

N° 533

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi, présentée par M. Alain LAMBERT, relative aux districts et modifiant le code des communes, le code général des impôts et la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République,

Par M. Paul GIROD,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gætschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Mor(igne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.*

Voir le numéro :

Sénat : 294 (1993-1994).

Communautés urbaines et districts.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	3
EXPOSE GENERAL	5
I - LE CONSTAT : REUSSITE ET COMPLEXITE DE L'INTER-COMMUNALITE A FISCALITE PROPRE	5
A. L'INTERCOMMUNALITE A FISCALITE PROPRE : UN SUCCES INCONTESTABLE FONDE SUR LA LIBERTE DE CHOIX DES COMMUNES	5
B. LA NECESSAIRE SIMPLIFICATION DE L'ARCHITECTURE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE	7
TABLEAU COMPARATIF DE L'INTERCOMMUNALITÉ	10
II - LA PROPOSITION DE LOI : UNE PREMIERE ETAPE SUR LA VOIE DE LA REDUCTION DU NOMBRE ET DE L'HOMOGENEISATION DES GROUPEMENTS DE COMMUNES A FISCALITE PROPRE	13
A. LES DISTRICTS DEPUIS LA LOI SUR L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE : UN STATUT FRACTIONNE	13
B. UNE REFLEXION A APPROFONDIR	15
EXAMEN DES ARTICLES	19
<i>Article premier</i> : Institution de la taxe professionnelle unique par les districts	19
<i>Article 2</i> : Institution de la taxe professionnelle de zone par les districts ...	26
<i>Article 3</i> : Suppression du décalage de deux ans pour les remboursements du fonds de compensation pour la TVA versés aux districts	30
<i>Article 4</i> : Désignation de délégués suppléants dans les conseils de district	32
<i>Article 5</i> : Fiscalité indirecte des districts	33
<i>Article 6</i> : Conséquence	36
<i>Article 7</i> : Divers	36
PROPOSITION DE LOI (Texte adopté par la Commission)	37
TABLEAU COMPARATIF	39

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mercredi 22 juin 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, la commission des finances a procédé à l'audition de M. Paul Girod, rapporteur, sur la proposition de loi n° 294 (1993-1994) de M. Alain Lambert, relative aux districts et modifiant le code des communes, le code général des impôts et la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République.

M. Paul Girod a estimé que la proposition de loi de M. Alain Lambert rejoignait les principales conclusions de la commission des finances lors de l'examen, en 1991, du projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République.

Il a ainsi rappelé que, sans être hostile au fond du texte qui lui était alors proposé, la commission avait estimé que les catégories de groupements de communes déjà en place avaient fait leurs preuves et qu'il était absurde de bouleverser la carte de la coopération intercommunale. Elle avait alors proposé de ne pas créer les nouvelles catégories des communautés de communes et des communautés de villes.

Le rapporteur a également rappelé que la commission avait, en revanche, considéré qu'il fallait permettre aux districts à fiscalité propre et aux communautés de communes d'opter pour l'un des deux régimes financiers offerts par le projet de loi aux communautés de communes : le recours au régime fiscal de la taxe professionnelle unique sur une zone d'activités économiques, en sus de la fiscalité additionnelle appliquée au reste du territoire intercommunal, ou bien le choix du système de la taxe professionnelle unique sur tout le territoire du groupement.

M. Paul Girod a ensuite souligné le fait que le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire adopté en Conseil des ministres, le 15 juin 1994, prévoyait qu'un rapport serait remis dans un délai d'un an au Parlement portant en particulier sur l'homogénéisation des règles de fonctionnement des différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que sur la réduction de leur nombre. Il a estimé que dans ce contexte, la proposition de loi déposée par M. Lambert pouvait être l'occasion pour la commission de rappeler sa

position en la matière et de prendre date dans le débat qui devrait s'ouvrir à ce sujet devant la Haute Assemblée à l'automne prochain.

Au terme d'un débat auquel ont participé le président Christian Poncelet ainsi que MM. Alain Lambert, Philippe Adnot et Paul Girod, la commission a considéré qu'elle devait examiner sans délai la proposition de loi.

Puis, après avoir amélioré la rédaction de l'article 5 relatif à la fiscalité indirecte des districts, sans en modifier la portée, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption du texte dont le contenu est exposé ci-après.

EXPOSE GENERAL

I - LE CONSTAT : REUSSITE ET COMPLEXITE DE L'INTERCOMMUNALITE A FISCALITE PROPRE

A. L'INTERCOMMUNALITE A FISCALITE PROPRE : UN SUCCES INCONTESTABLE FONDE SUR LA LIBERTE DE CHOIX DES COMMUNES

L'émiettement extrême de la carte administrative française appelait une réponse. La première qui lui fut donnée, les fusions, reposait sur la contrainte. Ainsi, en onze années d'application, le décret du 22 juillet 1959 n'a conduit qu'à 350 fusions concernant 746 communes. En outre, sous le régime de la loi du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin, seules 857 fusions ont été prononcées de 1971 à juin 1992. Encore certaines des communes fusionnées se sont-elles séparées depuis lors puisque depuis 1982, il n'y a eu que treize fusions pour 91 scissions. Au total, le nombre des communes n'a donc baissé, en France, au cours des trente dernières années, que de 2.000 unités, soit une diminution de 5 % du total, contre une diminution de 65 % en Allemagne durant la même période.

Face à cet échec, l'outil de l'intercommunalité, déjà ancien et fondé sur la libre volonté des communes, a été réactivé. En particulier, les conditions de création des districts ont été considérablement assouplies au cours des années 1970.

La variété des structures de coopération intercommunale est cependant sans égale dans les autres pays partenaires de la France.

Les différentes formes d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) représentaient ainsi au 1er janvier 1994 près de 19.000 établissements publics territoriaux répartis comme suit :

	Au 1er janvier 1990	Au 1er janvier 1994
Syndicats à vocation unique (SIVU) et à vocation multiple (SIVOM)	15.194	17.000
Syndicats mixtes (départements - communes)	975	1.123
Districts	165	312
Communautés urbaines	9	9
Syndicats d'agglomération nouvelle	9	9
Communautés de communes	-	552
Communautés de villes	-	4
Total	16.352	19.009

Le nombre des établissements publics intercommunaux dotés d'une fiscalité propre a connu au cours des trois dernières années une progression très importante au sein de cet ensemble, passant de moins de 200 structures fin 1990 à près de 900 au début de 1994.

Avant 1991, cette intercommunalité concernait un peu plus de 2.000 communes regroupant 10 millions d'habitants dont 5 millions pour les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle. Au 1er janvier 1994, l'intercommunalité fédérative représente près de 9.000 communes pour une population regroupée de 22,5 millions d'habitants.

Cette forte progression est certes imputable aux créations de communautés de communes à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Elle avait toutefois été largement amorcée par l'essor des districts dans la période qui a précédé l'adoption de la loi : 118 nouveaux districts ont, en effet, été créés entre 1989 et 1992 pour seulement 36 depuis le 8 février 1992.

Parallèlement, l'intégration fiscale, c'est-à-dire la part dans le total du produit des quatre taxes directes locales perçu par les communes et leurs groupements de ce qui revient en propre à ces derniers, s'est sensiblement accrue entre 1990 et 1993.

Intégration fiscale en métropole <i>(en pourcentage)</i>	1990	1993 (1)
Taxe d'habitation	6,87 %	6,78 %
Taxe sur le foncier bâti	6,55 %	6,36 %
Taxe sur le foncier non bâti	3,67 %	2,57 %
Taxe professionnelle	10,71 %	13,40 %
Moyenne quatre taxes	8,41 %	9,75 %

(1) Budgets primitifs

Cette évolution apparaît, toutefois, exclusivement motivée par l'apparition de nouvelles formes de partage de la taxe professionnelle avec l'institution de la taxe professionnelle de zone et de la taxe professionnelle communautaire ou d'agglomération à taux unique.

