

N° 41

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 octobre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi relatif aux
responsabilités locales,

Par M. Michel MERCIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Sénat : 4, 31, 32, 33 et 34 (2003-2004)

Collectivités territoriales.

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi constitue un élément central de « l'acte II » **de la décentralisation**. Pas moins de **sept lois** doivent participer à cette nouvelle étape, ainsi que l'a rappelé M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, à l'occasion de son audition par votre commission des lois, le 14 octobre dernier : la loi constitutionnelle, les trois lois organiques (respectivement relatives à l'expérimentation, au référendum local et aux finances locales), le présent projet de loi relatif aux responsabilités locales, les deux lois de finances pour 2004 et 2005 devant « parachever » l'ensemble. Il convient, pour être complet, d'ajouter à cette énumération le projet de loi portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, actuellement en cours de navette entre les deux assemblées, après une première lecture au Sénat.

Le champ de l'avis de votre commission des finances est restreint, dès lors que les dispositions financières figurant dans le présent projet de loi sont limitées : la compensation financière des transferts de compétences prévus par celui-ci figurera dans le projet de loi de finances initiale pour 2005. En effet, le II de l'article 88 du présent projet de loi dispose que « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* ». Par ailleurs, l'article 126 dispose que « *les dispositions de la présente loi sont applicables, sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances et sauf disposition particulière de la présente loi, à compter du 1^{er} janvier 2005* ». Il convient en effet de souligner qu'**il ne revient pas à la loi ordinaire de déterminer les conditions d'affectation d'une ressource établie au profit de l'Etat** : l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ». **C'est la raison pour laquelle la détermination des modalités de compensation des transferts de compétences proposés par le présent projet de loi est soumise à une disposition préalable contenue dans une loi de finances.**

Compte tenu de cette configuration, votre commission des finances a décidé de ne se saisir que de 12 articles, d'importance inégale. Il s'agit des articles 2, 18, 19, 88, 89, 92, 93, 103, 104, 123, 124 et 125.

I. DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES CONFORMES AUX PRÉCONISATIONS DE LA MISSION SÉNATORIALE D'INFORMATION SUR LA DÉCENTRALISATION

Le présent projet de loi constitue en quelque sorte « la colonne vertébrale » de cet acte II de la décentralisation, puisqu'il modifie de manière substantielle la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ainsi que l'indique son exposé des motifs, il constitue « *une exigence pour rétablir la légitimité même de l'action publique qui est si souvent contestée aujourd'hui (...) en transférant aux collectivités territoriales les compétences qu'elles paraissent le mieux à même de prendre en charge* ».

A. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION SÉNATORIALE D'INFORMATION DE 2000

L'exposé des motifs du présent projet de loi indique que celui-ci « *donnera aussi une traduction aux réflexions menées au cours des dernières années, notamment dans le cadre de la commission pour l'avenir de la décentralisation, qui fut présidée par Pierre Mauroy, et du rapport établi par Michel Mercier au nom de la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation* ».

Il convient de rappeler que cette mission d'information de 2000 avait, dans ses recommandations, proposé une liste des compétences dont le transfert paraissait souhaitable, soit de l'Etat vers les collectivités territoriales, soit, de manière plus exceptionnelle, de ces dernières vers l'Etat.

Les transferts de compétences proposés par la mission d'information sénatoriale de 2000

Pour « *retrouver l'esprit de la décentralisation* », la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, dont votre rapporteur pour avis était rapporteur, avait notamment préconisé, « *considérant que l'enchevêtrement des compétences est un facteur de confusion des responsabilités et nuit à la lisibilité de l'action publique,*

« *considérant que la clarification est un objectif incontesté qui doit être poursuivi, entre deux logiques opposées, celle des blocs de compétences, qui a montré ses limites, et celle du « tout contrat », séduisante mais génératrice d'incertitude,*

« *• de rationaliser dans la mesure du possible la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, conformément à la vocation principale des différents niveaux de collectivité et en tenant compte des évolutions observées.*

« *Toute nouvelle décentralisation de compétence devrait être subordonnée à trois conditions :*

- *une compensation juste et évolutive des charges transférées ;*

- une liberté réelle d'organisation ;

- l'expérimentation sur la base du volontariat, qui garantit l'adhésion et préserve l'avenir.

« ● de clarifier les règles du jeu pour l'exercice en partenariat des compétences partagées

« Pour les compétences partagées avec l'Etat, la mission appelle de ses vœux le rééquilibrage d'un partenariat trop inégal. Elle souhaite que le non-respect de ses engagements par l'Etat fasse l'objet de sanctions financières.

« Pour les compétences partagées entre collectivités locales, la mission préconise de promouvoir en droit et en fait la collectivité chef de file, tant pour la mise en œuvre et le suivi des contrats d'objectifs cofinancés que pour le pilotage des champs de l'action publique dans lesquels plusieurs collectivités interviennent chacune à leur niveau.

« ● pour clarifier les responsabilités dans le sens d'une décentralisation renforcée, la mission suggère notamment :

- de transférer les constructions universitaires à la région ;

- de confier à chaque collectivité la gestion des personnels administratifs des établissements d'enseignement qui entrent dans son domaine de compétences ;

- de confier aux régions la totalité de la responsabilité de la formation professionnelle ;

- de transférer la construction et l'entretien des routes nationales aux départements, l'Etat gardant les autoroutes ;

- de transférer à l'Etat les actions départementales de prévention sanitaire ;

- de répartir les actions en faveur des handicapés par fonctions et non par établissements : l'hébergement au département, le travail à l'Etat, les soins à l'assurance-maladie ;

- d'engager une réflexion pour mettre fin à la cogestion du RMI par l'Etat et le département, en favorisant une plus grande décentralisation ;

- de reconnaître explicitement aux collectivités locales, et en particulier, aux communes, la responsabilité des établissements d'enseignement artistique, qu'elles assument déjà, en associant à cette compétence un financement approprié ;

- d'associer les collectivités locales à l'inventaire, l'Etat conservant la responsabilité de la conservation du patrimoine ;

- d'ouvrir droit à l'expérimentation pour placer une police territoriale de proximité sous l'autorité des maires ;

- de confier aux départements l'organisation des services d'incendie et de secours ».

Source : « Pour une république territoriale – l'unité dans la diversité » Jean-Paul Delevoye, président, Michel Mercier, rapporteur, rapport n° 447, 1999-2000, pages 21-23

B. DES PROPOSITIONS EN QUASI-TOTALITÉ MISES EN ŒUVRE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Votre rapporteur pour avis note avec satisfaction que, parmi ces propositions, deux d'entre elles ont déjà trouvé une traduction législative :

- la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu, en son article 119, de garantir la majorité des sièges au sein du conseil d'administration du SDIS au département, l'article 121 de la même loi supprimant, à compter du 1^{er} janvier 2006, les contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au budget des SDIS ;

- le projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, en cours de navette après une première lecture au Sénat, confie la gestion du RMI aux départements.

