

N° 784

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juillet 2014

PROPOSITION DE LOI

tendant à faciliter les fusions d'établissements publics de coopération intercommunale,

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre JARLIER, François ZOCCHETTO, Christian NAMY, Gérard ROCHE, Jean-Léonce DUPONT, Henri TANDONNET, Mmes Jacqueline GOURAULT, Nathalie GOULET, MM. Michel CANEVET, Hervé MARSEILLE et Hervé MAUREY,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Ces cinq dernières années ont donné lieu à un mouvement important de fusions d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ainsi, depuis 2006, plus de 350 fusions ont été opérées concernant 1 000 communautés. En 2014, l'Association des communautés de France (AdCF) a recensé 192 fusions, concernant 309 communautés.

Ces fusions permettent d'engendrer de vraies synergies, sources d'économies à moyen terme, tout en offrant souvent de meilleurs services à nos concitoyens. Elles devraient être de plus en plus fréquentes, dans la perspective d'un renforcement du niveau intercommunal et de la rationalisation de la carte intercommunale.

Cependant, les élus qui ont porté ces fusions savent qu'un tel projet est délicat, ils connaissent les inquiétudes qu'il suscite et le travail de concertation qu'il exige, tant auprès de la population que des élus.

À ces obstacles « ordinaires » s'ajoutent des difficultés techniques concernant l'harmonisation de la fiscalité ou la perte de certaines compensations, qui peuvent décourager les fusions.

L'objet de la présente proposition de loi est d'apporter une solution à diverses difficultés concrètes, exprimées par les élus ayant mené ces fusions.

L'article 1^{er} vise, dans son 1^o, à permettre à un EPCI à fiscalité additionnelle (FA) issu d'une fusion d'instaurer une procédure d'intégration fiscale progressive (IFP) qui permet de lisser les taux de fiscalité sur les douze premiers budgets de l'EPCI issu de la fusion.

En effet, la décision de recourir à une telle procédure d'harmonisation fiscale doit être prise avant le 15 avril ou, l'année du renouvellement des conseils municipaux, avant le 30 avril. Elle doit toutefois être précédée d'une délibération d'harmonisation des abattements de taxe d'habitation (par délibérations concordantes des EPCI préexistants ou par délibération du nouvel EPCI issu de la fusion) prise avant le 1^{er} octobre de l'année précédant la décision de recourir à l'intégration fiscale progressive. En

raison de ce calendrier, l'EPCI à FA issu de la fusion ne peut décider de bénéficier du régime d'intégration fiscale progressive.

Il est donc proposé d'aligner les deux calendriers.

Dans son 2^o, l'**article 1^{er}** vise à élargir la possibilité de recours au lissage des taux de fiscalité aux EPCI.

Un lissage dans le temps de la convergence fiscale n'est possible que si l'écart de taux entre l'EPCI le plus imposé et l'EPCI le moins imposé est de plus de 20 %. Le mécanisme de lissage rend moins brutal le processus de fusion et il doit être le plus large possible afin de garantir une certaine progressivité de l'harmonisation pour les EPCI qui souhaitent s'engager dans un projet de fusion.

Il est proposé d'abaisser à 10 % l'écart de taux permettant de procéder à un lissage.

L'**article 2** propose d'harmoniser les règles relatives au calcul des allocations compensatrices en cas de fusion d'EPCI à FA et d'EPCI à fiscalité professionnelle unique (PFU).

En effet, lors d'une fusion d'EPCI à FA, la compensation comprend les exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière (I de l'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

S'agissant des fusions d'EPCI à FPU, les exonérations de taxe d'habitation sont prises en compte, mais tel n'est pas le cas des exonérations de taxe foncière (II de l'article 154 de la loi du 13 août 2004 précitée). Il est donc proposé de les y intégrer.

L'**article 3** vise à garantir que les EPCI qui fusionnent ne perdront pas, de ce fait, une part de la compensation d'exonération de taxe d'habitation et de taxe foncière qu'ils percevaient avant la fusion.

Avant 2011, lorsqu'un EPCI optait pour le régime de la taxe professionnelle unique, la fiscalité additionnelle qu'il percevait éventuellement sur les trois taxes ménages était transférée aux communes : les taux communaux étaient majorés des anciens taux communautaires.

Dès lors, les allocations compensatrices sont calculées en tenant compte du taux de l'EPCI en 1991. Cependant, la rédaction de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts renvoie à l'EPCI qui existait en 1991 ; l'article ne peut donc s'appliquer aux EPCI issus de fusions, ce qui leur fait perdre le bénéfice d'une partie de la compensation.

Il est donc proposé de revenir sur cette anomalie.

Enfin, l'**article 4** constitue le gage de la proposition de loi, destinée à assurer sa recevabilité financière, dans la mesure où cette proposition de loi pourrait avoir pour conséquence d'augmenter, pour l'État, la compensation de certaines exonérations.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 1638-0 *bis* du code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa du 1° du I est complété par les mots et la phrase :
- ③ « avant le 15 avril. L'année où intervient le renouvellement des conseils municipaux, cette date est reportée, pour les conseils municipaux concernés par ce renouvellement, du 15 avril au 30 avril. » ;
- ④ 2° Au dernier alinéa du 1° du I et au quatrième alinéa du 1° du III, le pourcentage : « 80 % » est remplacé par le pourcentage : « 90 % ».

Article 2

Au premier alinéa du B du II de l'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les mots : « pour les seules exonérations mentionnées au I de l'article 1414 du code général des impôts » sont supprimés.

Article 3

- ① Le VII de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Pour l'application de l'alinéa précédent, lorsque les communes sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale issu d'une fusion réalisée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, le taux à prendre en compte est majoré, le cas échéant, du taux voté en 1991 par l'établissement public de coopération intercommunale dont elles étaient membre préalablement à la fusion. »

Article 4

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente proposition de loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.