Au total, l'analyse des créations d'établissements publics intercommunaux depuis 1990 révèle la bonne diffusion de l'intercommunalité fédérative auprès des communes rurales et des petites villes. Si les communautés de communes et les districts sont présents dans une grande partie des agglomérations importantes, toutefois 15 des 38 villes de plus de 100.000 habitants n'ont pas de structure de coopération intégrée en termes de compétences et de fiscalité. Le même constat vaut pour 25 agglomérations de plus de 100.000 habitants sur 60.

B. LA NECESSAIRE SIMPLIFICATION DE L'ARCHITECTURE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

Pour souhaitables qu'ils soient, le développement et le renforcement du contenu de l'intercommunalité ont été caractérisés, ces dernières années, par le foisonnement et l'enchevêtrement des structures. Fidèles à une certaine tradition administrative, le gouvernement et l'Assemblée nationale avaient ainsi préféré, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République, procéder par sédimentation, en dépit des propositions du Sénat, en ajoutant deux nouveaux types d'établissements publics intercommunaux à la demi-douzaine déjà existants.

En coordination avec les choix effectués par la commission des lois, votre commission des finances avait au contraire estimé que les "anciennes structures" (syndicats de communes, communautés urbaines, districts, syndicats d'agglomération nouvelle) avaient fait leurs preuves et qu'il était absurde de bouleverser la carte de la coopération intercommunale.

Elle avait alors proposé de ne pas créer les catégories des communautés de communes et des communautés de villes, jugeant que le système de coopération intercommunale n'en deviendrait que plus illisible et plus incohérent.

Elle avait, en revanche, considéré qu'il fallait permettre aux districts et aux communautés urbaines d'opter pour l'un des trois régimes financiers offerts par le projet de loi aux communautés de communes :

- le maintien d'un dispositif de fiscalité additionnelle propre ;
- le recours au régime fiscal de la taxe professionnelle unique sur une zone d'activités économiques en sus de la fiscalité additionnelle appliquée au reste du territoire intercommunal ;
- le choix du système de la taxe professionnelle unique sur tout le territoire du groupement.

En outre, les districts et les communautés urbaines ayant opté pour le régime de la taxe professionnelle de zone ou celui de la taxe professionnelle d'agglomération devaient bénéficier du remboursement du fonds de compensation pour la TVA l'année même de l'investissement, et non avec un décalage de deux ans, ce mécanisme étant directement repris de celui proposé par le gouvernement pour les communautés de communes et les communautés de villes.

Pour autant, le Sénat n'avait pas rejeté le raisonnement qui sous-tendait la mise en place des nouvelles catégories d'EPCI, communautés de villes et communautés de communes. Sans contester le fait que l'une des vocations de la coopération intercommunale puisse être la simple gestion de services publics locaux, il avait ainsi estimé qu'il convenait également d'insister sur la nécessité pour les communes de s'entendre pour assurer leur développement.

En particulier, le Sénat avait adopté un amendement précisant que les communes pouvaient choisir d'attribuer au district des compétences dans le but de promouvoir le développement économique, social et culturel et d'organiser les services publics locaux. Il ne s'agissait toutefois pas d'une obligation et les communes

pouvaient continuer de s'associer en district pour n'exercer en commun que les compétences obligatoires actuellement définies par le code des communes.

La Haute Assemblée avait également salué la souplesse de fonctionnement dont le Gouvernement avait souhaité doter les nouvelles communautés de communes et de villes. Elle avait ainsi proposé d'aligner une partie des règles de gestion des districts sur celles prévues pour les communautés de communes. Un amendement du Sénat avait notamment eu pour objet de prévoir la possibilité pour le district de désigner un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au conseil avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des titulaires (1).

On sait que les propositions de notre Haute Assemblée n'ont, pour l'essentiel, pas été retenues même si les districts et les communautés urbaines existants à la date d'entrée en vigueur de la loi (8 février 1992) peuvent adopter le régime de la taxe professionnelle de zone ou celui de la taxe professionnelle d'agglomération lorsqu'ils exercent des compétences dans les domaines de l'aménagement de l'espace et des actions de développement économique.

Il résulte des choix imposés alors un paysage fractionné et sans réelle cohérence.

Au demeurant, le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire, adopté en conseil des ministres le 15 juin dernier, prévoit qu'un rapport sera remis dans un délai d'un an au Parlement portant en particulier *"sur la réduction du nombre des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale"*.

Le même article dispose, en outre, qu'une loi ultérieure *"fixera les conditions dans lesquelles l'organisation et le fonctionnement des groupements de communes à fiscalité propre ainsi que l'élection des représentants des communes qui en sont membres pourront être adaptés par référence aux dispositions de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale."*

La proposition de loi de notre excellent collègue, Alain Lambert, est pour votre Commission des finances l'occasion de rappeler sa position en la matière et de prendre date dans le débat qui devrait s'ouvrir à ce sujet devant notre Haute Assemblée à l'automne prochain.

1. Cette possibilité est à nouveau offerte par la présente proposition de loi. Lire le commentaire sous l'article 4.

TABLEAU COMPARATIF DE L'INTERCOMMUNALITÉ

	SIVOM SIVU	Districts (*) à fiscalité propre	Syndicats d'agglomération nouvelle	Communautés de communes	Communautés de villes	Communautés urbaines
Textes fondateurs	. Loi du 22.03.1890 . Loi du 05.01.1988 . Art. L. 163.1 et suiv. du code des communes	Art. L. 164.1 à L. 164.9 du code des communes	Loi du 13.07.1983	art. L. 167-1 à 6 du code des communes	art. L. 168-1 à 8 du code des communes	art. L. 165-1 et suivants et L. 253-1 et suivants du code des communes
NOMBRE (au 1er.01.94)	+ 17 000	288 à fiscalité propre et un avec TP d'agglomération (Rennes)	9	551 dont 26 avec TP d'agglomération	4	9
Collectivités liées	Communes	Communes	Communes	Communes	Communes dont la population totale est > à 20 000 habitants	Communes dont la population total est > à 20 000 habitants
Existence de compétences obligatoires Nombre minimum de compétences	NON	OUI	OUI	OUI 2 + 1 optionnelle	OUI 2 + 1 optionnelle	OUI 12
COMPETENCES (**)		Logement et gestion des services de secours et d'incendie + services assurés par le syndicat de communes auquel le district s'est substitué	urbanisme, réseaux, voiries nouvelles, etc	- aménagement de l'espace - actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté, - au moins une parmi les 4 options suivantes : . protection et mise en valeur de l'environnement, . logement et cadre de vie, . équipements culturels et sportifs et d'enseignement élémentaire et pré- élémentaire	- aménagement de l'espace (schéma directeur, schéma de secteur, ZAC, ...), - développement économique, zones d'activité, - au moins une parmi les 4 options suivantes : . environnement, cadre de vie, lutte contre le bruit, assainissement, collecte, traitement et élimination des déchets, . logement et actions de réhabilitation, . voirie, plans de déplacement urbains et transports urbains.	- schéma directeur, POS, constitution de réserves foncières intéressant la communauté, ... - ZAC, développement économique, zones d'activité, actions de réhabilitation d'intérêt communautaire ou prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble, - locaux scolaires dans zones communautaires,

* A compter du 1er janvier 1995, tous les districts sont à fiscalité propre

** ne sont évoquées que les compétences obligatoires, les membres du groupement ayant toujours la possibilité de doter celui-ci de compétences facultatives par voie conventionnelle