S'agissant des autres propositions, elles figurent presque toutes (à l'exception notable du sujet sensible des polices municipales) dans le présent projet de loi. Votre rapporteur pour avis considère donc que celui-ci va incontestablement dans le bon sens, **les transferts de compétences proposés par le gouvernement correspondant pour l'essentiel à ceux qu'avaient identifiés la mission sénatoriale d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation**, dont il avait été nommé rapporteur.

II. PERMETTRE UNE DIMINUTION DU NIVEAU GLOBAL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Votre rapporteur pour avis avait, en tant que rapporteur de cette mission, dressé dans le rapport précité de la mission d'information commune précitée, le constat suivant :

« La décentralisation a atteint ses buts. Les collectivités locales se sont pleinement investies dans les compétences qui leur ont été dévolues, plus rapidement, plus efficacement et à moindre coût que l'Etat n'aurait pu le faire ».

A la lecture de cet extrait, on pourrait considérer que la nouvelle étape de la décentralisation souhaitée par le gouvernement, et que votre rapporteur pour avis appelle depuis longtemps de ses vœux, réduira, toutes choses égales par ailleurs, le taux de prélèvements obligatoires global. En effet, **les collectivités territoriales exerceront vraisemblablement, comme par le passé, de manière plus efficace et plus efficiente les compétences auparavant prises en charge par l'Etat**. Toutefois, plusieurs conditions

doivent être remplies pour qu'il en résulte une diminution de la charge fiscale globale pesant sur nos concitoyens.

A. LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DES SERVICES DE L'ETAT

La **première condition** veut que les services de l'Etat, et plus particulièrement, ceux qui sont affectés par les transferts de compétences prévus par le présent projet de loi, **s'adaptent à la nouvelle donne issue de la décentralisation et engagent les réformes structurelles appropriées.**

La circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme rappelle que la décentralisation est un des chantiers de la réforme de l'Etat. Le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, y insiste tout particulièrement pour que les ministres s'attachent à « *tirer toutes les conséquences pour [leur] administration de la décentralisation et de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances* ».

Ainsi que le Président de la République, M. Jacques Chirac, le rappelait le 1^{er} octobre dernier, à l'occasion de la présentation du présent projet de loi en Conseil des ministres, la décentralisation « *n'a de sens que si elle améliore les services et les infrastructures mis à la disposition de nos compatriotes, si elle apporte souplesse, adaptation et maîtrise des coûts dans l'action publique* ». Elle doit donc « *impérativement s'accompagner d'une réorganisation de l'Etat, au niveau national comme au niveau local* ».

Il s'agit d'éviter que la décentralisation ne se traduise par des doublons, parce que les services de l'Etat n'auraient pas suffisamment pris en compte l'ensemble des conséquences des transferts opérés.

Le rapport précité de la mission sénatoriale d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation soulignait ce problème, comme l'indique l'extrait figurant dans l'encadré ci-après.

Le partage non réalisé : des services en parallèle sinon en " doublon "

La faiblesse des réalisations en matière de partition des services contraste avec l'ampleur et la diversité des compétences transférées. En effet, les services de l'Etat après la décentralisation ont davantage été « amputés » de leurs prérogatives que recomposés dans un objectif d'efficacité... L'Etat a conservé les fonctionnaires affectés à des compétences pourtant transférées aux collectivités territoriales. Aucune partition de services ne semble actuellement envisagée, alors que certaines compétences transférées n'ont à ce jour donné lieu à aucune réorganisation des services de l'Etat :

- la mise en œuvre des lois de décentralisation n'a entraîné **aucun partage de services entre les communes et l'Etat** ;

- la répartition des compétences **en matière scolaire** ne s'est accompagnée d'aucun partage de services. Les rectorats, les inspections académiques et les services techniques et administratifs chargés du fonctionnement et de l'équipement des collèges et des lycées sont demeurés des services d'Etat ; le personnel qui y est affecté est resté d'Etat ;

- de même, les services dépendant du ministère de la Culture n'ont pas été partagés avec la région pourtant compétente en matière culturelle ;

- les **directions départementales de l'Agriculture et de la forêt** (DDAF) n'ont donné lieu qu'à un partage très limité, l'État conservant dans les DDAF d'État les services chargés de l'équipement rural et de l'aménagement foncier dotés des agents les plus compétents, tandis que les conseils généraux peuvent estimer n'avoir reçu que des attributions et des moyens illusoires ;

- si la partition de la délégation régionale à la **formation professionnelle** (DRFP) s'est correctement déroulée, elle est toutefois peu significative, dans la mesure où les conseils régionaux se sont quant même trouvés dans l'obligation, pour assurer leur nouvelle compétence, de constituer des services propres en recrutant le personnel nécessaire.

L'incertitude a été entretenue par la prorogation des dispositions transitoires. En particulier, le délai dans lequel devait être achevée la procédure de réorganisation des services extérieurs de l'État a été prorogé d'un an, de même que la période au cours de laquelle les fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans un service transféré pouvaient opter pour le maintien de leur statut ou demander à relever du statut de la fonction publique territoriale.

Les collectivités locales ont ainsi dû créer leurs propres services, parallèlement à ceux de l'État, dont les effectifs n'ont pas été diminués pour autant. Le coût de ce double système d'administration a pu être présenté par le journal *Le Monde* par la formule : « un moins un égale deux ».

En définitive, la politique de partition des services est à la fois inefficace et inachevée. Les découpages opérés se sont rarement révélés fonctionnels ; l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités territoriales est déroutant pour les citoyens qui ne savent plus à quelle direction administrative s'adresser.

Source : « Pour une république territoriale – l'unité dans la diversité » Jean-Paul Delevoye, président, Michel Mercier, rapporteur, rapport n° 447, 1999-2000, pages 106-107.

B. L'IMPORTANCE DU LIBRE EXERCICE DE LEURS COMPÉTENCES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La **seconde condition** pour que la décentralisation permette une diminution du taux global de prélèvements obligatoires est que les collectivités territoriales disposent des moyens d'être plus efficaces que l'Etat dans l'exercice des compétences transférées, et donc, qu'elles puissent **définir librement les modalités de gestion de ces compétences**.

Ainsi que votre rapporteur pour avis le rappelait dans le rapport de la mission d'information sénatoriale susmentionnée, « *la décentralisation repose sur un tryptique « liberté d'initiative, diversité, responsabilité »* ».

Les conditions d'exercice des compétences transférées selon le rapport de la mission d'information sénatoriale de 2000

« Si l'Etat transfère des compétences aux collectivités locales, c'est parce qu'il estime que ces compétences seront exercées de manière plus efficace à un niveau de proximité.

« Quelle peut être la signification de cette démarche si le cadre juridique d'exercice de la compétence est tellement détaillé que les collectivités locales ne disposent plus d'aucune marge d'appréciation ?

« Le bilan établi par votre mission d'information a mis en évidence que l'Etat avait de plus en plus la tentation de confier des compétences aux collectivités locales en définissant au préalable l'objectif à atteindre et les moyens à mettre en œuvre en prévoyant, en outre, des sanctions pour le cas où une collectivité n'aurait pas respecté ces prescriptions.

