compétence à la métropole.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable : l'amendement n'est pas simplement rédactionnel car il revient sur la clause de compétence générale attribuée à la métropole. Nous avons déjà dit qu'il pouvait exister un intérêt métropolitain pour certains équipements structurants, mais que les communes pouvaient aussi intervenir quand la métropole n'agissait pas.

Je rappelle que le Sénat a redonné compétence aux communes à la place des métropoles concernant les actes individuels relatifs à l'occupation des sols.

M. René Couanau. L'exercice des compétences de la métropole n'est-il pas toujours subordonné à la reconnaissance d'un intérêt métropolitain ?

M. le rapporteur pour avis. Uniquement pour les équipements structurants. Ainsi, la ligne de partage est claire.

L'amendement est rejeté.

La Commission est saisie de l'amendement CF 11 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. L'amendement vise à supprimer le transfert automatique à la métropole de certaines compétences du département, notamment en matière de transports scolaires, et à rendre celles-ci transférables par convention. Les métropoles, devant avoir des compétences en matière de transports urbains, collaboreraient avec les départements dans ce domaine.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable. J'avais déposé un amendement sur le délai de dix-huit mois relatif à la signature des conventions, mais il a été déclaré irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution.

Le système peut conduire à une impasse si l'accord ne se fait pas entre les collectivités. Il était prévu que, dans ce cas, la compétence soit directement transférée à la métropole. Nous pensons que le transfert automatique serait un gage du renforcement de la métropole dans sa compétence de développement économique, qui est le poumon de son rayonnement. Le Gouvernement déposera un amendement en ce sens.

En conséquence, je ne puis qu'être défavorable à l'amendement CF 11.

M. René Couanau. Les transports scolaires, comme les routes, sont l'objet de fréquents contentieux entre la collectivité dont la compétence est transférée et la collectivité à qui celle-ci est attribuée, précisément en raison du caractère automatique du transfert. Il conviendrait donc de déterminer la compétence par voie législative mais de subordonner son exercice à la conclusion d'une bonne convention entre les deux collectivités. Sinon, on verrait se multiplier les recours à la chambre régionale des comptes, à un expert, au préfet, afin de chiffrer les dépenses restantes car il advient parfois que la collectivité d'origine

continue d'exercer une partie de la compétence transférée. L'adoption de l'amendement permettrait de diminuer le nombre de contentieux.

M. le rapporteur pour avis. Le transfert automatique ne s'effectue pas n'importe comment : il existe une commission d'évaluation des charges transférées de la collectivité vers la métropole. Je reproche au dispositif initial de provoquer une discussion pendant dix-huit mois, après laquelle, en cas de désaccord, on risque d'entrer dans de longues procédures de recours. Des amendements ont été déposés pour allonger le délai, mais celui-ci garderait néanmoins son caractère d'ultimatum. Je crois que le transfert automatique aplanirait les difficultés, chaque collectivité devant faire montre d'un esprit constructif.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF 12 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Les métropoles ne doivent pas concentrer toutes les compétences d'aménagement économique. Il faut donner à chaque collectivité locale, proche du terrain, la possibilité d'intervenir pour créer des zones d'activité, soutenir le tissu économique et favoriser l'insertion professionnelle. C'est pourquoi nous proposons de supprimer l'alinéa 47.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable : les transferts d'activités dans le domaine économique sont essentiels pour la capacité d'action des métropoles. Les grandes agglomérations sont déjà les premiers financeurs du développement économique. Le transfert des départements vers la métropole de la compétence économique est donc essentiel – c'est un des piliers de la réforme. Mais si le seuil de population nécessaire pour constituer une métropole est trop bas, le nouveau statut se trouvera vidé de sa substance.

L'amendement est rejeté.

La Commission examine l'amendement CF 13 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Nous proposons de supprimer les alinéas 51 et 52. Ces alinéas, introduits par le Sénat, gèlent toute création d'emplois administratifs, hors transfert, dans les trois ans suivant le transfert de compétences à la métropole. Cela risque de provoquer un blocage fonctionnel des métropoles, lesquelles seront en train de monter en puissance, et d'amoindrir leur efficacité. C'est ainsi toute la question de leur statut et de leurs moyens qui se trouve posée.

M. le rapporteur pour avis. Le projet de loi fixe une durée de trois ans. Des personnels traiteront des problèmes économiques comme ils le faisaient dans le cadre de la communauté urbaine, d'autres étant transférés du département vers la métropole. Faut-il créer d'autres emplois dans le même secteur ? La durée de trois ans fournit un bon encadrement pour accompagner les transferts de compétences et l'affectation des personnels, sans réduction

d'emplois. L'amendement voudrait aller plus loin et permettre à la métropole de créer des postes supplémentaires. Je ne crois pas que cela soit nécessaire, notamment en raison de la mutualisation des moyens. Il faut aussi songer à réaliser des économies et à conserver des marges de manœuvre financières pour les métropoles. Avis défavorable, donc.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Il n'est pas question de faire des économies si l'on maintient les emplois préexistants.

M. Claude Bartolone. Voilà bien une vision très encadrée de la décentralisation, selon laquelle les élus locaux seraient irresponsables et créeraient des emplois inutiles ! Ce n'est pas le bon discours à tenir. Je ne dis pas qu'il faut créer des emplois, mais le message envoyé est contraire au principe de la décentralisation que nous voulons.

M. le rapporteur pour avis. Nous ne cherchons ni à brider les collectivités locales, ni à priver les futures métropoles de services économiques : ces dernières bénéficieront aussi de ceux provenant des départements. Mais la coexistence de plusieurs services économiques instructeurs, au niveau de la région, du département, de la commune et, demain, de la métropole, provoquerait inévitablement quelques redondances.

M. René Couanau. Des mesures de ce type renforcent le caractère autoritaire de la marche vers le regroupement, portant ainsi atteinte à la liberté des collectivités locales. À l'intérieur de chaque métropole, chaque secteur voudra suivre les questions économiques. Avec le projet actuel, le maire d'une commune importante ne pourrait pas se doter, par exemple, d'un chargé de mission pour veiller à ce que son secteur soit en phase avec la politique économique de la métropole. Cette suite de limitations apportées à l'initiative des collectivités devient insupportable.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. C'est peut-être aussi une façon d'introduire de bonnes pratiques !

M. le rapporteur pour avis. Il existe déjà des services de développement économique dans les communautés urbaines qui deviendront demain des métropoles. Je rappelle que le gel des emplois n'est pas définitif. Le délai de trois ans constitue un bon cadre pour parvenir à la mutualisation des services entre les collectivités et le nouvel EPCI.

L'amendement est rejeté.

La Commission est saisie de l'amendement CF 38 du rapporteur pour avis

M. le rapporteur pour avis. Je retire cet amendement, qui vise à supprimer l'ultimatum pesant, par le délai maximal de dix-huit mois, sur les négociations avec le département pour réaliser les transferts de compétence dans le

domaine économique. La commission des Lois et le Gouvernement déposeront des amendements à ce sujet.