	SIVOM SIVU	Districts (*) à fiscalité propre	Syndicats d'agglomération nouvelle	Communautés de communes	Communautés de villes	Communautés urbaines
					. équipements culturels et sportifs, équipements relevant de l'enseignement préélémentaire et animation culturelles	- services de secours et de lutte contre l'incendie (sauf départementalisation des moyens), - transports urbains de voyageurs, - lycées et collèges, - eau, assainissement et ordures ménagères, - création et extension de cimetières, crématorium, - abattoirs, marchés d'intérêt national, voirie et signalisation - parcs de stationnement
RESSOURCES NON FISCALES						
DGF (régime 94) Dotation forfaitaire	NON sauf maintien de la part correspondant à la dotation touristique, si perçue à la place des communes dans le régime antérieur à la loi du 31.12.93	NON sauf maintien de la part correspondant à la dotation touristique si perçue dans le régime antérieur à la loi du 31.12.93	NON	NON	NON	NON
Dotation d'aménagement (intercommunalité)	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Dotation de développement rural	NON	OUI si : - < 35.000 habitants - compétence d'aménagement - et pas de commune > 25.000 habitants	NON	OUI si : - < 35.000 habitants - et pas de commune > 25.000 habitants	OUI si sont réunies les conditions fixées pour les communautés de communes (un cas)	NON
DGE	OUI avec majoration de 10 %	OUI avec majoration de 15 %	OUI (DGE spécifique)	OUI avec majoration de 25 %	OUI avec majoration de 25 %	OUI avec majoration de 25 %

	SIVOM SIVU	Districts (*) à fiscalité propre	Syndicats d'agglomération nouvelle	Communautés de communes	Communautés de villes	Communautés urbaines
FCTVA : année de prise en compte des dépenses	N - 2	N - 2	N - 2	N	N	N - 2
CONTRIBUTION DES MEMBRES	OUI	NON	NON	NON	NON	NON
RESSOURCES FISCALES (impôts directs locaux) Fiscalité propre additionnelle perçue directement	NON	OUI - sur option (avant le 31.12.94) - de droit (après le 31.12.94)	NON	OUI (pour les quatre taxes)	NON	OUI
Taxe professionnelle de "zone"	NON	OUI sur option pour les districts existants au 8.2.92	OUI TP de zone spécifique Loi du 17.12.91	OUI sur option dans la zone d'activités. La fiscalité additionnelle sur les trois autres taxes peut être perçue sur tout le territoire ; la TP additionnelle est perçue hors zone	NON	OUI sur option
Taxe professionnelle d'agglomération (prélèvement à un taux unique sur l'ensemble du groupement)	NON	OUI sur option, pour les districts existants au 8.2.92 si compétences d'aménagement et de développement (provoque fin de la perception de la fiscalité propre)	OUI	OUI sur option (l'option provoque la fin de la perception de la fiscalité propre)	OUI de plein droit	OUI sur option (l'option provoque la fin de la perception de la fiscalité propre)
Ecrêtement au profit du fonds départemen- tal de péréquation de la taxe professionnelle	Sans objet (pas de TP)	NON sauf districts - créés après 8.2.92 - anciens ayant opté pour TP communautaire - anciens ayant opté pour TP zone pour les entreprises de la zone	NON	OUI	OUI	NON sauf - option TP d'agglomération - option TP zone pour entreprises de la zone

II - LA PROPOSITION DE LOI : UNE PREMIERE ETAPE SUR LA VOIE DE LA REDUCTION DU NOMBRE ET DE L'HOMOGENEISATION DES GROUPEMENTS DE COMMUNES A FISCALITE PROPRE

A. LES DISTRICTS DEPUIS LA LOI SUR L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE : UN STATUT FRACTIONNE

La formule districale a été créée sous l'appellation originelle de "district urbain" par l'ordonnance du 5 janvier 1959. Sa mise en oeuvre, qui apparaissait trop contraignante, a suscité pendant longtemps des réactions négatives de la part des élus locaux. De fait, certains districts ont été imposés aux communes par l'Etat : Tours en 1959 et Paris en 1961.

Toutefois, la loi du 31 décembre 1970 a supprimé le qualificatif "urbain" et créé une forme d'organisation indifférenciée entre le monde urbain et le monde rural. Puis, la circulaire du 22 juillet 1975 a déchargé les districts "ruraux" des deux compétences obligatoires, centre de secours contre l'incendie et gestion des services du logement lorsque ces services n'existaient pas à la date de création du district.

Avec la disparition progressive de la réalité du contenu des compétences obligatoires (1), le district apparaît aujourd'hui comme la forme la plus souple de coopération intercommunale, reposant sur un pacte contractuel librement consenti.

Enfin, la loi de finances pour 1990 a prévu que les districts seraient tous à fiscalité propre, au plus tard le 1er janvier 1995.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a toutefois clairement institué une échelle de valeur au sommet de laquelle elle a placé la communauté de communes. Afin de ne pas défavoriser les districts déjà existants, elle leur a donné les outils fiscaux des nouvelles communautés de communes sans toutefois leur conférer les mêmes avantages financiers. Quant aux districts constitués depuis le 8 février 1992, date d'entrée en vigueur de la loi, ils restent placés sous le régime

1. La gestion des logements sociaux (article L. 621-1 du code de la construction et de l'habitation) n'est assurée que par 24 % des districts selon une enquête effectuée en 1991 par l'Association des districts et des communautés de France. Quant aux services d'incendie et de secours, leur départementalisation est prévue par l'article 89 de la loi du 6 février 1992.

commun de cette catégorie tel qu'il a été fixé par la loi précitée du 31 décembre 1970.

Des dispositions similaires ont d'ailleurs été adoptées pour les communautés urbaines.

Ainsi, les "anciens" districts, c'est-à-dire ceux existants au 8 février 1992 :

- peuvent se transformer en communautés de communes par décision des conseils de district prise à la majorité des deux tiers au moins de leurs membres ;

- peuvent bénéficier des deux options fiscales ouvertes aux communautés de communes : taxe professionnelle d'agglomération à taux unique ⁽¹⁾ ou taxe professionnelle de zone ⁽²⁾.

Le bénéfice de l'une ou de l'autre de ces options n'est cependant acquis que sous réserve que deux conditions soient remplies : le district doit disposer d'une fiscalité propre ⁽¹⁾ ; il doit, en outre exercer des compétences en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique.

Les "nouveaux" districts ne peuvent, eux, opter ni pour la taxe professionnelle de zone ni pour la taxe professionnelle d'agglomération, même si la loi du 10 janvier 1980 leur reconnaît, comme aux autres collectivités, le droit de passer des conventions de partage de la taxe professionnelle.

La transformation de plein droit et de leur propre initiative des "anciens districts" en communautés de communes :

- leur permet de bénéficier des remboursements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée l'année même de la dépense d'investissement, et non, comme pour les autres groupements, avec un décalage de deux ans ;

- leur confère une majoration de dotation globale d'équipement (DGE) de 25 % au lieu de 15 % pour les districts.

En revanche, les districts optant pour la taxe professionnelle d'agglomération ne peuvent plus percevoir de fiscalité additionnelle sur les ménages (taxe d'habitation et taxes foncières). En outre, la première année d'application de la TPA, le taux de la taxe professionnelle voté par le conseil de districts ne peut excéder le taux moyen de la taxe professionnelle des communes

1. Lire le commentaire sous l'article premier.

2. Lire le commentaire sous l'article 2.

3.288 districts sur 312 disposent d'une fiscalité propre et l'on vient de voir que l'adoption de ce régime est obligatoire, au plus tard, le 1er janvier 1995.

membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de ces communes.