« Il y a là une déviation manifeste de l'esprit de la décentralisation. Retrouvant de vieux réflexes, l'Etat traite les collectivités locales comme des acteurs mineurs incapables par eux-mêmes de promouvoir l'intérêt général ».

De ce point de vue, le présent projet de loi diffère avec la pratique des dernières années, car il ne prévoit pas de « sous-traiter » des compétences coûteuses pour l'Etat, qu'il n'arrive plus à assurer correctement : s'il met en place des dispositifs destinés à évaluer les politiques publiques locales, **l'Etat ne conserve pas la définition des objectifs et des moyens correspondants, mais fait confiance aux collectivités territoriales dans leur exercice de ces nouvelles compétences.** C'est une condition essentielle d'une décentralisation pleinement consentie par les élus locaux, et de la diminution des prélèvements obligatoires.

III. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES : UNE QUESTION PARTICULIÈREMENT SENSIBLE

Les modalités de financement, comme d'exercice des compétences transférées, ont une grande importance, car elles conditionnent la faculté pour les collectivités territoriales d'exercer leurs compétences de manière efficace et adaptée aux circonstances locales.

A. UN CONTEXTE DÉLICAT

Les transferts de compétences proposés par le présent projet de loi et celui relatif à la décentralisation du RMI et à la création du RMA représenteront, en fonction des récentes déclarations, **une charge de 11 à 13 milliards d'euros pour les collectivités territoriales**, soit un montant d'un ordre de grandeur comparable à celui des transferts de compétences réalisés au

cours des années 80¹. Les transferts de compétences vers les départements et les régions représentent, par ailleurs, environ 20 % de leurs dépenses respectives.

Ces transferts de compétence interviennent à une période où, d'une part, la situation dégradée des finances de l'Etat le contraint à trouver des gisements d'économie et à mener une politique rigoureuse pour réduire son déficit, et d'autre part, la fiscalité locale s'alourdit. Régulièrement, les élus locaux et le gouvernement sont interpellés sur la hausse des impôts locaux.

On rappellera que, d'après les chiffres diffusés par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, « en 2003, le montant levé par l'ensemble des collectivités locales au titre des quatre taxes directes locales s'élèvera à 51,3 milliards d'euros, en hausse de 4,0 %, soit 2,5 % en euros constants, par rapport à l'année 2002. Cette évolution est à mettre en regard d'une nouvelle augmentation soutenue des charges des collectivités locales (charges de personnel d'une manière générale et APA pour les départements). (...) L'évolution encore dynamique des bases et la hausse des taux d'imposition (+ 2,2 %) – notamment des départements (+ 3,9 %) – contribuent toutes deux à la progression de l'ensemble des ressources fiscales des collectivités locales »². En réponse à une question de notre collègue député Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, avait précisé³, s'agissant des raisons de la hausse de la fiscalité locale, que **les « 35 heures » avaient entraîné un surcoût de 400 millions d'euros pour les départements**, d'un milliard d'euros pour les communes et de 40 millions d'euros pour les régions. Il avait ajouté que **les surcoûts au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie** avaient été pris en charge à hauteur de 400 millions d'euros par les départements en 2003 et qu'enfin, **la départementalisation des services départementaux d'incendie et de secours avait contribué à la hausse de la fiscalité locale** à hauteur de 250 millions d'euros.

¹ Pour mémoire, d'après la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation, les transferts de compétence réalisés au profit des collectivités territoriales au cours des années 80 ont représenté 1,4 milliard de francs pour les communes (soit 210 millions d'euros), 44,8 milliards de francs pour les départements (soit 6,83 milliards d'euros), et 14,1 milliards de francs pour les régions (soit 2,15 milliards d'euros), soit un total de 60,3 milliards de francs (ou 9,19 milliards d'euros). On notera que ces chiffres sont en francs et en euros courants et représentent, en valeur actualisée, des montants supérieurs à ceux mentionnés ici.

² Bulletin d'informations statistiques de la DGCL n° 45 – octobre 2003.

³ Lors de la séance de l'Assemblée nationale du 7 octobre dernier, consacrée aux questions orales sans débat.

B. LES COMPENSATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Compte tenu de l'importance des sommes en jeu et du contexte budgétaire actuel, il convient d'être particulièrement vigilant quant aux modalités de compensation des transferts de compétence réalisés par le présent projet de loi.

On notera à ce propos que l'article 40 du projet de loi de finances initiale pour 2004 portant sur les « *modalités de compensation financière aux départements résultant de la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI)* » constitue le premier « test » de la bonne volonté du gouvernement en matière de compensation des transferts de compétences. Or, **il ne semble pas que la création de la compétence « revenu minimum d'activité » ait été prise en compte pour le calcul du montant de la compensation proposée aux départements**, alors que le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose explicitement que « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». Par ailleurs, l'impact de **la limitation de la durée de versement de l'allocation solidarité spécifique (ASS)⁴, sous réserve de son adoption par le Parlement, aura un impact important sur le nombre d'allocataires du RMI**, qui devrait être pris en compte dans le calcul de la compensation versée aux départements. A défaut, ces derniers seront contraints d'augmenter les taux de la fiscalité locale pour assumer la charge financière liée au RMI.

La discussion du projet de loi de finances pour 2004 constituera donc un signal important de la volonté du gouvernement de financer de manière loyale les transferts de compétences prévus par le présent projet de loi.

C. UN ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT DE COMPENSER « LOYALEMENT » LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Lors de leur audition par la commission des lois, le 14 octobre dernier, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, M. Nicolas Sarkozy, et le ministre délégué aux libertés locales, M. Patrick Devedjian, ont souhaité rassurer le Sénat, plusieurs de nos collègues faisant part de leur inquiétude et de leur vigilance quant aux ressources devant figurer dans le projet de loi de finances initiale pour 2005

⁴ On rappellera que le « bleu » portant sur les crédits du travail prévoit, pour l'article 46-71, une mesure de révision des services votés portant sur 170 millions d'euros, résultant de la « réduction de la subvention de l'Etat au Fonds de Solidarité liée à la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (A.S.S) :

- plafonnement de la durée de versement fixée à trois ans ;
- suppression de l'accès à la majoration ;
- modification du barème applicable aux bénéficiaires de l'A.S.S vivant en couple ».

afin de compenser les compétences dont le transfert est proposé par le présent projet de loi.

Les garanties apportées par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministre délégué aux libertés locales lors de leur audition par votre commission des lois, le 14 octobre 2003 :

« Revenant sur l'esprit ayant guidé la préparation du texte, [M. Nicolas Sarkozy] a indiqué que le Gouvernement s'était efforcé d'apporter des garanties sur les conditions de mise en œuvre de la réforme pour préserver la sérénité des débats et éviter les critiques récurrentes relatives à la décentralisation adressées à l'Etat, auquel il avait été reproché d'avoir repris d'une main ce qu'il donnait de l'autre, de privilégier tel ou tel niveau de collectivité ou encore de transférer aux collectivités les problèmes qu'il était incapable d'assumer. Il a mis en avant les avancées proposées par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003 pour prévenir ces dérives, le juge constitutionnel s'étant vu assigner la mission de garantir le respect des exigences nouvelles imposées à l'Etat en matière de décentralisation (interdiction de mettre en place des tutelles de fait, obligation de compenser réellement les transferts de compétences). (...)