L'amendement CF 38 est retiré.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CF 18 et CF 19 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Le rapporteur pour avis devrait être en l'occurrence d'accord avec nous : nos deux amendements, qui reviennent sur le mécanisme de transfert de plein droit, du département à la métropole, des compétences relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques, tendent à supprimer les risques de blocage qu'il a lui-même évoqués.

M. Henri Nayrou. Ces deux amendements relèvent du bon sens. Si personne ne peut revenir sur le besoin de cohérence et d'organisation lié à la création d'une métropole, le système prévu va néanmoins porter un coup à la péréquation et à la solidarité, au détriment des territoires n'appartenant pas à une métropole. La diversité du paysage français en sera réduite, et on verra apparaître des déserts. Les élus locaux devraient bien examiner la question avant de baisser pavillon !

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable : les deux amendements s'opposent au transfert automatique, auquel je suis favorable. Ils se placent aussi dans l'hypothèse où la discussion entre les collectivités locales échouerait. On conserverait alors les compétences en l'état. Le Gouvernement déposera un amendement à ce sujet.

Les deux amendements sont successivement rejetés.

L'amendement CF 40 du rapporteur pour avis est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CF 20 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. L'explication est la même que pour les amendements CF 18 et CF 19.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CF 20.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 37 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'une des clés du succès des métropoles est leur financement. C'est pourquoi nous proposons de modifier le plafond d'indexation par le Comité des finances locales de la dotation forfaitaire des métropoles en substituant à la dotation forfaitaire des communes la dotation de base.

En 2010, la dotation forfaitaire des communes a évolué négativement, de moins 0,19 %. De son côté, la dotation de base progresse de zéro à 75 % du taux d'évolution de la DGF. Il ne faut pas « sanctuariser » le déclin des finances des métropoles : il importe, au contraire, de leur assurer, au minimum, la stabilité et, si possible, une petite progression. Sécuriser les finances des métropoles serait de bon augure.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. J'observe que cet amendement a franchi l'obstacle de l'article 40 de la Constitution.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CF 42 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement important concerne les transferts de la DGF des communes à la métropole. Il répond à une revendication souvent avancée par l'Association des communautés urbaines de France.

Ces transferts doivent-ils être automatiques, comme le prévoyait le texte initial, ou bien facultatifs, comme l'a voulu le Sénat, selon la règle de l'unanimité des communes membres ? Le recours à la majorité qualifiée pour procéder au transfert, proposée dans l'amendement, est une formule intermédiaire.

La DGF territoriale, selon l'objectif du Gouvernement, constitue un élément du pacte financier accompagnant les transferts de charges de la commune vers l'intercommunalité. Dans ces conditions, la DGF des communes va à la métropole et repart, dans son ensemble, vers les communes membres. Mais je souhaite qu'on établisse une péréquation horizontale, c'est-à-dire qu'on mette en place un mécanisme de solidarité communautaire en fonction des disparités de situations à l'intérieur de la métropole, ce qui implique une reversion volontaire en faveur des communes membres selon certains critères, comme le potentiel fiscal ou la position géographique. Le dispositif reposerait sur une majorité qualifiée, l'intégralité du reversement de la dotation aux communes et des transferts individualisés tenant compte de critères évalués par les membres de la métropole.

M. René Couanau. Cette logique me paraît contraire à l'affirmation de la métropole en tant qu'établissement public de coopération intercommunale. Car, en transférant des dotations, on transfère une grande partie des finances des communes. Celles-ci se fonderont alors progressivement dans la métropole, qui deviendra une véritable collectivité locale. Les communes membres n'auront plus ni ressources ni compétences. Si l'on veut s'orienter vers la suppression des communes au sein des métropoles, qu'on le dise !

M. le rapporteur pour avis. Vous auriez raison s'il s'agissait d'un transfert automatique. Or il n'est que facultatif, dépendant de la décision des communes membres. Le volume de la DGF revient intégralement vers elles selon le principe de solidarité visant à gommer les disparités. Par ailleurs, il n'existe pas de transfert de fiscalité communale. L'importance du montant des dotations

reversées aux communes membres permettra d'intégrer bien des compétences avant que les dotations de compensation ne deviennent négatives. Vous pouvez donc être rassuré.

M. René Couanau. Sans être rassuré, je remercie le rapporteur pour avis de ses explications.

M. Claude Bartolone. Le mécanisme sera difficile à appliquer car il renvoie à la définition du périmètre métropolitain. Une majorité de communes pourrait ainsi imposer à une commune ayant sur son territoire une entreprise générant d'importantes ressources, la façon de redistribuer celles-ci.

M. le rapporteur pour avis. Il ne s'agit que des métropoles, soit six agglomérations si tout va bien. En outre, le transfert de la DGF requiert l'unanimité des communes : le mécanisme est donc simple et résulte d'une démarche volontaire. Aucun maire n'aura à se faire *hara-kiri* !

M. René Couanau. L'argument du rapporteur fait penser à ces architectes qui, reconnaissant la laideur de leur façade, font valoir qu'on plantera des arbres qui la dissimuleront.

La Commission adopte l'amendement.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 5 modifié.

Après l'article 5

La Commission examine l'amendement CF 44 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement de coordination tend à introduire un article additionnel après l'article 5 pour modifier le plafond d'indexation de la dotation forfaitaire des communautés urbaines en substituant à la dotation forfaitaire des communes la dotation de base.

La Commission adopte l'amendement.

Article 5 bis (art. L. 1518 du code général des impôts) : *Coordination résultant de la suppression de la taxe professionnelle*

La Commission est saisie de l'amendement CF 52 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à contraindre les métropoles qui n'opteraient pas en faveur de l'instauration d'une « DGF territoriale » à instaurer une dotation de solidarité communautaire dont le montant et les critères de répartition sont fixés par le conseil métropolitain statuant à la majorité simple, au même titre que les communautés urbaines actuelles.

L'amendement est adopté.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 bis modifié.

Article 5 ter (art. L. 1609 bis du code général des impôts) : *Abrogation résultant de la suppression de la taxe professionnelle*

La Commission est saisie de l'amendement CF 36 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Ce vaste amendement de coordination résulte de la réforme de la taxe professionnelle. Il permet aux communautés urbaines de continuer à percevoir la taxe de balayage. Il abroge certains articles du code général des impôts. Il complète l'article 1379-0 bis du même code par des dispositions spécifiques relatives à certaines taxes locales, de balayage, de séjour et sur les fournitures d'électricité, que peuvent percevoir les communautés d'agglomération à la place des communes membres. Enfin, il tend à modifier l'article 1609 ter A du CGI, qui fait référence à la taxe professionnelle.

L'ensemble de ces modifications donne lieu à une mesure de coordination dans le code général des collectivités territoriales.