Grâce à l'adoption d'un amendement de votre Commission des finances au projet de loi portant réforme de la DGF, les districts dotés d'une fiscalité propre, y compris ceux recourant à la taxe professionnelle de zone, relèvent de la même catégorie de groupements que les communautés de communes pour la dotation globale de fonctionnement. Ils perçoivent ainsi, en 1994, en moyenne 101 francs par habitant.

Toutefois, les districts ayant choisi la taxe professionnelle d'agglomération (1) relèvent, eux, de l'enveloppe des communautés de villes et perçoivent ainsi en moyenne, en 1994, 120 francs par habitant.

Ultime avantage concédé aux "anciens districts": ils ne supportent pas l'écrêtement au titre de la péréquation départementale de taxe professionnelle. Toutefois, les districts créés au 8 février 1992 qui optent pour la taxe professionnelle de zone ou pour la taxe professionnelle d'agglomération subissent l'écrêtement pour établissements exceptionnels.

B. UNE REFLEXION A APPROFONDIR

Ainsi que le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, l'objectif poursuivi est de conférer les avantages financiers des communautés de communes à tous les districts, y compris ceux constitués après le 8 février 1992, date d'entrée en vigueur de la loi relative à l'administration territoriale de la République.

Ainsi, les districts créés depuis cette date et ayant adopté dans leur champ de compétences l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique se verraient ouvrir :

- la possibilité d'opter pour le régime de la taxe professionnelle communautaire à taux unique (*article premier*),
- la possibilité alternative d'instituer une taxe professionnelle de zone (*article 2*).

Par ailleurs, l'ensemble des districts bénéficieraient :

- du remboursement du fonds de compensation pour la TVA l'année même des investissements (*article 3*),

1. Seul le district de Rennes a opté pour la taxe professionnelle d'agglomération.

- de la possibilité de percevoir à la place des communes membres, selon les compétences transférées, les ressources provenant de la taxe de balayage et celles issues de la taxe sur la publicité (*articles 5 et 6*).

Enfin, l'*article 4* étend aux districts la faculté, déjà offerte aux syndicats de communes et aux communautés de communes, de désigner des suppléants avec voix délibérative par mention dans la décision institutive ou une décision modificative.

La proposition de loi de notre collègue Alain Lambert renoue donc très largement avec les solutions que les commissions des lois et des finances avaient demandées à la Haute Assemblée d'adopter lors de l'examen du projet relatif à l'administration territoriale de la République. Elle n'a toutefois pas pour objet direct d'apporter une réponse à l'exigence de réduction du nombre et de simplification des modalités de fonctionnement des groupements intercommunaux à fiscalité directe.

Or, à terme, l'adoption de ce texte pourrait poser la question de l'existence même de la catégorie des communautés de communes. En effet :

- Certains districts pourraient lever une taxe professionnelle communautaire ou de zone alors qu'il ne leur serait imposé l'exercice effectif que de deux groupes de compétences : aménagement de l'espace et actions de développement économique. Rappelons, en effet, que moins du quart des districts exercent des compétences en matière de logement et qu'en zone rurale, ils n'ont pas d'obligation d'instituer un service de secours et d'incendie lorsqu'il n'en existait pas à la date où ils ont été constitués. En outre, la départementalisation des services de secours et d'incendie doit intervenir, au plus tard, le 1er janvier 1995.

Les communautés de communes doivent, de leur côté, prévoir dans leurs statuts, en plus de l'aménagement de l'espace et des actions de développement économique, la mise en oeuvre de compétences relevant de l'un au moins des quatre groupes optionnels suivants : protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie ; création, aménagement et entretien de la voirie ; construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'équipements scolaires.

- Ensuite, tous les districts sans exception, y compris ceux qui ne seraient soumis à aucune obligation de mise en place d'une compétence, bénéficieraient des remboursements du fonds de compensation pour la TVA alors que l'octroi de cet avantage a été



expressément lié, par le législateur de 1992, à l'existence d'un fort degré d'intégration du groupement intercommunal.

S'il apparaît effectivement opportun de ne prévoir qu'une seule catégorie d'établissements publics intercommunaux là où il en existe aujourd'hui deux ou trois (en regroupant d'un côté les districts et les communautés de communes et, de l'autre, les communautés urbaines et les communautés de villes, voire les syndicats d'agglomération nouvelle), il devient alors indispensable de procéder à une refonte complète des textes en vigueur régissant leurs modalités de création et de fonctionnement.

Un tel travail ne pourrait bien sûr être mené à son terme que par notre commission des lois.

*

* *

Pour sa part, votre Commission des finances a estimé que, pour incomplète qu'elle soit, la proposition de loi de M. Alain Lambert posait clairement le problème de la cohérence du dispositif français en matière d'intercommunalité. Observant que le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, avait décidé d'inscrire cette question parmi celles qui seront abordées dans le cadre de la discussion sur le projet d'orientation pour le développement du territoire, la commission a décidé d'adopter le texte de la proposition de loi modifié par un article de précision rédactionnelle.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des finances vous propose ainsi d'adopter ses conclusions telles qu'elles figurent à la fin du présent rapport.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Institution de la taxe professionnelle unique par les districts

Commentaire : Cet article a pour objet d'étendre à tous les districts dont le champ de compétence couvre l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique la possibilité de percevoir la taxe professionnelle aux lieu et place des communes membres. Cette faculté n'est actuellement ouverte qu'aux districts existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

I - LE REGIME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE (Article 1609 nonies C du code général des impôts)

Les principaux éléments du régime de la taxe professionnelle unique ou communautaire sont fixés par l'article 1609 nonies C du code général des impôts :

- La taxe professionnelle communautaire à taux unique s'impose aux communautés de villes. Elle est une faculté, d'une part, pour les communautés de communes et, d'autre part, pour les communautés urbaines et les districts dotés d'une fiscalité propre, existant au 8 février 1992, date de publication au Journal Officiel de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République.

Lorsque la taxe professionnelle communautaire a été instituée, les groupements de communes sont obligatoirement substitués aux communes membres pour percevoir le produit de la taxe professionnelle.

- Une commission locale est chargée d'évaluer les transferts de charges entre le groupement intercommunal et les communes membres.

Elle rend ses conclusions l'année de la création de la communauté de ville, ou selon le cas, de l'institution de la taxe professionnelle communautaire ainsi que lors de chaque transfert de charges ultérieur.

Les charges transférées sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux, lors de l'exercice précédant le transfert de compétence, réduit le cas échéant des recettes de fonctionnement et des taxes afférentes à ces charges. Toutefois, un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'évaluation des dépenses d'investissement transférées (1).

L'évaluation du montant des charges nettes transférées est déterminée à la date de leur transfert par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux (deux tiers des conseils représentant plus de la moitié de la population ou moitié des conseils représentant les deux tiers de la population, avec présence obligatoire, dans la majorité, du conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale).

- **Le taux de taxe professionnelle voté, la première année, par le conseil de communauté ou de district ne peut excéder le taux moyen de la taxe professionnelle des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de ces communes.**

Ce taux moyen est majoré du taux de la taxe professionnelle du groupement intercommunal qui, soit s'est transformé en communauté de villes, soit a décidé d'adopter la taxe professionnelle unique.

Le taux de taxe professionnelle est progressivement unifié, dans les communes membres, pendant une période comprise entre un an et dix ans, en fonction de l'ampleur de l'écart existant initialement entre le taux de la commune la moins imposée et celui de la commune la plus imposée.