« Abordant le problème du transfert des moyens correspondant aux nouvelles compétences, il a jugé nécessaire de définir des règles claires, seule garantie contre la tentation à laquelle avaient succombé les gouvernements successifs de se décharger de responsabilités difficiles et coûteuses sur les collectivités. Il a rappelé qu'il serait désormais difficile de se soustraire au principe défini à l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel les charges résultant des transferts de compétences doivent être compensées, sauf à risquer la censure du Conseil constitutionnel. Il a assuré que cette nouvelle étape de la décentralisation qui concernait plus de 130.000 agents et dont le coût était évalué à près de 11 milliards d'euros, serait mise en œuvre dans la transparence. Reconnaissant l'ampleur des difficultés et des responsabilités susceptibles de peser sur les élus locaux, il a garanti que les transferts des moyens et des charges s'effectueraient simultanément, le projet de loi subordonnant l'entrée en vigueur des transferts de compétences à l'autorisation de la loi de finances de l'année correspondante. (...)

« M. Patrick Devedjian (...) a ainsi souligné la loyauté du financement des transferts de compétences, qui privilégieraient les ressources fiscales, ainsi que le maintien par le projet de loi de finances pour 2004 des règles régissant les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales depuis 1996 (...)

« En outre, [il] a indiqué qu'il veillerait à renforcer l'autonomie financière des collectivités locales en procédant à un examen contradictoire de l'évaluation des charges, par exemple à travers le comité des finances locales. Il a de plus souligné que le projet de loi conditionnait expressément l'entrée en vigueur des transferts de compétences à l'adoption d'une loi de finances loyale, le Conseil constitutionnel devant s'assurer du transfert par l'Etat de l'intégralité des moyens mis en œuvre jusque là et de la préservation du taux d'autonomie fiscale des collectivités territoriales. (...)

« M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a souligné que le Gouvernement était très conscient des risques de réorganisation de certains services transférés avant l'entrée en vigueur de la loi, qui pourraient avoir pour conséquence une « fuite » de personnels. Il a indiqué que plusieurs solutions pourraient être envisagées, citant la possibilité de se référer au nombre moyen de personnes dans un service au

cours des dernières années, ou de se référer au nombre de personnes présentes à une date antérieure à celle de l'entrée en vigueur de la loi. Il a ajouté qu'en tout état de cause le Gouvernement veillerait au respect du principe de loyauté et a observé qu'il n'était pas certain que la même solution doive être retenue pour l'ensemble des transferts de personnels ».

Source : bulletin des commissions du Sénat du 18 octobre 2003, pages 431 à 453

D. LE « NOUVEAU RÔLE » DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Avant le vote de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, le Conseil constitutionnel n'intervenait guère dans le contrôle de l'adéquation des ressources transférées par l'Etat aux collectivités territoriales avec les charges correspondant aux compétences transférées par lui. Il a même reconnu, dans plusieurs décisions, que la loi pouvait mettre à la charge des collectivités territoriales des obligations de dépenses sans pour autant porter atteinte au principe de libre administration inscrit à l'article 72 de la Constitution, dès lors que ces charges n'étaient pas insupportables pour les budgets locaux⁵.

L'article 72-2 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle précitée, a étendu de manière considérable le rôle que sera éventuellement conduit à jouer le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen du financement des transferts de compétences. En effet, le quatrième alinéa de cet article disposant que *« tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*, le Conseil constitutionnel, s'il est saisi des projets de loi de finances où figureront des compensations de transferts de compétences, pourra contrôler leur conformité à cette norme constitutionnelle. Cette évolution pourrait d'ailleurs traduire une juridictionnalisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Toutefois, en l'absence de décision du Conseil constitutionnel portant sur les compensations des transferts de compétences depuis la révision constitutionnelle du 28 mars dernier, il est impossible de connaître l'étendue de son contrôle et donc, la garantie qu'il offre aux collectivités territoriales sur ce point.

En tout état de cause, il convient de souligner que **cette garantie constitutionnelle n'est pas une garantie absolue**. Votre rapporteur pour avis

⁵ Dans sa décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001 portant sur la loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, il avait estimé : *« les dispositions critiquées n'ont pas pour effet de restreindre les ressources des départements au point d'entraver leur libre administration et de porter ainsi atteinte au principe constitutionnel figurant à l'article 72 de la Constitution »*.

avait considéré, dans le rapport d'information précité, que « *la compensation par l'Etat des charges inhérentes aux transferts de compétences n'a plus qu'une importance relative alors que les collectivités locales subissent par ailleurs des charges sur lesquelles elles n'ont aucune prise et qui ne sont nullement compensées. De surcroît, à l'inverse du principe de compensation, l'Etat incite les collectivités locales à financer des dépenses qui relèvent de ses propres compétences* ». Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution précité ne trouveront pas à s'appliquer pour les transferts de charges de l'Etat vers les collectivités territoriales qui ne correspondent pas à des transferts de compétences. Le cas de la limitation de la durée de l'allocation solidarité spécifique (ASS), prévue dans le projet de loi de finances pour 2004, est à cet égard emblématique : alors que cette mesure entraînera mécaniquement une augmentation du nombre d'allocataires du RMI, et donc, une augmentation de la charge des départements au titre de cette compétence, le gouvernement n'est soumis à aucune obligation légale ou constitutionnelle de prévoir une compensation de cette mesure pour les départements.

E. UN NOUVEAU RÔLE POUR LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES CHARGES ?

Les lois de décentralisation ont prévu des mécanismes de compensation des transferts de compétences effectués par l'Etat aux collectivités territoriales, codifiés aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales. Votre rapporteur pour avis regrette d'ailleurs que le gouvernement n'ait pas profité du présent projet de loi pour réviser ces dispositions, dont la lisibilité est réduite, plusieurs dispositions se contredisant d'un article à l'autre. Il considère que, compte tenu de l'insertion de dispositions relatives à la compensation des transferts de compétences dans la Constitution, il aurait été logique de rendre leur cohérence aux articles du code général des collectivités territoriales sur ce sujet.

Toutefois, ces dispositions n'ont pas empêché les transferts de charges vers les collectivités territoriales ou les modifications de normes dont les conséquences financières ne sont pas compensées par l'Etat. On rappellera à cet égard l'exemple de la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie, dont le coût avait été considérablement sous-estimé par le précédent gouvernement, et qui pèse aujourd'hui de manière importante sur le budget des départements.

Par ailleurs, les dispositions du code général des collectivités territoriales n'ont pas empêché que les compensations versées par l'Etat soient insuffisantes pour permettre d'exercer dans des conditions normales les compétences transférées. A cet égard, l'exemple du transfert aux régions de

compétences en matière ferroviaire, réalisé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 est particulièrement parlant :

- d'une part, la compensation versée aux régions en contrepartie de ce transfert n'a pas tenu compte des investissements que celles-ci ont du prendre à leur charge. Le Sénat avait d'ailleurs relevé qu'en ne prenant en compte que les déficits courants d'exploitation constatés en 2000 et la dotation nécessaire au renouvellement du matériel roulant, la compensation envisagée faisait « l'impasse » sur un certain nombre de charges, notamment la nécessité de moderniser les gares régionales et le « manque à gagner » résultant des tarifs sociaux décidés et mis en œuvre par l'Etat ;

- d'autre part, ce transfert n'a pas été compensé par la fiscalité, mais par une majoration de la dotation générale de décentralisation (DGD), qui devait, à l'origine, ne constituer qu'un solde.