M. René Couanau. Les communes membres conserveront-elles des compétences dans le domaine de la voirie et d'équipements divers, notamment touristiques ? Pourquoi alors les priver des ressources nécessaires et fonder celles-ci dans un ensemble de nature à créer un défaut de financement ?

M. le rapporteur pour avis. On ne fait que réintroduire la possibilité, sans contrainte, pour les communes de décider que l'agglomération perçoit les taxes à leur place.

L'amendement est adopté.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 ter modifié.

Article 8 (chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales) : *Création d'une commune nouvelle pouvant comporter des communes déléguées*

La Commission est saisie de l'amendement CF 30 de M. Claude Bartolone.

M. Jean Launay. L'amendement vise à supprimer l'article 8, qui ajoute une couche au millefeuille administratif territorial. On ne voit vraiment pas où se situe la simplification annoncée !

M. René Couanau. En effet ! La législation actuelle permet le regroupement de communes sans attribuer à la commune nouvelle un statut particulier. Pourquoi le prévoir maintenant et compliquer ainsi les choses ? Les

regroupements s'effectuent aujourd'hui en concertation. Pourquoi donner au préfet la possibilité de les imposer ?

M. Jean Launay. Il est plus difficile de s'attaquer au nombre d'élus locaux, qui incarnent une respiration démocratique, qu'au nombre de communes. D'où cette logique de suppression de communes, manière d'essayer de reproduire ce qui n'a pas fonctionné dans le passé.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Précisément : l'occasion est offerte de réessayer.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. On ne crée pas de nouveau statut communal : la commune nouvelle sera une commune de droit commun. Par rapport à la « loi Marcellin » de 1971, le projet initial prévoyait de passer de l'exigence d'une unanimité des conseils municipaux à celle d'une majorité qualifiée, avec une consultation électorale. Le Sénat a rétabli la règle de l'unanimité et, de plus, imposé une majorité à l'intérieur de chacune des communes se regroupant pour former une nouvelle commune.

Aujourd'hui, on assiste davantage à des divorces qu'à des mariages entre communes. La situation de la France est très différente de celle d'autres pays d'Europe : en Allemagne, le nombre de communes est passé en vingt ans de 14 000 à 8 000.

M. René Couanau. Les arguments du rapporteur montrent que la disposition est superflue : on mise sur l'échec du regroupement communal. La nouvelle procédure de regroupement sera plus complexe que celle qui est aujourd'hui en vigueur. Il faudrait plutôt rechercher une autre formule, faisant appel à des incitations, dans le cadre un peu rénové de la législation actuelle.

Par respect pour la fonction législative, j'essaie d'éviter que des lois inutiles ne soient votées.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Nous sommes sensibles à votre souhait.

M. le rapporteur pour avis. Partant aujourd'hui de zéro, il faut donner une chance au regroupement communal. Or le Sénat a tout verrouillé.

L'amendement est rejeté.

La Commission examine, en discussion commune, quatre amendements de M. Claude Bartolone : CF 31, CF 32, CF 33 et CF 34.

M. Jean Launay. Le rapporteur a évoqué la souplesse des procédures, mais cette souplesse s'est transformée en extrême rigueur.

Notre amendement CF 31, qui tend à supprimer des dispositions renvoyant aux temps d'avant la décentralisation, est inspiré par le principe de libre

administration, lequel ne saurait admettre que le préfet impose la création d'une commune nouvelle sans l'accord unanime des communes concernées.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable : le préfet n'impose rien car un double filtre a été mis en place avec l'exigence d'une majorité qualifiée et la consultation des citoyens.

M. René Couanau. Je pourrais suivre le rapporteur si j'avais une totale confiance dans l'autorité préfectorale, qui n'est plus ce qu'elle était. Savez-vous que, aujourd'hui, pour parachever le schéma départemental de coopération intercommunale, des préfets exercent des pressions, voire profèrent des menaces, évoquant la suppression des dotations de l'État ? Tel est le risque pour demain.

Il ne peut exister de bonne coopération au sein d'une nouvelle commune si une partie de celle-ci reste en désaccord avec la fusion. Cela peut provoquer d'incessants problèmes politiques, une perturbation continue de la démocratie locale, et se traduire par des demandes de création de sections de communes ayant leurs propres élus. Il faut supprimer l'initiative donnée au préfet. Et c'est un ancien membre du corps préfectoral qui vous parle !

L'amendement CF 31 est adopté.

En conséquence, les amendements CF 32, CF 33 et CF 34 n'ont plus d'objet.

La Commission en vient à l'amendement CF 47 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement rétablit le texte du projet de loi initial après que le Sénat a subordonné la création d'une commune nouvelle à l'organisation d'un référendum local, prévu que le recueillement d'une majorité s'apprécierait commune par commune et non sur l'ensemble du périmètre, enfin exigé que la participation au scrutin soit supérieure à la moitié des électeurs inscrits. On imagine pourtant mal qu'un maire et un conseil municipal ayant décidé de participer à un regroupement communal puissent se faire ensuite désavouer par les habitants de la commune nouvelle.

L'amendement est adopté.

La Commission est saisie de l'amendement CF 35 de M. Claude Bartolone.

M. Jean Launay. Il convient de rappeler qu'une « commune nouvelle » est une commune et non un établissement public de coopération intercommunale. L'amendement vise donc à supprimer la possibilité de créer des « communes déléguées » au sein d'une commune nouvelle.

M. le rapporteur pour avis. La création de « communes déléguées » n'est pas une obligation, mais seulement une possibilité, qui, en outre, n'éloigne pas les élus des citoyens.

M. René Couanau. Les communes nouvelles auront donc bien un statut particulier. Je relève que cette loi, qui voulait simplifier l'administration territoriale et réduire le millefeuille, a ajouté les métropoles, les communes nouvelles et, à l'intérieur de celles-ci, les communes déléguées. Monsieur le rapporteur pour avis, ne vous laissez pas emporter par cette tendance générale. Résistez !

M. le rapporteur pour avis. Les communes nouvelles n'existeront que dans une phase transitoire. D'ailleurs, il existe déjà des « sections » de communes.

M. René Couanau. D'expérience, les sections de communes posent de gros problèmes de relations avec les communes elles-mêmes, notamment au moment des élections. Bien que l'on connaisse les défauts du système existant, on les reproduit dans une nouvelle loi !

M. Louis Giscard d'Estaing, président. La question des biens appartenant à des sections de communes avait fait l'objet d'une commission nationale d'étude, mise en place du temps du gouvernement de M. Lionel Jospin et présidée par M. Jean-Pierre Lemoine. Mais elle n'avait pas réussi à trouver de solution au problème posé.

M. le rapporteur pour avis. Je suis finalement favorable à l'amendement.

L'amendement est adopté à l'unanimité.

En conséquence, les amendements CF 2 de M. Jacques Pélissard et CF 27 de M. Claude Bartolone n'ont plus d'objet.