Modalités de réduction des écarts de taux de taxe professionnelle en cas d'institution d'une taxe professionnelle communautaire

Taux de taxe professionnelle de la commune la moins imposée (en pourcentage du taux de taxe professionnelle de la commune la plus imposée)	Modalités d'application (réduction de l'écart de taux entre le taux de taxe professionnelle de chaque commune membre et le taux communautaire)
= ou > à 90 %	Ecart supprimé dès la première année
< 90 % et > 80 %	Ecart réduit de moitié la première année et supprimé la deuxième année
< 80 % et > 70 %	Réduction par tiers
< 70 % et > 60 %	Réduction par quart
< 60 % et > 50 %	Réduction par cinquième
< 50 % et > 40 %	Réduction par sixième
< 40 % et > 30 %	Réduction par septième
< 30 % et > 20 %	Réduction par huitième
< 20 % et > 10 %	Réduction par neuvième
< 10 %	Réduction par dixième

- Le groupe intercommunal verse à chaque commune membre **une attribution de compensation égale à la différence entre le produit de taxe professionnelle perçu par elle l'année précédant l'institution du taux de taxe professionnelle communautaire et le coût net des charges transférées.**

Dans le cas où une diminution des bases imposables de taxe professionnelle réduit le produit disponible, les attributions de compensation sont réduites dans les mêmes proportions.

- **Le conseil de communauté ou de district prélève sur le produit de taxe professionnelle le montant nécessaire à la couverture des charges transférées.**

Ce montant n'est soumis à aucun plafonnement. Toutefois, le conseil ne peut réduire, sans l'accord de toutes les communes concernées, le montant des sommes disponibles pour les

attributions de compensation, que cela soit par réduction du taux de taxe professionnelle ou par augmentation du prélèvement.

- Le solde restant disponible sur le produit de la taxe professionnelle à la suite du versement des attributions de compensation et du prélèvement communautaire constitue une **dotations de solidarité communautaire** dont les critères de répartition sont fixés par le conseil de communauté ou de district statuant à la majorité des deux tiers.

En cas de désaccord, ces critères sont déterminés par la loi : 30 % selon le supplément de bases de taxe professionnelle constaté dans chaque commune ; 30 % selon les bases de taxe professionnelle par habitant de chaque commune ; 30 % selon la population ; 10 % selon le nombre d'installations classées.

- Les groupements de communes soumis de plein droit ou sur option au régime de la taxe professionnelle communautaire bénéficient au lieu et place de leurs communes membres de la **compensation prévue au titre de la réduction pour embaûche et investissement des bases d'imposition à la taxe professionnelle.**

Enfin, l'*article 1648 A du code général des impôts* prévoit, dans son paragraphe I ter, que les communautés de villes et les groupements ayant opté pour la taxe professionnelle unique sont soumis au régime d'écêtement des bases de taxe professionnelle des établissements exceptionnels.

Le calcul du seuil d'écêtement pour les groupement se fait en rapportant les bases d'imposition de l'établissement exceptionnel à la population de la commune d'implantation de l'établissement et non à la population du groupement.

Le calcul du produit revenant au fonds départemental est, en revanche, obtenu en multipliant les bases écêtées par le taux communautaire.

Le conseil général prélève, par priorité, au profit du groupement dont les bases ont été écêtées, 20 % au moins et 40 % au plus du montant de l'écêtement. Ces proportions sont plus faibles que celles mises en oeuvre en cas d'écêtement des bases des groupements à fiscalité propre. Le conseil général prélève alors, en effet, par priorité, au profit du groupement dont les bases ont été écêtées, deux tiers au moins, trois quarts au plus du montant de l'écêtement.

II - LES DISTRICTS ET LA TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE

Un amendement de M. Francis Saint-Ellier, défendu devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale dès le débat de première lecture sur le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, prévoyait d'emblée une extension du régime fiscal des communautés de villes aux communautés urbaines et aux districts dotés d'une fiscalité propre. En cours de discussion toutefois, deux séries de restrictions tenant au champ de compétences du district et à sa date de création furent introduites par les députés afin de ne pas désavantager relativement la nouvelle formule des communautés de communes.

L'article 1609 quinquies A du code général des impôts prévoit ainsi que le conseil d'un district doté d'une fiscalité propre existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et exerçant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique peut, à la majorité des trois quarts de ses membres, décider de percevoir la taxe professionnelle selon les dispositions de l'article 1609 nonies C du même code.

Un schéma rigoureusement identique est prévu pour les communautés urbaines (article 1609 ter A du code général des impôts).

On rappellera, en outre, que les dispositions de l'article 1609 nonies C sont applicables aux communautés de communes par délibération du conseil de communauté statuant à la majorité des trois quarts.

Le district ne peut plus percevoir les impôts directs locaux prélevés sur les ménages (taxe d'habitation et taxes foncières) dès lors qu'il a décidé de recourir à la taxe professionnelle unique.

Toutefois, afin de conserver au district un niveau de ressources au moins égal à celui dont il disposait avant l'option, l'article 1609 nonies C précité du code général des impôts aménage, dans son paragraphe IV, les règles de calcul de l'attribution de compensation versée aux communes membres en la diminuant du produit de la taxe d'habitation, de la taxe sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par le district avant sa transformation.

L'attribution de compensation est également minorée du montant des compensations perçues par les communes membres l'année précédant celle de la première application des dispositions de l'article 1609 nonies C en contrepartie des exonérations de ~~taxe~~ d'habitation et de taxe foncière en faveur des contribuables modestes.

Lorsque l'attribution de compensation ainsi calculée est négative, la commune est tenue d'effectuer un versement à due concurrence au district.

A ce jour, un seul district, sur un total de 252 existant à la date du 8 février 1992, a institué une taxe professionnelle unique : celui de **Rennes**.

L'objet du présent article est ainsi de permettre à tout district, **quel que soit sa date de création**, d'instituer une taxe professionnelle unique sous les mêmes contraintes que celles qui président aujourd'hui à la mise en place de ce mécanisme par les districts créés avant la publication au Journal Officiel de la loi précitée du 6 février 1992 :

- la taxe professionnelle unique est décidée à la majorité des trois quarts des membres du conseil du district ;

- le district exerce les compétences relatives à l'aménagement de l'espace et au développement économique dans les conditions définies par l'article L.168-4 du code des communes pour les communautés de ville.

On remarquera qu'en comparaison des communautés de communes, les districts concernés n'ont pas l'obligation d'exercer les compétences relevant de l'un des quatre groupes optionnels définis par l'article L. 167-3 du code des communes (environnement, logement, voirie, équipements culturels, sportifs et scolaires). Comme un quart d'entre eux n'ont pas les services de sécurité et d'incendie dans leur champ de compétences, les districts se retrouvent donc relativement avantagés par les dispositions du présent article.

En revanche, à la différence des communautés de communes, les contenus des groupes "aménagement de l'espace" et "actions de développement économique" sont très précisément définis par la loi et présentent un aspect contraignant.

Pour l'aménagement de l'espace : schéma directeur, schéma de secteur, charte intercommunale de développement et d'aménagement, élaboration des programmes locaux de l'habitat, création et réalisation de zones d'aménagement concerté.

Pour les actions de développement économique : création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.

36 districts ont été créés depuis le 8 février 1992. Par ailleurs, 153 districts exerçaient, en 1993, des compétences dans les domaines de l'aménagement de l'espace et du développement économique et étaient donc susceptibles d'être couverts par les dispositions du présent article.

ARTICLE 2

Institution de la taxe professionnelle de zone par les districts

Commentaire : Cet article a pour objet d'étendre à tous les districts exerçant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique, gérant une zone d'activités économiques, la possibilité d'instituer une taxe professionnelle de zone. Cette faculté n'est actuellement ouverte qu'aux districts existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

I - LE REGIME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE DE ZONE (Article 1609 quinquies C, paragraphe II, du code général des impôts)

Les communautés de communes ayant créé, créant ou gérant une zone d'activités économiques peuvent décider, par délibération du conseil de communauté statuant à la majorité des deux-tiers, de se substituer à ces dernières pour la perception de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises implantées dans la zone.