Ce constat s'explique aisément, car, s'agissant par exemple de ce transfert de compétence, la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) ne s'est pas prononcée avant l'inscription des crédits correspondants en loi de finances pour 2001, mais seulement ultérieurement, pour apprécier la répartition de ces crédits entre les régions.

Or, il est essentiel que **cette commission puisse se prononcer sur le montant des compensations inscrit dans les projets de loi de finances**, et non sur leur seule répartition entre les collectivités concernées.

Votre rapporteur pour avis considère qu'un élargissement du rôle de la commission consultative sur l'évaluation des charges est indispensable pour garantir la « loyauté » à laquelle s'engage le gouvernement pour compenser les transferts de compétence. **Il relève donc avec grand intérêt les signes positifs donnés par le gouvernement sur ce point** et rappelle les propos tenus par M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, lors de la réunion du comité des finances locales du 8 juillet dernier, reproduits dans l'encadré ci-après :

**Les modalités de compensation des transferts de compétences selon le gouvernement
(extraits du compte rendu du comité des finances locales du 8 juillet dernier)**

« A côté des modalités de financement des transferts de compétences (...) se pose la question très importante de l'évaluation du coût du transfert lui-même.

« Je sais que cette matière donne souvent lieu à contestation. Les textes de 1982 eux-mêmes ne sont pas toujours très précis. On y parle tantôt de dépenses effectuées ou supportées, de crédits ouverts ou inscrits.

« La Constitution nous donne aujourd'hui un cadre de référence clair. Nous avons en effet voulu affirmer un principe d'honnêteté selon lequel l'État devra transférer aux collectivités locales toutes les ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à l'exercice des compétences. (...)

« Avec Alain Lambert, il y a néanmoins une règle que nous souhaitons respecter. C'est le principe de neutralité budgétaire, tant pour l'État que les collectivités locales.

« Il n'est pas possible qu'à l'occasion de la décentralisation, l'État transfère plus qu'il ne dépensait, même si ce qu'il dépensait peut sembler insuffisant. Nos concitoyens ne comprendraient pas que la décentralisation, qui doit être l'occasion d'une meilleure gestion par les élus locaux, commence par entraîner une dépense plus importante pour le budget de l'État.

« Si l'on décentralise, c'est que nous avons la conviction que les collectivités locales feront mieux et à moindre coût que l'État. Si c'est pour faire pareil, toute notre démarche n'a plus aucun sens.

« Ceci dit, je suis parfaitement conscient qu'il est nécessaire à présent de discuter avec vous et avec les associations d'élus des différentes modalités de calcul envisageables. (...)

« Je pense néanmoins qu'il faudra retenir à une méthode homogène car une gestion "à la carte" de ces modalités d'évaluation serait inapplicable. La loi prévoit par ailleurs l'intervention d'une commission spécialisée, composée exclusivement d'élus : la commission consultative sur l'évaluation des charges. Un certain nombre d'entre vous en sont d'ailleurs membres.

« Cette commission a fait ses preuves, que ce soit lors de la première phase de la décentralisation des années 1980 ou encore, plus récemment, lors de la création de la CMU ou de la généralisation de la compétence sur les TER par exemple. Néanmoins, la CCEC a besoin d'un nouveau souffle, car le travail qui l'attend aujourd'hui est d'une toute autre ampleur que celui qu'elle a été amenée à réaliser ces dernières années. J'ai même constaté que certains élus m'en parlaient sans savoir qu'ils en étaient membres !

« A cet égard, le code général des collectivités locales lui donne aujourd'hui uniquement une compétence en aval, pour donner un avis sur le projet d'arrêté interministériel qui arrête le montant de la compensation versée aux collectivités locales et qui intervient en règle générale un an ou dix huit mois après le transfert. Je pense que ce n'est pas suffisant et qu'il faut modifier les textes pour donner à cette commission une compétence en amont, afin qu'elle puisse également se prononcer sur les modalités d'évaluation du coût de ces transferts. Il suffit simplement pour cela de modifier un décret ».

IV. UN ASSOUPPLISSEMENT BIENVENU DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LES COMMUNES ET LES EPCI

Le présent projet de loi comporte également des dispositions relatives à la simplification de la coopération intercommunale, qui permettent notamment de faciliter les relations financières entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et leurs communes membres.

Votre rapporteur pour avis considère que les modifications proposées, s'agissant notamment de la fusion d'EPCI, du calcul des attributions de compensation, du versement de fonds de concours et de la dotation de solidarité communautaire, vont dans le bon sens dès lors qu'elles font **sauter des verrous qui se sont avérés inutiles ou trop contraignants**, introduits dans la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale.

Votre rapporteur pour avis est donc favorable à cette évolution, qu'il considère même, à certains égards, timide, dès lors qu'il s'agit de **privilégier, dans le respect des communes membres des EPCI, la souplesse et le contrat pour donner un nouvel élan au développement de la coopération intercommunale.**

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 2

Transfert aux régions des instruments financiers déconcentrés de l'Etat au service du développement économique

Commentaire : le présent article prévoit le transfert aux régions, en loi de finances, des crédits des instruments financiers déconcentrés de l'Etat en faveur du développement économique.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. LE CADRE JURIDIQUE DES AIDES AUX ENTREPRISES

L'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides **directes** ou **indirectes** à des entreprises* ».

Si l'aide **directe** se traduit par la mise à disposition de moyens financiers à l'entreprise bénéficiaire, les aides **indirectes** recouvrent toutes les autres formes d'aides : mise à la disposition des entreprises de biens immobiliers, amélioration de leur environnement économique...

Le régime juridique des aides aux entreprises a été profondément modifié par la loi « **démocratie de proximité** »⁶.

⁶ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

1. L'accroissement récent du rôle des régions dans le cas des aides directes

a) L'ancien régime des aides directes

Jusqu'à la loi « démocratie de proximité » précitée, l'article L.1511-2 du code général des collectivités territoriales déterminait de manière **limitative** les différentes catégories d'aides directes pouvant être mises en œuvre :

- la prime régionale à l'emploi (PRE) ;
- la prime régionale à la création d'entreprise (PRCE) ;
- les bonifications d'intérêt ou les prêts et avances pouvant être accordés à des conditions plus favorables que le taux moyen des obligations (TMO)⁷.

Ces régimes d'aide étaient définis par plusieurs décrets en Conseil d'Etat, codifiés aux articles R. 1511-1 à R. 1511-18 du code général des collectivités territoriales.

Aucune forme nouvelle d'aide directe ne pouvait être envisagée en dehors de ces dispositions, sauf dans le cadre d'une habilitation législative expresse⁸.