La Commission est saisie de l'amendement CF 48 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à supprimer l'indexation, introduite par le Sénat, et devenue négative depuis deux ans, de la part garantie d'une commune nouvelle dès l'année de création de celle-ci.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Avec le dispositif du Sénat, la DGF diminuerait pour la commune nouvelle. L'amendement rétablit l'incitation positive à niveau constant.

M. le rapporteur pour avis. Nous proposons de supprimer l'incitation négative instituée par le Sénat et de revenir au texte initial du Gouvernement.

L'amendement est adopté.

La Commission examine l'amendement CF 49 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de coordination concernant la compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle pour les communes nouvelles lorsqu'elles remplacent des EPCI.

L'amendement est adopté.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 modifié.

Article 8 bis : *Rapport du Gouvernement sur les ressources financières susceptibles d'être perdues par les communes se regroupant au sein de communes nouvelles*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 bis sans modification.

Article 9 (art. 1638 du code général des impôts) : *Adaptation de la législation fiscale à la création des communes nouvelles*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 sans modification.

Après l'article 9

La Commission est saisie de l'amendement CF 28 de M. Claude Bartolone.

M. Dominique Baert. Cet amendement de coordination tend à introduire un article additionnel après l'article 9, visant à étendre le régime d'attribution du Fonds de compensation pour la TVA, le FCTVA, aux communes nouvelles.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable. Sans cela, aucune commune nouvelle ne se créerait.

L'amendement est adopté.

Article 10 (art. L. 2334-4, L. 2334-13, L. 2334-33, L. 2334-40, L. 5211-30 et L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales) : *Adaptation des règles de calcul des dotations de l'État à la création des communes nouvelles*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sans modification.

Article 34 ter (article 1609 *nonies* C du code général des impôts) : *Révision sexennale de l'attribution de compensation des communes membres d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine percevant la taxe professionnelle*

La Commission est saisie de l'amendement CF 50 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Nous proposons de supprimer l'article 34 *ter*, introduit par le Sénat afin de résoudre un problème qui n'existe pas concernant de calcul des attributions de compensation dans certains EPCI. Dès

lors que les équipements transférés sont d'intérêt communautaire, le coût de leur fonctionnement est entièrement pris en charge par l'EPCI.

Prenons l'exemple d'un équipement structurant, tel qu'une piscine : la loi du 13 août 2004 relative à la dotation générale de décentralisation permet de revoir, avec la commission locale d'évaluation de transfert des charges, les attributions de compensations destinées à chaque commune. Une seule réserve demeure : la nécessité de son adoption par l'ensemble des communes membres de l'intercommunalité.

L'amendement est adopté.

Par ce vote, la Commission émet un avis favorable à la suppression de l'article 34 ter.

Article 34 quater (article L. 5211-28-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Création d'une dotation globale de fonctionnement unique. Attribution de la dotation de développement rural aux EPCI fusionnés*

La Commission examine l'amendement CF 46 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'article 34 quater permet à des communes unanimes de transférer leur DGF à leur EPCI, afin que celui-ci leur verse une dotation selon des critères de ressources et de charges. L'amendement tend à préciser les conditions de reversement de cette DGF aux communes membres : l'EPCI reverse l'intégralité des DGF communales collectées et fixe les montants individuels à la majorité qualifiée en fonction de critères liés aux écarts de revenu par habitant et de potentiel fiscal.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CF 51 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il convient de « sanctuariser » la dotation de développement rural – DDR – au profit des plus faibles.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Vous souhaitez empêcher les OPA sur la DDR des petits EPCI qui viendraient rejoindre une métropole.

M. René Couanau. Les sénateurs ont fait du « cousu main »...

M. le rapporteur pour avis. Nous faisons quant à nous du « décousu main » !

L'amendement est adopté.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 34 quater modifié.

Article 35 : *Principes généraux applicables à la répartition des compétences entre collectivités territoriales et à l'encadrement des financements croisés*

La Commission est saisie de l'amendement CF 5 de M. Claude Bartolone.

M. Henri Nayrou. L'article 35 n'est que déclaratif. Il « fixe des objectifs qu'une loi devra respecter, alors que le législateur ne peut en principe se lier lui-même », écrit le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, qui met ainsi en exergue le caractère surréaliste du texte.

Alors que l'article précise que « la capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante », nous estimons au contraire qu'elle « ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes justifiées par l'intérêt local et motivées par une délibération de l'assemblée concernée ». Cet amendement tend donc à inscrire dans la loi le droit à l'initiative pour les régions et les départements, notamment en zone de montagne.

Lors de l'installation du nouveau Conseil de la montagne le 3 novembre dernier, alors que je lui faisais valoir que le pouvoir dévolu aux préfets était disproportionné au regard de la philosophie des lois de décentralisation, le Premier ministre m'avait répondu que l'on atténuerait ce pouvoir. Or nous avons, avec l'article 35, une nouvelle régression de l'esprit de la décentralisation, tel qu'il est traduit, par exemple, dans les articles 1^{er} et 8 de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

M. le rapporteur pour avis. La spécificité des zones de montagne est reconnue, mais c'est aussi le cas d'autres zones, comme les communes du littoral ou touristiques.

En outre, l'alinéa 3 de l'article permet déjà aux régions et aux départements de déroger – dans le silence de la loi et lorsque l'intérêt local l'exige – au principe d'une compétence exclusive qui leur serait dévolue, si bien que l'amendement me semble satisfait.

Nous verrons quel sera le texte que la commission des Lois adoptera demain.

M. Henri Nayrou. Nous sommes dans le plus épais brouillard : non seulement la commission des Lois se prononcera demain, mais il faudra, dans les douze mois suivant la promulgation du texte, qu'une nouvelle loi détermine les compétences en question.

En précisant que la capacité d'initiative ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes justifiées par l'intérêt local, notre amendement retrouve l'esprit de la loi Montagne, laquelle ouvre la possibilité de procéder à des expérimentations, ce qu'a admis le Premier ministre le 3 novembre dernier.

Le rapporteur pour avis a indirectement fait allusion à la loi Littoral. Mais c'est la loi Montagne qui reste notre viatique.

M. René Couanau. L'ambiguïté vient de l'absence de définition juridique de l'intérêt local. Pour les EPCI, on parle d'« intérêt communautaire », ce qui me paraît plus précis. Nous risquons de passer notre temps à interpréter l'expression « intérêt local ». Mieux vaudrait reprendre la formule des EPCI ou trouver un terme signifiant clairement qu'en des cas ou des lieux précis les collectivités peuvent intervenir dans un domaine de compétences, étant donné qu'il y va de l'intérêt général et pas seulement de celui de la commune.

En tout état de cause, on ne peut limiter l'intérêt local aux zones de montagne.

M. Henri Nayrou. L'amendement renvoie à la loi Montagne, mais on peut étendre la disposition à la loi Littoral.

M. le rapporteur pour avis. La loi de 1985 reste applicable : le texte ne la remet pas en cause.

M. Henri Nayrou. C'est la même chose qu'avec les amendements rejetés de M. Bartolone au sujet des choix imposés ou admis par convention entre collectivités.