Sont considérées comme zones d'activité économique, les zones aménagées en vue d'accueillir les activités industrielles, commerciales ou artisanales. Elles peuvent être situées sur le territoire d'une seule commune, voire sur l'intégralité de ce territoire, ou à cheval sur le territoire de plusieurs communes et comprendre des parties contiguës ou non.

Pour la première année, le taux de la taxe professionnelle de zone est obligatoirement égal ou inférieur au taux moyen pondéré de taxe professionnelle de l'ensemble des communes membres de la communauté de communes, auquel s'ajoute le cas échéant le taux de la taxe professionnelle additionnelle prélevée par la communauté lorsque celle-ci existait avant la décision d'institution de la taxe professionnelle de zone.

Pour les années suivantes, la communauté de communes peut faire évoluer le taux selon les règles de "verrouillage" imposées aux collectivités locales : plafonnement à deux fois le taux moyen national de taxe professionnelle des communes, augmentation limitée à celle du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation ou du taux moyen pondéré des trois taxes dites "ménages", ces taux moyens pondérés étant ceux constatés pour l'ensemble des communes membres de la communauté.

Un mécanisme de resserrement progressif des taux, étalé sur un maximum de dix années, entre le taux de la taxe professionnelle de zone fixé par la communauté de communes et les taux des communes sur lesquelles la zone est implantée peut être appliqué. Il est identique à celui prévu par l'article 1609 nonies C du code général des impôts pour l'institution de la taxe professionnelle unique (1). Sa mise en oeuvre n'est toutefois pas obligatoire.

A l'instar des groupements de communes appliquant de plein droit ou sur option le régime de la taxe professionnelle communautaire, les communautés de communes soumises aux dispositions du II de l'article 1609 quinquies C du code général des impôts bénéficient, au lieu et place de leurs communes membres, de la compensation prévue au titre de la réduction pour embauche et investissement des bases d'imposition à la taxe professionnelle situées dans la zone d'activité économique

Enfin, l'article 1648 A du code général des impôts prévoit, dans son paragraphe I ter, que les groupements de communes ayant opté pour le régime de la taxe professionnelle de zone sont soumis au régime d'écrêtement des bases de taxe professionnelle pour les établissements exceptionnels situés dans la zone.

Le calcul du seuil d'écrêtement se fait là aussi en rapportant les bases d'imposition de l'établissement exceptionnel à la population de la commune d'implantation de l'établissement et non à la population de la zone ou du groupement.

En revanche, le calcul du produit revenant au fond départemental est obtenu en multipliant les bases écrêtées par le taux de la taxe professionnelle perçue par le groupement sur la zone d'activité économique.

Conformément au principe général, l'assemblée départementale prélève, par priorité, au profit du groupement dont les bases ont été écrêtées, deux-tiers au moins et trois-quarts au plus du montant de l'écrêtement.

1. Voir le commentaire sous l'article premier.

Toutefois, lorsque l'écrêtement concerne les bases d'établissements installés sur une zone d'activité économique, le reversement ne peut être inférieur aux annuités des emprunts contractés pour l'équipement de cette zone dans la limite des ressources provenant de l'écrêtement.

II - LES DISTRICTS ET LA TAXE PROFESSIONNELLE DE ZONE

L'article 1609 quinquies B du code général des impôts dispose que le conseil d'un district doté d'une fiscalité propre existant à la date de publication de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et exerçant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique peut, à la majorité des trois-quarts de ses membres, décider d'opter pour le régime fiscal prévu au II de l'article 1609 quinquies C s'il crée ou gère une zone d'activités économiques dans les conditions prévues à cet article.

Ces dispositions sont de même inspiration que celles de l'article 1609 quinquies A autorisant les districts à instituer une taxe professionnelle unique lorsqu'ils existaient à la date de publication de la loi sur l'administration territoriale de la République (1). Elles ont été introduites par voie d'amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La faculté ainsi offerte est, là aussi, doublement encadrée :

- Il faut que le district ait été créé au plus tard le 8 février 1992, date de publication de la loi.

- Il faut, en outre, qu'il exerce des compétences en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique.

Sur ce dernier point toutefois, la rédaction retenue diffère sensiblement de celle de l'article 1609 quinquies A du code général des impôts. Celui-ci renvoie, en effet, aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 168-4 du code des communes qui imposent un contenu impératif et contraignant aux deux groupes de compétences "aménagement de l'espace" et "actions de développement économique".

1. Voir le commentaire sous l'article premier.

Dans le cadre de l'article 1609 quinquies B, en revanche, le contenu de ces groupes est librement défini à l'instar de ce qui est prévu par l'article L. 167-1 du code des communes pour les communautés de communes.

On remarquera en outre qu'en comparaison des communautés de communes, les districts concernés n'ont pas l'obligation d'exercer les compétences relevant de l'un des quatre groupes optionnels définis par l'article L. 167-3 du code des communes (environnement, logement, voirie, équipements culturels, sportifs et scolaires).

Enfin, à la différence du droit applicable pour les communautés de communes, la décision d'instituer une taxe professionnelle de zone est prise par le conseil de district à la majorité des trois-quarts et non à celle des deux-tiers.

Un schéma rigoureusement identique à celui mis en place par l'article 1609 quinquies B est prévu pour les communautés urbaines (article 1609 ter B du code général des impôts).

A ce jour, 14 districts sur un total de 289 districts à fiscalité propre ont adopté le mécanisme de la taxe professionnelle de zone. 29 communautés de communes ont également instauré ce régime.

L'objet du présent article est ainsi de permettre à tout district, quelle que soit sa date de création, d'instituer une taxe professionnelle de zone sous les mêmes contraintes que celles qui président aujourd'hui à la mise en place de ce mécanisme par les districts créés avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 6 février 1992.

On rappellera, en conclusion, que 36 districts ont été créés depuis le 8 février 1992 et que 153 districts exerçaient, en 1993, des compétences dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement économique et étaient donc susceptibles d'être couverts par les dispositions de l'article 1609 quinquies B du code général des impôts modifié par le présent article.

ARTICLE 3

Suppression du décalage de deux ans pour les remboursements du fonds de compensation pour la TVA versés aux districts

Commentaire : Le présent article étend aux districts la règle, applicable aux communautés de communes et aux communautés de villes, selon laquelle sont prises en compte, au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, les dépenses réelles d'investissement afférentes à l'exercice en cours. Il crée ainsi une nouvelle exception au décalage de deux ans habituellement appliqué aux collectivités bénéficiaires pour les remboursements du FCTVA.

Les attributions du fonds destinées à compenser globalement la TVA payée par les collectivités locales et par les établissements bénéficiaires sont calculées sur la base des dépenses réelles d'investissement, en appliquant à celles-ci un coefficient correspondant au taux intermédiaire de la TVA.

Les dépenses réelles d'investissement sont celles figurant au compte administratif de l'avant-dernière année. Cette règle est plus généralement traduite par la formule du "décalage de deux ans" pour le remboursement du FCTVA.

Le taux intermédiaire de la TVA étant fixé à 18,60 %, depuis 1982, le taux de restitution est donc égal à :

$$18,60 \div 118,60 = 15,682 \% (1).$$

En effet, lorsqu'une collectivité dépense 100 francs hors taxes, il faut rapporter le montant de la taxe payée (18,60 francs) au montant total de la charge supportée par la collectivité, TVA comprise (118,60 francs), puisque ce montant sert de base à la restitution par l'Etat de la TVA.

Le montant des attributions à verser en 1994 au titre du fonds de compensation pour la TVA est donc de :

15,682 % × dépenses réelles d'investissement réalisées en 1992 et figurant aux comptes administratifs.