La région décidait de la mise en œuvre des aides directes par délibération du conseil régional. Les communes et les départements ne pouvaient que compléter les aides.

b) Le régime des aides directes résultant de la loi « démocratie de proximité »

La loi « démocratie de proximité » précitée a modifié l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, relatif aux **aides directes**.

Désormais, les différentes catégories d'aides directes pouvant être mises en œuvre ne sont plus fixées par la loi de manière limitative, mais sont déterminées par délibération du conseil régional.

⁷ L'exigence que les conditions soient plus favorables que le taux moyen des obligations vient de la nécessité d'éviter que les collectivités locales fassent de ces interventions des instruments de financement qui pourraient être en concurrence avec les produits offerts par le secteur bancaire.

⁸ Conseil d'Etat, 6 juin 1986, département de la Côte d'Or.

La loi « démocratie de proximité » précise que les aides directes revêtent la forme de **subventions**, de **bonifications d'intérêt** ou de **prêts et avances remboursables**, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Ainsi, le conseil régional ne peut pas mettre en place au profit d'une entreprise une aide directe sous la forme d'une exonération fiscale.

En outre, l'article L. 1511-2 précité assouplit la primauté de la région en matière d'aides directes aux entreprises. En effet, si les départements, les communes et leurs groupements doivent conclure avec elle une convention fixant les conditions de leur intervention, **un cofinancement de la région n'est plus nécessaire** pour chaque projet.

Les aides du régime **antérieur** (PRE, PRCE, bonifications d'intérêt, prêts et avances) **peuvent toujours être mises en œuvre** par la région dans le cadre de l'article L. 1511-2 précité.

En revanche, les articles R. 1511-1 à R. 1511-18 du code général des collectivités territoriales, qui déterminaient les conditions d'attribution de la PRE de la PRCE et des prêts et avances, **ne sont plus applicables**.

Le nouveau dispositif permet également à la région de décider l'attribution d'aides individuelles au **cas par cas**.

c) Le problème de la compatibilité des nouvelles aides avec le droit communautaire

Les régions décidant d'instaurer de nouvelles aides doivent veiller à ce que celles-ci soient compatibles avec le **droit communautaire**.

Pour mémoire, l'article 87 (ex-article 92) du traité instituant les Communautés européennes prévoit que sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Les aides directes instituées par les régions doivent :

- soit respecter les modalités d'un régime notifié et approuvé par la Commission européenne ;
- soit s'inscrire dans le cadre de l'application d'un règlement d'exemption⁹ de la Commission pris en application du règlement n° 994/98 du

⁹ A ce jour, quatre règlements ont été publiés. Il s'agit :

- du règlement de la Commission n° 69/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides « de minimis », qui fixe à 100.000 euros par entreprise,

Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 87 et 88 du traité instaurant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'Etat ;

- soit être notifiées de manière spécifique à la Commission et approuvées par celle-ci préalablement à leur mise en œuvre dans les conditions fixées par le règlement du Conseil n° 659/1999 du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 88 du traité instaurant la Communauté européenne.

Cette dernière éventualité correspond à une **procédure très lourde**. En effet, l'article 88 § 3 du traité CE et le règlement du Conseil n°659/1999 précité ne faisant référence qu'aux Etats membres de la Communauté européenne sans jamais évoquer les collectivités territoriales, ces dernières ne peuvent pas notifier de régime ou d'aide individuelle directement à la Commission européenne, mais doivent passer par l'intermédiaire des préfetures. L'approbation officielle de la Commission intervient ensuite, généralement dans un délai de 12 à 18 mois après la première saisine.

2. Les aides indirectes

L'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, relatif aux **aides indirectes**, n'a pas été modifié par la loi « démocratie de proximité » précitée. Il prévoit que celles-ci peuvent être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, seuls ou conjointement. Les aides indirectes sont **libres**, sauf dans les cas suivants :

- la revente ou la location de bâtiments par les collectivités territoriales ou leurs groupements doit se faire aux conditions du marché¹⁰ ;

- les commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédit peuvent être prises en charge, totalement ou partiellement, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat¹¹.

sur trois ans, le montant total des aides qui peuvent être accordées librement, en excluant toutefois certains secteurs ;

- du règlement de la Commission n° 70/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des PME ;

- du règlement de la Commission n° 68/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation ;

- du règlement de la Commission n° 2204/2002 du 12 décembre 2002 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à l'emploi.

¹⁰ Toutefois, il peut être consenti des rabais sur ces conditions ainsi que des abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens suivant les règles de plafond et de zone prévues par un décret en Conseil d'Etat.

¹¹ Cette aide ne peut pas être cumulée, pour un même emprunt, avec la garantie ou le cautionnement accordé par une collectivité ou un groupement.

B. LES AIDES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX ENTREPRISES

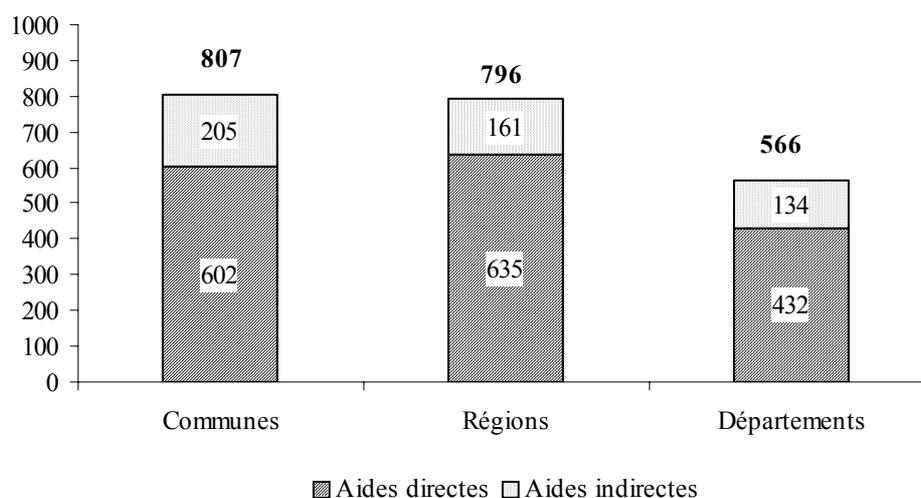
1. Des aides en quasi-totalité directes, en grande partie accordées par les communes

Malgré le rôle privilégié reconnu à la région, la catégorie de collectivités territoriales ayant attribué les aides les plus importantes en 2001 est celle des **communes**, comme l'indique le graphique ci-après.

Ce graphique permet également de mettre en évidence le fait que les aides accordées par les collectivités territoriales sont **en grande majorité des aides directes**.

Les aides des collectivités territoriales aux entreprises (2001)

(en millions d'euros)



Source : direction générale de la comptabilité publique, *Les interventions économiques des collectivités locales en 2001*, août 2003

En 2001, **83 % des aides directes ont été des subventions**, le reste consistant presque uniquement en des prêts et avances (15 %). Les achats de bâtiments et de terrains¹² et les bonifications d'intérêts ont constitué un montant négligeable (1 % dans chaque cas).