Je le répète, le texte dispose que la capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'exercer que dans des domaines non prévus par la loi. Je sais bien qu'il ne s'agit que d'une formule déclarative – ce qui donne la mesure du sérieux de notre travail ! –, mais la rédaction de notre amendement présente moins de dangers.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. J'entends bien ce que dit M. Nayrou, mais nous aurons l'occasion d'y revenir en séance publique.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement CF 3 de M. Claude Bartolone n'a plus d'objet.

La Commission examine ensuite l'amendement CF 21 de M. Claude Bartolone.

M. Henri Nayrou. Cet amendement tend à faire de la région la collectivité chef de file en matière de développement économique, de formation professionnelle, de recherche, d'enseignement supérieur et d'innovation, conformément à ce qui est déjà reconnu.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable : c'est ce que la Constitution prévoit déjà.

M. Henri Nayrou. Vu le caractère déclaratif de l'ensemble, personne ne risque grand-chose !

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CF 22 de M. Claude Bartolone.

M. Henri Nayrou. La consultation de la Conférence des exécutifs pourrait apparaître comme une complexité de plus, mais nous estimons que la mise en place des conseillers territoriaux impose une forme d'autorégulation entre les collectivités. Au demeurant, par le biais des divers contrats entre l'État, la région et les départements, l'autorégulation est relativement satisfaisante.

J'ajoute que ces problèmes ne concernent que les petites collectivités. Jamais l'on n'a vu un maire d'une petite commune rurale se plaindre des financements croisés et de la clause de compétence générale. J'espère que des voix de la majorité s'élèveront dans l'hémicycle pour le maintien de cette clause, notamment au bénéfice du département.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, les amendements CF 23 de M. Claude Bartolone et CF 45 du rapporteur pour avis.

M. Henri Nayrou. Nous proposons par l'amendement CF 23 que la collectivité publique maître d'ouvrage d'une opération à financements multiples assure une part déterminante de l'investissement qu'elle conduit. Si cela va sans dire, cela va encore mieux en l'écrivant !

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable car mon amendement CF 45 a une portée plus large. Il pose le principe de responsabilisation du maître d'ouvrage, maintient les financements croisés, exige une participation « significative » pour les agglomérations de moins de 50 000 habitants – qui ont souvent des difficultés à boucler leurs tours de table – et « majoritaire » pour celles de plus de 50 000 habitants. Du reste, toutes les grandes villes et collectivités sont déjà majoritaires dans le financement des équipements structurants. On respecte donc ce qui se pratique actuellement et on continue de soutenir les petites communes ou intercommunalités qui auraient à réaliser des projets structurants.

M. Jean Launay. Dans de nombreux départements, il n'y a pas ou il y a peu d'agglomérations de plus de 50 000 habitants.

Les petites communes vivent mal ce débat sur les financements croisés. Sur le terrain, on voit bien qu'aucune ne peut faire aboutir un projet conséquent sans l'accompagnement du département et de la région. Dans un contexte où l'économie est atone et où une relance de la croissance est souhaitable, il est à

craindre que la suppression des financements croisés ne constitue une atteinte supplémentaire à l'investissement public. J'invite le rapporteur pour avis à se rallier à notre proposition : le fait que le maître d'ouvrage assure une part significative du financement ne doit pas interdire l'intervention d'autres collectivités en soutien.

M. Henri Nayrou. Les amendements CF 23 et CF 45 sont sensiblement différents. Le premier pose des principes et prend en compte la diversité du territoire français – ignorée par le texte – alors que celui du rapporteur pour avis établit des seuils quantitatifs.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Il est exact que l'amendement CF 23 est de portée plus générale...

M. René Couanau. Il est aussi très vague ! L'appréciation de la « part déterminante » et de la « capacité financière du maître d'ouvrage » sera difficile. Le mérite, limité, de l'amendement CF 45 est de fixer un seuil. Je préférerais d'ailleurs qu'on le relève à 100 000 habitants. Dans une agglomération de 50 000 habitants, en effet, certains grands équipements ont un intérêt quasi régional et pourraient représenter une charge trop lourde.

Par ailleurs, je doute que l'expression « financements croisés » soit juridiquement admise.

M. le rapporteur pour avis. Elle figure dans le projet de loi.

M. Claude Bartolone. Si, à Orange, la municipalité avait eu la qualification de « chef de file » lorsqu'elle a décidé de supprimer tout financement aux Chorégies, ce festival aurait disparu. Selon le dispositif prévu, si le principal contributeur décide à un moment donné que telle opération n'est plus une priorité, on ne pourra plus la réaliser.

M. René Couanau. Il faut distinguer la qualité de chef de file et la maîtrise d'ouvrage. Dans votre exemple, monsieur Bartolone, la municipalité n'est pas maître d'ouvrage.

Cela dit, lorsqu'une commune ou une communauté prendra l'initiative d'un équipement important, devra-t-elle obligatoirement apporter un financement d'au moins 50 % si elle compte plus de 50 000 habitants ? Ce ne sera pas toujours justifié.

M. le rapporteur pour avis. Comme MM. Perben et Warsmann déposeront un amendement tendant à limiter les financements croisés, nous devons nous mettre d'accord sur une proposition permettant de sécuriser l'investissement des collectivités, qu'elles soient grandes ou petites.

Le seuil de 50 000 habitants est également celui qui permet de constituer une agglomération. L'AMF et l'Association des maires de grandes villes de France nous ont indiqué que, dans la pratique, les agglomérations de cette taille financent toujours à plus de 50 % les équipements structurants. Pour les collectivités plus petites, nous avons préféré l'expression « part significative » à « part déterminante ». L'idée d'une graduation, que nous avons un temps envisagée, s'est révélée trop compliquée.

L'important est que nous nous montrions solidaires pour maintenir ces investissements indispensables à la population et qui participent à l'activité économique, mais je suis prêt à discuter d'un autre seuil.

La commission des Lois, j'y insiste, prévoit l'interdiction pure et simple des financements croisés entre région et département. Nous devons donc afficher une solidarité forte. Je précise que nous aurons le soutien du Gouvernement à ce sujet.

La Commission rejette l'amendement CF 23.

Puis elle adopte l'amendement CF 45.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 4 de M. Claude Bartolone.

M. Henri Nayrou. Cet amendement ne fait que traduire les propos tenus par M. Alain Marleix devant la commission des Lois du Sénat le 2 décembre : le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales a évoqué une possibilité d'initiative afin que chaque territoire puisse exercer des compétences en fonction de son histoire singulière, notamment en ce qui concerne les stations de ski.