Toutefois, l'article 118 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

1. Ce taux doit être réduit à 14,777 % à compter du 1er janvier 1997 (article 53 de la loi de finances pour 1994).

a institué un régime fortement incitatif à la constitution des communautés de communes et des communautés de villes en prévoyant que, pour ces deux catégories de collectivités, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, sont celles afférentes à l'exercice en cours. Les communautés de villes ou de communes doivent donc tenir des états de mandatement trimestriels de ces dépenses afin de les joindre aux demandes d'attribution du FCTVA.

L'objet de la présente proposition de loi étant de rapprocher les dispositions financières et fiscales des districts d'une part, des communautés de villes et des communautés de communes, d'autre part, il est donc demandé d'inclure les districts dans la rédaction de l'article 118 de la loi précitée relative à l'administration territoriale de la République et de leur permettre ainsi de bénéficier des remboursements du FCTVA l'année même où les investissements sont financés.

Cette mesure, pour justifiée qu'elle soit, présente toutefois un important coût de trésorerie pour les deux années suivant l'entrée en vigueur de la loi. En effet, les deux systèmes (décalage de deux ans et remboursement immédiat) devront nécessairement cohabiter durant cette période.

Le ministère de l'Intérieur n'est cependant pas en mesure de distinguer, à l'intérieur des groupements, la part des dépenses éligibles au FCTVA en 1994 revenant aux seuls districts. Le coût de ce dispositif ne peut donc pas être évalué avec précision.

ARTICLE 4

Désignation de délégués suppléants dans les conseils de district

Commentaire : Cet article vise à faciliter le fonctionnement des conseils de district en prévoyant la possibilité de désigner des suppléants avec voix délibérative, par mention dans la décision institutive ou modificative.

L'article L. 164-5 du code des communes précise que le district est administré par un conseil composé de délégués des communes et par un bureau.

Le nombre des membres du conseil est fixé par la décision institutive.

Pour le reste, les règles relatives à la désignation des membres du conseil du district et à la durée de leurs pouvoirs sont généralement reprises de celles applicables aux syndicats de communes.

Le dispositif relatif aux comités syndicaux a toutefois été complété par l'article 36-I de la loi Galland du 5 janvier 1988 (1) qui précise, en effet, que la décision d'institution ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au comité avec voix délibérative, en cas d'empêchement du ou des délégués titulaires. Cette précision tardive n'a pas été expressément étendue aux districts.

En revanche, la loi d'orientation du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République l'avait insérée d'emblée parmi les règles de fonctionnement des conseils des communautés de communes (article L. 167-2, dernier alinéa, du code des communes).

L'extension prévue par le présent article répare donc un oubli et une incohérence.

Il est à noter que notre excellent collègue, Louis Souvet, a déposé récemment une proposition de loi tendant au même objet (proposition de loi n° 392 - 1993-1994).

1. Devenu troisième alinéa de l'article L. 163-5 du code des communes.

ARTICLE 5

Fiscalité indirecte des districts

Commentaire : Cet article étend aux districts les dispositions de l'article 1609 nonies D du code général des impôts relatives à la fiscalité indirecte que peuvent percevoir les communautés de villes. Outre la taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ainsi que la taxe de séjour qu'ils étaient déjà habilités à lever en fonction des compétences transférées, les districts pourront également percevoir dans les mêmes conditions la taxe de balayage et la taxe sur la publicité.

L'article 1609 nonies D du code général des impôts dispose que les communautés de villes peuvent percevoir, à la place des communes membres, selon les compétences qui leur sont transférées :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping ou la redevance pour enlèvement des ordures, déchets et résidus ;

- la taxe de balayage ;

- la taxe de séjour ; dans ce cas, les communautés de villes peuvent instituer la taxe par délibération du conseil de communauté statuant à la majorité des deux tiers ;

- la taxe de publicité telle qu'elle est définie à l'article L. 233-15 du code des communes, c'est-à-dire la taxe sur les affiches publicitaires et la taxe sur les véhicules publicitaires, à l'exclusion de la taxe sur les emplacements publicitaires fixes.

L'article 1609 quinquies C du code général des impôts prévoit, par ailleurs, que les communautés de communes peuvent également percevoir à la place des communes membres, selon les compétences qui leur sont transférées, les ressources fiscales indirectes mentionnées à l'article 1609 nonies D pour les communautés de villes.

Poursuivant la logique d'alignement du régime financier des districts sur celui des communautés de communes, le présent article tend donc à autoriser les districts à percevoir les recettes visées à l'article 1609 nonies D.

L'innovation n'est toutefois réelle que pour la taxe de balayage et pour la taxe de publicité.

En effet, en vertu des dispositions de l'article L. 252-5 du code des communes, les districts peuvent déjà percevoir aux lieu et place des communes membres, lorsque les compétences correspondantes leur ont été transférées, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'enlèvement des ordures sur les terrains de camping ou la redevance pour l'enlèvement des ordures, déchets et résidus.

Afin d'éviter une redondance inutile du droit applicable, l'article 6 ci-après proposera donc d'abroger l'article L. 252-5 du code des communes.

En outre, l'article L. 233-45 du code des communes, issu de l'article 58-XVII de la loi Galland du 5 janvier 1988, dispose que les groupements de communes érigées en stations classées, ceux bénéficiant de l'une des dotations dites "touristiques" de la dotation globale de fonctionnement (1), ainsi que ceux réalisant des actions de promotion en faveur du tourisme peuvent, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, décider d'instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire, sauf si l'une des communes s'y oppose. Le groupement est, en ce cas, substitué aux communes membres pour la perception de la taxe.

Si elle n'est pas nouvelle, la possibilité pour un district de lever la taxe de séjour serait toutefois dorénavant encadrée dans les contraintes fixées par l'article 1609 nonies D du code général des impôts : l'institution du prélèvement ne serait, en effet, acquise que par délibération du conseil de district statuant à la majorité des deux tiers alors que l'article L. 233-45 précité du code des communes ne prévoit pas de majorité qualifiée pour cette procédure.

*

* * *

L'article 5 de la proposition de loi complétait l'un des articles du code des communes énumérant les recettes susceptibles d'alimenter les budgets des districts. Si tel était bien son objet, il n'avait pourtant pas pour effet direct de créer la possibilité pour le district d'instituer les ressources mentionnées à l'article 1609 nonies D du code général des impôts.

1. Les dotations touristiques continuent d'être isolées au sein de la dotation forfaitaire après le vote de la réforme du 31 décembre 1993.

Il convenait donc d'ajouter un second paragraphe au présent article, proposant une nouvelle rédaction du dernier alinéa de l'article 1609 quinquies du code général des impôts. Celui-ci prévoit, en effet, in fine que *"les districts sont substitués aux communes pour l'institution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou des redevances prévues à l'article 1520, lorsqu'ils assurent la collecte ainsi que la destruction ou le traitement des ordures ménagères"*.

La commission a ainsi substitué à ce texte la rédaction suivante : *"Les districts peuvent également percevoir à la place des communes membres, selon les compétences qui leur sont transférées, les ressources mentionnées à l'article 1609 nonies D"*. Elle a ensuite inséré cette rédaction au début de l'article 5 de la proposition de loi.

ARTICLE 6

Conséquence

Commentaire : Cet article abroge les dispositions du code des communes qui précisent que le district peut percevoir, en fonction des compétences qu'il exerce, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping ou la redevance pour enlèvement des ordures, déchets et résidus.

En effet, l'article 5 de la présente proposition de loi a étendu les dispositions de l'article 1609 nonies D du code général des impôts aux districts. Ces derniers seront donc habilités à percevoir, à la place des communes membres, selon les compétences qui leur sont transférées, les ressources provenant de la taxe de balayage, de la taxe de séjour et de la taxe sur la publicité ainsi que celles provenant des taxes et redevances des ordures ménagères dont les districts bénéficient déjà en application de l'article L. 252-5 du code des communes.