¹² Cette aide consiste à racheter aux entreprises des bâtiments ou des terrains dans l'intention de leur remettre à disposition, soit en location, soit en location-vente, en vue d'alléger leurs charges

Les aides **indirectes**, plus variées, consistent essentiellement en des aides immobilières¹³ (30 %), des aménagements de zone industrielle (21 %), des prises de participation (10 %) et des prestations de service (9 %).

2. Une faible part de la totalité des aides accordées aux entreprises

Selon la Commission européenne¹⁴, le **total des aides d'Etat** attribuées en France en 2001 s'est élevé à **16 milliards d'euros**. Les aides accordées par les collectivités territoriales, soit seulement 2 milliards d'euros en 2001 selon la direction générale de la comptabilité publique, ne correspondraient donc qu'à **12,5 %** de ce montant.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Le présent article prévoit que l'Etat transfère aux régions les **crédits** précédemment consacrés :

- aux aides **individuelles** aux entreprises et faisant l'objet d'une gestion **déconcentrée** ;

- aux actions territorialisées du **fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce** (FISAC) ;

- au dispositif **d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles** (EDEN).

Dans la plupart des cas, ces aides sont inscrites aux contrats de plan Etat-régions.

Trois ministères sont concernés : le ministère de l'économie, des finances et de industrie ; le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ; le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Les crédits correspondants, tels que les évalue le gouvernement, s'élèveraient à **238 millions d'euros**. Les aides des régions aux entreprises, qui ont représenté près de 800 millions d'euros en 2001, **augmenteraient donc de 30 % environ**.

de structure. Ce rachat d'actifs suivi d'une location à l'entreprise est également appelé cession-bail ou « lease-back ».

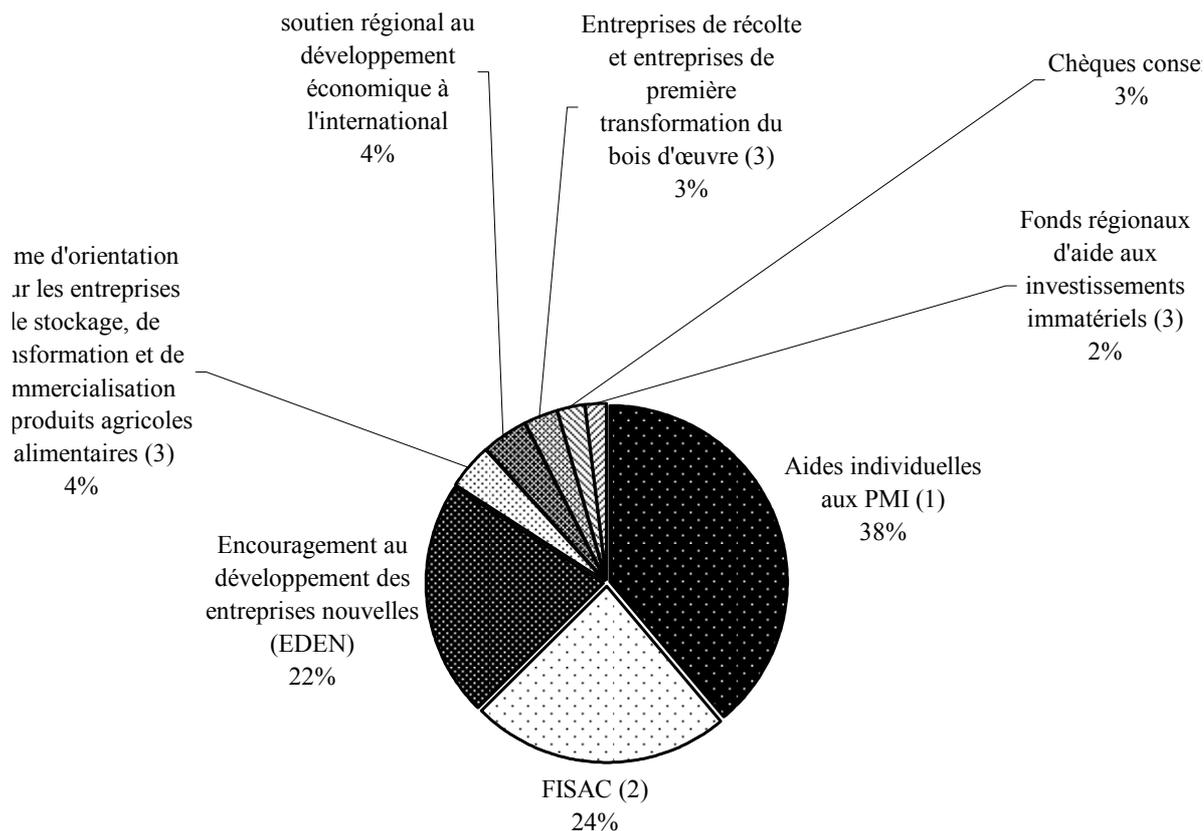
¹³ Comme le crédit-bail immobilier ou les ventes à paiement échelonné.

¹⁴ Site Internet de la direction générale de la concurrence.

Les montants des crédits devant être transférés, tels que les évalue le gouvernement, sont indiqués par le graphique ci-après.

Les crédits devant être transférés en application du présent article, selon le gouvernement

(en millions d'euros)



(1) Aides du fonds de développement des PMI (FDPMI), du fonds d'industrialisation de la Lorraine (FIL), du fonds régional d'aide au conseil (FRAC), des aides au recrutement des cadres (ARC) et aides « ATOUT » de diffusion des technologies

(2) Financement d'opérations territorialisées, opérations relevant actuellement des contrats de plan avec les régions, soutien aux programmes de développement économique des chambres de métier

(3) Montant des actions actuellement contractualisées

Source : exposé des motifs du présent projet de loi

A. LES AIDES CONCERNÉES

1. Les aides aux entreprises

Selon le gouvernement, les « *aides individuelles aux entreprises et faisant l'objet d'une gestion déconcentrée* » correspondent à plusieurs catégories d'aides.

Il s'agit essentiellement des **aides aux PMI**, que le gouvernement évalue à **92,5 millions d'euros**, qui comprennent :

- le fonds de développement des PMI (FDPMI) ;
- le fonds d'industrialisation de la Lorraine (FIL) ;
- le fonds régional d'aide au conseil (FRAC) ;
- les aides au recrutement des cadres (ARC) ;
- les aides « ATOUT » de diffusion des technologies.

Le présent projet de loi **propose également de transférer** :

- les aides de l'État au soutien régional au développement économique à l'international des entreprises, soit environ 9,5 millions d'euros ;

- la prime d'orientation pour les entreprises de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et alimentaires, dont les crédits actuellement contractualisés avec les régions sont évalués à 10 millions d'euros ;

- les fonds régionaux d'aide aux investissements immatériels, dont les crédits actuellement contractualisés par le ministère de l'agriculture avec les régions sont évalués à près de 4,5 millions d'euros ;

- les aides contractualisées avec les régions et versées par le ministère de l'agriculture dans le secteur des entreprises de récolte (exploitation forestière) et des entreprises de première transformation du bois d'œuvre, représentant un montant évalué à environ 7,5 millions d'euros.