Comme moi, M. Vincent Descoeur, député et président du conseil général du Cantal, qui me succédera à la présidence de l'Association nationale des élus de montagne en octobre 2010, préside des stations de ski qui auraient fermé si le conseil général n'était pas intervenu. Il s'agit là d'une histoire singulière puisque, normalement, les conseils généraux ne sont pas habilités à gérer des stations de ski. Or le cas se présente aussi dans les Pyrénées-Atlantiques, les Hautes-Pyrénées, la Haute-Garonne, l'Ariège, les Pyrénées-Orientales, l'Isère ou les Hautes-Alpes.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. N'oubliez pas le Puy-de-Dôme, mon cher collègue !

M. Henri Nayrou. Je ne parlais que des départements pauvres, monsieur le président, de ceux qui défendent des poches d'emploi dans des fonds de vallée !

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. En tant que membre du bureau de l'Association nationale des élus de montagne – ANEM –, je ne puis prendre part au vote...

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF 24 de M. Claude Bartolone.

M. Henri Nayrou. La région doit être confirmée dans son rôle premier en matière de développement stratégique et économique, ainsi que d'aménagement du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Je comprends cette proposition, qui semble écrite en réaction à la dernière phrase de l'article 35, laquelle dispose que « le département continuera à être identifié comme le lieu des politiques publiques de proximité et sera confirmé dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales ». Mais la Constitution donne déjà compétence aux régions en matière de développement économique. Avis défavorable, donc.

La Commission rejette cet amendement.

Elle examine l'amendement CF 29 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Il est nécessaire de donner aux métropoles les moyens de participer pleinement aux décisions de niveau régional et départemental concernant leur territoire.

M. le rapporteur pour avis. J'aurais préféré que l'on aille plus loin et que l'on précise que la métropole est signataire d'un contrat de projets. Pour chaque contrat de projets, les agglomérations ou les communautés urbaines participent au financement et aux discussions sans que cela soit formalisé dans le contrat lui-même. On pourrait écrire : « La métropole pourra contractualiser avec l'État dans un des volets du contrat de projets », comme le font les départements et les régions dans les volets territoriaux.

M. René Couanau. Attention à ne pas donner une position dominante à la métropole ! Si le département, qui représente aussi les territoires ruraux, et la métropole interviennent dans un contrat avec l'État, il ne faut pas négliger les autres villes du département : celles-ci doivent être associées, par exemple lorsqu'il s'agit de la construction d'une ligne à grande vitesse.

M. le rapporteur pour avis. En l'état actuel des choses, je suis favorable à l'amendement.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 25 de M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Cet amendement devrait faire l'unanimité puisqu'il vise à diminuer les redondances et les doublons entre l'État et les collectivités locales. Nous proposons à la fois une simplification et des économies.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Une simplification par voie de rapport remis dans un délai de douze mois...

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable.

M. René Couanau. Nous ne pouvons être d'accord car cette proposition met à l'écart les possibilités de financement par l'État. En matière culturelle, par exemple, l'État se replierait sur les grands investissements et les grandes manifestations nationales, ce dont nous ne sommes d'ailleurs pas très loin.

Éviter l'intervention dans certaines compétences réglementaires, soit ! Mais nous ne pouvons nous passer, sur le plan financier, de ce qui restera des financements de l'État !

M. Claude Bartolone. La proposition ne concerne que certains échelons déconcentrés. S'agissant des directions départementales des affaires sanitaires et sociales ou de celles de la jeunesse et des sports, l'organisation étatique est réduite au point de ne plus avoir son mot à dire sur les décisions prises par les collectivités locales. Il faut faire la différence entre l'organisation de l'État et les moyens alloués à telle ou telle politique.

M. le rapporteur pour avis. Il est surprenant de réclamer la clause de compétence générale pour toutes les collectivités et de refuser à l'État la capacité d'intervenir – tout en dénonçant son « désengagement » lorsqu'il n'intervient pas !

M. Claude Bartolone. L'amendement ne vise que les redondances. Les supprimer, dans le cas d'administrations qui ont périclité ces dernières années, n'interdit nullement à l'État d'abonder les politiques menées par les collectivités locales.

M. Louis Giscard d'Estaing, président. Convenez néanmoins que la rédaction que vous proposez peut laisser entendre que l'État n'interviendra plus aux côtés des collectivités.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement dispose que l'État « ne peut valablement intervenir dans les champs de compétence transférés aux collectivités territoriales ».

Cela dit, je suis heureux d'entendre les mots « redondances » et « doublons ». J'avais avancé les mêmes arguments pour soutenir mon amendement visant à limiter l'augmentation du nombre de fonctionnaires territoriaux en matière de développement économique.

M. Claude Bartolone. Je retire l'amendement. J'en proposerai une nouvelle rédaction dans le cadre de l'article 88 du Règlement.

L'amendement CF 25 est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CF 6 de M. Claude Bartolone.

M. Henri Nayrou. L'application des dispositions prévues à l'article 35 du projet doit tenir compte de l'article 8 de la loi Montagne. À cet effet, l'amendement prévoit la remise au Parlement d'un rapport.

M. le rapporteur. Avis défavorable : il existe bien d'autres situations spécifiques.

La Commission rejette l'amendement.

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

Après l'article 35

La Commission examine l'amendement CF 7 de M. Claude Bartolone

M. Henri Nayrou. Dans le même esprit que l'amendement précédent, l'amendement CF 7 tend à insérer, après l'article 35, un article additionnel prévoyant un toilettage de la loi Montagne. Le Premier ministre, à qui j'en avais parlé le 3 novembre dernier, n'avait pas fermé la porte à cette éventualité.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

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

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

N° CF 2

AMENDEMENT

présenté par
M. Jacques Pélissard

Article 8

À l'alinéa 48, insérer au début de la phrase, les mots : « À compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, ».

N° CF 3

AMENDEMENT

présenté par
MM. Claude Bartolone, Pierre-Alain Muet, Thierry Carcenac, Henri Emmanuelli, François Hollande, Victorin Lurel, Jérôme Cahuzac, Michel Sapin, Dominique Baert, Jean Launay, Henri Nayrou, Gérard Bapt, Jean-Pierre Balligand, Christian Eckert, Marc Goua, Jean-Louis Idiart, Jean-Louis Dumont, Pierre Bourguignon, Pierre Moscovici, Alain Claeys, David Habib, Michel Vergnier, Patrick Lemasle et Alain Rodet, Mme Annick Girardin et Aurélie Filippetti

Article 35

À l'alinéa 3, remplacer les mots : « et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée » par le mot : « justifiées ».

N° CF 4

AMENDEMENT

présenté par
M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 35

À l'alinéa 5, après les mots : « identifié », insérer les mots : « notamment pour les communes bénéficiant d'un classement en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ».