Afin d'éviter toute redondance dans l'édition du droit applicable, il est donc proposé d'abroger l'article L. 252-5 précité dont les dispositions figurent intégralement dans l'article 1609 nonies D du code général des impôts.

ARTICLE 7

Divers

Cet article prévoit la mise en oeuvre de ressources nouvelles afin de combler les moins-values éprouvées par l'Etat au titre des dispositions de l'article 3 (Remboursement du FCTVA l'année de réalisation de l'investissement pour les districts).

PROPOSITION DE LOI
(Texte adopté par la Commission)

Proposition de loi relative aux districts et modifiant le code des communes, le code général des impôts et la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République

ARTICLE PREMIER

Dans la première phrase de l'article 1609 *quinquies* A du code général des impôts, les mots : « existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République » sont supprimés.

ARTICLE 2

Dans la première phrase de l'article 1609 *quinquies* B du code général des impôts, les mots : « existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République » sont supprimés.

ARTICLE 3

L'article 118 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République est rédigé comme suit :

« Art. 118. - Pour ce qui concerne les communautés de villes, les communautés de communes et les districts, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont celles afférentes à l'exercice en cours. »

ARTICLE 4

Dans le troisième alinéa de l'article L. 164-5 du code des communes, les mots : «du quatrième alinéa de l'article L. 163-5» sont remplacés par les mots : «des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 163-5».

ARTICLE 5

I. - Le dernier alinéa de l'article 1609 *quinquies* du code général des impôts est ainsi rédigé :

«Les districts peuvent également percevoir à la place des communes membres, selon les compétences qui leur sont transférées, les ressources mentionnées à l'article 1609 *nonies D*.»

II. - L'article L. 252-3-1 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

«Elles peuvent également comprendre les ressources mentionnées à l'article 1609 *nonies D* perçues à la place des communes lorsque les compétences ont été transférées au district.»

ARTICLE 6

L'article L. 252-5 du code des communes est abrogé.

ARTICLE 7

La perte de recettes résultant de l'application des dispositions de la présente loi est compensée par une augmentation, à due concurrence, des droits prévus aux articles 235 *ter* L, 403, 575 et 575 A du code général des impôts.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Propositions de la commission
Code général des impôts		
Art. 1609 quinquies A	Art. premier	Art. premier
Le conseil d'un district doté d'une fiscalité propre existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et exerçant les compétences mentionnées aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 168-4 du code des communes peut, à la majorité des trois quarts de ses membres, décider de percevoir la taxe professionnelle selon les dispositions de l'article 1609 nonies C. Dans ce cas, le district ne peut percevoir les impôts mentionnés au 1° de l'article 1609 bis dans les conditions prévues à cet article.	Dans la première phrase de l'article 1609 quinquies A du code général des impôts, les mots : « existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République » sont supprimés.	<i>(Sans modification)</i>
Art. 1609 quinquies B	Art. 2	Art. 2
Le conseil d'un district doté d'une fiscalité propre existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et exerçant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique peut, à la majorité des trois quarts de ses membres, décider d'opter pour le régime fiscal prévu au II de l'article 1609 quinquies C s'il crée ou gère une zone d'activités économiques dans les conditions prévues à cet article.	Dans la première phrase de l'article 1609 quinquies B du code général des impôts, les mots : « existant à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République » sont supprimés.	<i>(Sans modification)</i>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Propositions de la commission
<p>Loi 92-125 du 6 février 1992</p>	<p>Art. 3</p> <p>L'article 118 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, est rédigé comme suit :</p>	<p>Art. 3</p> <p>(Sans modification)</p>
<p>Art.118</p>	<p>«Art. 118. - Pour ce qui concerne les communautés de villes, les communautés de communes et les districts, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération, au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, sont celles afférentes à l'exercice en cours.»</p>	
<p>Code des communes</p>		
<p>Art. L. 164-5</p>		
<p>Le district est administré par un conseil composé de délégués des communes et par un bureau.</p>		
<p>Le nombre des membres du conseil est fixé par la décision institutive.</p>	<p>Art. 4</p>	<p>Art. 4</p>
<p>Les dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 163-5 et des articles L. 163-6 à L. 163-8 sont applicables à la désignation des membres du conseil du district et à la durée de leurs pouvoirs.</p>	<p>Dans le troisième alinéa de l'article L. 164-5 du code des communes, les mots : «du quatrième alinéa de l'article L. 163-5» sont remplacés par les mots : «des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 163-5».</p>	<p>(Sans modification)</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Propositions de la commission
<p>Code général des impôts</p>	<p>Art. 5</p>	<p>Art. 5</p>
<p>Art. 1609 quinquies</p>		
<p>Les dispositions des articles 1609 quater et du IV de l'article 1636 B octies sont applicables aux districts. Toutefois, lorsque la décision en est prise par délibération du conseil de district, il est fait application du 1° de l'article 1609 bis.</p>		
<p>Cette décision doit être prise avant le 31 décembre pour être applicable l'année suivante.</p>		
<p>A compter de 1990, les dispositions prévues au 1° de l'article 1609 bis relatif aux communautés urbaines sont applicables aux districts. Ceux-ci peuvent utiliser une période transitoire de cinq ans pour décider des modalités de cette application.</p>		
<p>Les districts sont substitués aux communes pour l'institution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou des redevances prévues à l'article 1520, lorsqu'ils assurent la collecte ainsi que la destruction ou le traitement des ordures ménagères.</p>		<p><i>I - Le dernier alinéa de l'article 1609 quinquies du code général des impôts est ainsi rédigé :</i></p>
		<p><i>"Les districts peuvent également percevoir à la place des communes membres, selon les compétences qui leur sont transférées, les ressources mentionnées à l'article 1609 nonies D."</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Propositions de la commission
<p align="center">—</p> <p>Code des communes</p>	<p>L'article L. 252-3-1 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>II.-L'article L. 252-3-1 ...</p>
<p>Art. L. 252-3-1</p>	<p>«Elles peuvent également comprendre les ressources mentionnées à l'article 1609 nonies D perçues à la place des communes lorsque les compétences ont été transférées au district.»</p>	<p>...rédigé :</p>
<p>Les recettes du budget du district peuvent comprendre, le cas échéant, le produit des impôts mentionnés à l'article 1609 nonies C ou à l'article 1609 quinquies C du code général des impôts.</p>		<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Code général des impôts</p>	<p>Les communautés de villes peuvent, en outre, percevoir, à la place des communes membres, selon les compétences qui leur sont transférées :</p>	
<p>Art. 1609 nonies D</p>	<p>a) La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping ou la redevance pour enlèvement des ordures, déchets et résidus ;</p> <p>b) La taxe de balayage ;</p> <p>c) La taxe de séjour, lorsqu'elle répond aux conditions fixées à l'article L. 233-45 du code des communes ; dans ce cas, les communautés de villes peuvent instituer la taxe par délibération du conseil de communauté statuant à la majorité des deux tiers ;</p> <p>d) La taxe sur la publicité mentionnée à l'article L. 233-15 du code des communes.</p>	
<p>Code des communes</p>	<p>Art. 6</p>	<p>Art. 6</p>
<p>Art. L. 252-5</p>	<p>L'article L. 252-5 du code des communes est abrogé.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Sont applicables au district les dispositions de l'article L. 251-5.</p>	<p>Art. 7</p>	<p>Art. 7</p>
<p>La perte de recettes résultant de l'application des dispositions de la présente loi est compensée par une augmentation, à due concurrence, des droits prévus aux articles 235 ter L, 403, 575 et 575 A du code général des impôts.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>	