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

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances,
et les commissaires membres du groupe SRC

Article 35

Rédiger ainsi l'alinéa 3 :

« La capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes justifiées par l'intérêt local et motivées par une délibération de l'assemblée concernée, notamment s'il s'agit de projets concernant des territoires classés en montagne en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. »

AMENDEMENT

présenté par
M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M.
Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart,
M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme
Girardin et Mme Filippetti

Article 35

Après l'alinéa 5, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Dans leur application les dispositions du présent article tiennent compte de la spécificité des territoires de montagne en vertu de l'article 8 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985. Dans un délai de 2 ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport sur cette question sera soumis au parlement, sur la base duquel le Conseil national de la montagne formulera des propositions en vue d'un projet de loi spécifique. »

AMENDEMENT

présenté par
M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M.
Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart,
M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme
Girardin et Mme Filippetti

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 35, insérer l'article suivant :

En application de l'article 8 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, dans un délai de 2 ans après l'entrée en vigueur des dispositions prévues à l'article 35, un projet de loi fixant des mesures d'adaptation desdites dispositions à la spécificité de la montagne sera soumis au parlement, après consultation du Conseil national de la montagne.

AMENDEMENT

présenté par

MM. Claude Bartolone, Pierre-Alain Muet, Thierry Carcenac, Henri Emmanuelli, François Hollande, Victorin Lurel, Jérôme Cahuzac, Michel Sapin, Dominique Baert, Jean Launay, Henri Nayrou, Gérard Bapt, Jean-Pierre Balligand, Christian Eckert, Marc Goua, Jean-Louis Idiart, Jean-Louis Dumont, Pierre Bourguignon, Pierre Moscovici, Alain Claeys, David Habib, Michel Vergnier, Patrick Lemasle et Alain Rodet, Mme Annick Girardin et Aurélie Filippetti

Article 5

À l'alinéa 6, compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée : « Le conseil de la métropole règle par ses délibérations les affaires de la métropole. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 5

À l'alinéa 8, remplacer le mot : « trois » par le mot : « quatre ».

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 5

À l'alinéa 8, après les mots : « trois mois », insérer les mots : « renouvelables, à la demande du Président du Conseil général ».

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 5

I.— Supprimer les alinéas 41 à 43.

II.— Après l'alinéa 47, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« 4° la compétence en matière de transports scolaires ;

« 5° la compétence de gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département. Cette décision emporte le transfert aux métropoles des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 5

Supprimer l'alinéa 47 de cet article.

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 5

Supprimer les alinéas 51 et 52.

N° CF 14

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 5

Supprimer l'alinéa 28.

N° CF 15

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 5

Supprimer l'alinéa 31.

N° CF 16

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 5

À l'alinéa 40, supprimer le mot : « Lorsque » et après le mot « métropolitain » insérer le mot : « et ».

N° CF 17

AMENDEMENT

présenté par M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances,
et les commissaires membres du groupe SRC

Article 5

À l'alinéa 35, avant le mot : « Élimination », insérer le mot : « Collecte, ».

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 5

L'alinéa 54 est ainsi rédigé :

« Pour l'exercice des compétences mentionnées au 3° du présent III, la convention est signée dans un délai de dix-huit mois à compter de la réception de la demande. À défaut, les compétences sus-mentionnées ne peuvent être transférées à la métropole. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 5

Dans l'avant dernière phrase de l'alinéa 54, remplacer les mots : « d'un mois » par les mots : « de trois mois, renouvelables une fois ».

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 5

L'alinéa 62 est ainsi rédigé :

« Pour l'exercice des compétences mentionnées au 2° du présent IV, la convention est signée dans un délai de dix-huit mois à compter de la réception de la demande. À défaut, les compétences sus-mentionnées ne peuvent être transférées à la métropole. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 35

Après l'alinéa 4, insérer l'alinéa suivant :

« Pour la mise en oeuvre des dispositions précédentes, la Région est reconnue comme collectivité chef de file en matière de développement économique, de formation professionnelle, de recherche, d'enseignement supérieur et d'innovation. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Philippe Vigier,
Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances,
et les commissaires membres du groupe SRC

Article 35

Après l'alinéa 4, insérer l'alinéa suivant :

« La Conférence des Exécutifs prévue à l'article L. 1111-4 du Code général des collectivités territoriales est consultée sur chaque projet de convention prévoyant la répartition de compétences entre collectivités en application des dispositions de l'alinéa 4 du présent article. Son avis est communiqué au représentant de l'État dans le département. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 35

L'alinéa 5 est ainsi rédigé :

« La collectivité publique maître d'ouvrage doit assurer une part déterminante du financement des projets qu'il conduit. Ce principe doit s'adapter à la capacité financière du maître d'ouvrage à y participer. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart,
M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 35

À la fin de l'alinéa 5, il est ajouté la phrase suivante :

« La Région, conformément aux dispositions de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales, se voit confirmée dans son rôle premier en matière de développement stratégique, économique et d'aménagement des territoires. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart,
M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 35

Après l'alinéa 5, insérer l'alinéa suivant :

« Conformément au principe de subsidiarité et pour assurer le respect des lois organisant la répartition des compétences entre les collectivités, l'État ne peut valablement intervenir dans les champs de compétence transférés aux collectivités territoriales. Le Gouvernement présentera dans un délai de 12 mois à compter de la promulgation de la présente loi un rapport proposant les modifications administratives qu'emporte cette disposition dans l'organisation de l'État sur les territoires. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances,
et les commissaires membres du groupe SRC

Article 5

À l'alinéa 7, après les mots : « soit à l'article L. 5211-41-3 », insérer les mots : « à l'exception du 2° du I, ».

AMENDEMENT

présenté par
M. Bartolone et les commissaires SRC des Finances

Article 8

À l'alinéa 48, insérer au début de la phrase, les mots : « À compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, ».

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances,
et les commissaires membres du groupe SRC

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 9, insérer l'article suivant :

I.— Lorsque la commune nouvelle regroupe toutes les communes membres d'une ou plusieurs communautés de communes ou de communautés d'agglomération, les dispositions du deuxième alinéa du II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales relatives à l'attribution du fonds de compensation pour la TVA, lui sont applicables.

II.— La perte de recettes pour l'État 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.

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances,
et les commissaires membres du groupe SRC

Article 35

Après l'alinéa 5, insérer l'alinéa suivant :

« - la métropole participe, pour ce qui concerne son territoire, à l'élaboration et à la mise en œuvre du contrat de projets avec l'État et la région, ainsi qu'à celles des contrats, documents et schémas de planification et de programmation régionaux et départementaux. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 8

Supprimer cet article.

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 8

I.– Supprimer les alinéas 9 et 11.

II.– En conséquence, à la fin de la première phrase de l'alinéa 12, supprimer les mots : « dans les conditions de majorité mentionnées au 2 ».

III.– En conséquence, supprimer l'alinéa 13.

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 8

Remplacer les alinéas 9 à 13 par trois alinéas ainsi rédigés :

« 2° soit à la demande de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres ;

« 3° Dans les cas mentionnés au 1° et au 2°, la création est subordonnée à l'accord de tous les conseils municipaux. À compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant ou de l'arrêté de périmètre au maire de chaque commune intéressée, le conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

« La création ne peut être refusée que par une décision motivée du représentant de l'État dans le département où se situe la commune nouvelle. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 8

Rédiger ainsi l'alinéa 9 :

« 2° Soit à l'unanimité des conseils municipaux des communes membres du même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Bartolone, M. Muet, M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Hollande, M. Lurel, M. Cahuzac, M. Sapin, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Balligand, M. Eckert, M. Goua, M. Idiart, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Claeys, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin et Mme Filippetti

Article 8

Supprimer les alinéas 11 et 13.

AMENDEMENT

présenté par

présenté par M. Philippe Vigier,
Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances,
et les commissaires membres du groupe SRC

Article 8

Supprimer les alinéas 39 à 58.

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 5 ter

Compléter cet article par les 8 alinéas suivants :

II.– Le 2.1.2 de l'article 77 de la loi de finances initiale pour 2010 introduisant l'article 1379-0 *bis* du code général des impôts est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« VII.– Les communautés urbaines et les communautés d'agglomération peuvent percevoir la taxe de balayage lorsqu'elles assurent le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique, qui incombe aux propriétaires riverains ».

« VIII.– Les communautés d'agglomération peuvent percevoir la taxe de séjour, lorsqu'elle répond aux conditions fixées aux articles L. 5211-21 et L. 5722-6 du code général des collectivités territoriales, et la taxe sur les fournitures d'électricité dans les conditions prévues aux articles L. 2333-2 à L. 2333-5 du code général des collectivités territoriales, en lieu et place des communes membres dont la population est inférieure ou égale à 2.000 habitants. Dans ce cas, celle-ci est recouvrée sans frais par le gestionnaire du réseau de distribution ou le fournisseur. Le taux de la taxe ne peut dépasser 8 % . »

III.– À l'article 1609 *ter* A du code général des impôts, les mots : « taxe professionnelle » sont remplacés par les mots : « cotisation foncière des entreprises ».

IV.– Les articles 1609 *nonies* A *ter*, 1609 *nonies* B, 1609 *nonies* D et 1639 B du code général des impôts sont abrogés ».

V.– En conséquence, à compter du 1^{er} janvier 2011, le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

« A.– À l'article L. 2313-1, les références : « 1609 *nonies* A *ter*, 1609 *nonies* B, 1609 *nonies* D » sont remplacées par la référence : « 1379-0 *bis* ».

« B.– À l'article L. 2333-78, la référence : « a de l'article 1609 *nonies* A *ter* » est remplacée par la référence « a du 2 du VI de l'article 1379-0 *bis* ».

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 5

À l'alinéa 105, substituer au mot : « forfaitaire » les mots : « de base ».

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 5

Supprimer l'alinéa 54.

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 5

Supprimer l'alinéa 62.

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 5

À l'alinéa 6, substituer au chiffre : « 450 000 » le chiffre : « 600 000 ».

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 5

I.— Substituer à l’alinéa 111 les alinéas suivants :

« II.— A.— Par dérogation à l’article L. 5211–28–2, la métropole peut, après accord du conseil de la métropole et des conseils municipaux, se substituer à ses communes membres pour la perception des dotations qui leur sont dues au titre de la dotation globale de fonctionnement prévue aux articles L. 2334-1 et suivants.

« Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressés représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci représente plus du quart de la population totale concernée.

« B.— La métropole verse chaque année à l’ensemble de ses communes membres une dotation de reversement dont le montant global est égal à la somme de leur dotation globale de fonctionnement.

« Le montant individuel versé à chaque commune est fixé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est calculé en fonction de critères tenant compte prioritairement, d’une part, de l’écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de la métropole et, d’autre part, de l’insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de la métropole.

« Cette dotation de reversement constitue une dépense obligatoire de la métropole. »

II.— En conséquence, supprimer les alinéas 134 à 136.

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L’ARTICLE 5, insérer l’article suivant :

Au deuxième alinéa du 2° du I de l’article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, le mot : « forfaitaire » est remplacé par les mots : « de base ».

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 35

Rédiger ainsi la première phrase de l'alinéa 5 :

« – la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales est encadrée afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ; le maître d'ouvrage doit assurer une part significative du financement qui devra être une part majoritaire dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants ».

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 34 quater

Substituer à l'alinéa 3 les trois alinéas suivants :

« L'établissement public de coopération intercommunale verse chaque année à l'ensemble de ses communes membres une dotation de reversement dont le montant global est égal à la somme de leur dotation globale de fonctionnement.

« Le montant individuel versé à chaque commune est fixé par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est calculé en fonction de critères tenant compte prioritairement, d'une part, de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.

« Cette dotation de reversement constitue une dépense obligatoire de l'établissement public de coopération intercommunale. »

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 8

Rédiger ainsi les alinéas 14 et 15 :

« *Art. L. 2113-3.* – I. – Lorsque la demande ne fait pas l'objet de délibérations concordantes des conseils municipaux de toutes les communes concernées, mais est formée dans les conditions de majorité prévues à l'article L. 2113-2, les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités de ces consultations. Les dépenses sont à la charge de l'État.

« La création ne peut être décidée par arrêté du représentant de l'État dans le département où se situe la commune nouvelle que si le projet recueille, dans le cadre de la consultation, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées. »

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 8

Dans la dernière phrase de l'alinéa 63, supprimer les mots :

« , indexés selon le taux d'évolution de la garantie fixé par le comité des finances locales, ».

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 8

Compléter l'alinéa 65 par les mots :

« , et minorés, le cas échéant, du prélèvement prévu au 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. »

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 34 *ter*

Supprimer cet article.

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 34 *quater*

Supprimer l'alinéa 4.

AMENDEMENT

présenté par
M. Philippe Vigier, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

Article 5 *bis*

Compléter l'article 5 *bis* par les deux alinéas suivants :

« II.— Le 6° du I du 2.1.4 de l'article 77 de la loi de finances initiale pour 2010 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« d) Les métropoles ne faisant pas usage des possibilités ouvertes par le II de l'article L. 5217-14 du code général des collectivités territoriales de se substituer à leurs communes membres pour la perception des dotations qui leur sont dues au titre de la dotation globale de fonctionnement instituent une dotation de solidarité communautaire dont le montant et les critères de répartition sont fixés par le conseil métropolitain, statuant à la majorité simple. »

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR

– Mme Jacqueline Gourault, vice présidente de l'Association des Maires de France (AMF), accompagnée de Mme Dominique Brachet, responsable de la mission intercommunalité à l'AMF

– M. Michel Destot, président de l'Association des grandes villes de France (AGVF), accompagné de M. Alain Claeys, président de l'agglomération de Poitiers ainsi que de M. Christian Lalu, Mmes Céline Boucharan et Caroline Porot

– M. Olivier Landel, délégué général de l'Association des Communautés urbaines de France (ACUF)

– M. Gilles CARREZ, président du Comité des finances locales

– M. Éric Jalon, directeur général des collectivités locales, ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

– Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale et M. Quérenet de Bréville, sous directeur à la direction du budget en charge des collectivités territoriales, ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.