2. Le FISAC

Le présent article propose également de transférer aux régions « *le montant des ressources consacrées aux actions territorialisées du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce* » (FISAC).

a) Présentation du FISAC

Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)¹⁵ a été créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989.

Ses crédits s'élèvent à 71 millions d'euros en 2003, soit plus de la moitié de ceux du secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation. Le projet de loi de finances pour 2004 propose d'inscrire pour l'année prochaine une dotation identique.

Le décret n° 2003-107 du 5 février 2003 prévoit que les opérations éligibles au FISAC se regroupent en quatre catégories :

- les opérations collectives (qui concernent un ensemble d'entreprises appartenant à un secteur géographique) ;
- les opérations individuelles (qui concernent les petites entreprises commerciales, artisanales ou de services situées en zone rurale) ;
- les études ;
- les actions collectives spécifiques décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat (exemples : indemnisation des commerçants et artisans sinistrés à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques, contribution au financement des actions de développement économique des chambres de métiers et des organisations professionnelles nationales de l'artisanat, soutien aux commerces de biens culturels...).

Les aides peuvent prendre la forme de subventions, de provisions déléguées à une personne morale de droit public, ou d'avances remboursables.

Elles sont attribuées par décision du ministre chargé du commerce et de l'artisanat. Elles sont instruites au niveau déconcentré, par les préfetures de département et par les délégués régionaux au commerce et à l'artisanat (DRCA). Par souci de simplification et de réduction des délais d'attribution des aides, le passage obligatoire des dossiers devant une commission nationale a été supprimé en 2003.

Jusqu'à la loi de finances initiale pour 2003, ce fonds était financé par prélèvement sur l'excédent de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA)¹⁶, et n'était pas budgétisé. Conformément à ce que préconisait notre collègue Auguste Cazalet, rapporteur spécial des crédits des PME, du commerce et de l'artisanat, il figure désormais au budget du secrétariat d'Etat, de même que l'aide au départ des commerçants et artisans, précédemment

¹⁵ Jusqu'au décret n° 2003-107 du 5 février 2003, le FISAC était dénommé fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce.

¹⁶ Cette taxe, qui a été créée par la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, est assise sur la superficie des grandes surfaces construites depuis le 1^{er} janvier 1960 (surface de vente supérieure à 400 m²).

financée par cette taxe. Des dotations relatives au FISAC sont désormais déléguées à l'ORGANIC¹⁷ à partir du budget de l'Etat.

b) Le transfert proposé

Le gouvernement évalue les crédits transférés au titre du FISAC à **56 millions d'euros**. Ceux-ci correspondraient au financement :

- d'opérations territorialisées au sens strict ;
- des opérations relevant actuellement des contrats de plan avec les régions ;
- au soutien aux programmes de développement économique des chambres de métier.

3. L'encouragement au développement des entreprises nouvelles (EDEN) et les chèques-conseil

Parmi les aides transférées figureraient également celles du dispositif **d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN)** et les **chèques-conseil**, d'un montant de respectivement 52 et 6 millions d'euros.

Ces aides ont pour base juridique d'article L. 351-24 du code du travail, qui prévoit que certaines catégories de personnes peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat, qui peut en outre participer par convention au financement d'actions de conseil, de formation et d'accompagnement organisées avant la création ou la reprise d'entreprise et pendant les trois années suivantes.

a) L'encouragement au développement des entreprises nouvelles (EDEN)

L'encouragement au développement des entreprises nouvelles (EDEN), financé par le ministère de l'emploi et de la solidarité, est un dispositif d'aide financière et d'accompagnement à la création ou à la reprise d'une entreprise.

La nature de cette aide a varié au cours du temps. Alors qu'il s'agissait au départ d'une avance remboursable, un décret du 5 septembre 2001 l'a transformée en prime, avant que la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique en fasse, de nouveau, une avance remboursable.

Sont concernés :

¹⁷ Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce.

- les bénéficiaires de minima sociaux : RMI, allocation parent isolé, allocation solidarité spécifique, allocation d'insertion et allocation veuvage ;

- les candidats aux emplois-jeunes qui en remplissent les conditions ou les personnes qui n'en bénéficient plus à la suite de la rupture de leur contrat avant terme, les personnes handicapées de moins de trente ans ou qui ne remplissent pas les conditions d'activité ouvrant droit au bénéfice de l'allocation d'assurance chômage ;

- les personnes salariées ou licenciées d'une entreprise soumise à une procédure collective ;

- depuis la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, les demandeurs d'emploi inscrits de plus de cinquante ans et les bénéficiaires du « contrat d'appui au projet d'entreprise ».

Le bénéfice de l'aide « EDEN » entraîne automatiquement celui des mesures d'exonération des cotisations sociales et de la garantie d'une couverture sociale gratuite prévues aux articles L. 161-1 et L. 161-1-1 du code de la sécurité sociale.

b) Les chèques-conseil

Les créateurs ou repreneurs d'entreprise peuvent bénéficier d'un accompagnement tout au long de la démarche de création ou de reprise, auprès d'un organisme choisi parmi une liste d'organismes habilités à délivrer les prestations d'accompagnement, déterminée par arrêté préfectoral.

L'Etat participe au financement de ces prestations d'accompagnement et de suivi, par un système de « chèques-conseil ».

B. LES CONDITIONS DU TRANSFERT

1. Des conditions déterminées en loi de finances

Le transfert de crédits proposé par le présent projet de loi s'effectuerait **dans des conditions prévues par une loi de finances**. En effet, les transferts de crédits relèvent du domaine exclusif de la loi de finances.

Le gouvernement envisage d'effectuer ce transfert dans le cadre de la **loi de finances initiale pour 2005**.

2. La création, par la loi de finances, d'un fonds de solidarité économique

Une partie de ces crédits serait toutefois utilisée pour abonder « *un fonds de solidarité économique* » créé en loi de finances. Il s'agit, selon l'exposé des motifs, de permettre à l'Etat de conserver « *des moyens d'intervention exceptionnelle* ».

Ainsi, la loi de finances devra également déterminer la part des crédits qui sera effectivement transférée aux régions.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. APPRÉCIATION GÉNÉRALE

1. Un engagement politique du gouvernement

Le présent article **n'est pas normatif**, car, comme ceci a été indiqué plus haut, le transfert de crédits relève du domaine exclusif de la loi de finances. Il s'agit en fait d'un **engagement politique** du gouvernement, d'organiser le transfert de crédits correspondant aux transferts des aides aux entreprises dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005.

2. Un transfert limité

a) Les critères du transfert

Le présent projet de loi prévoit que les aides transférées sont celles répondant à un **double critère** :

- leur caractère individuel ;
- une gestion déconcentrée.

Le premier critère n'a pas de signification juridique clairement établie¹⁸. Les aides concernées seront en réalité déterminées lors du transfert effectif des crédits en loi de finances.

¹⁸ La notion d' « aide individuelle » provient du droit communautaire. Le règlement n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des PME distingue les aides individuelles des régimes d'aides, les

b) Des sommes relativement peu élevées

Les aides dont le gouvernement prévoit le transfert correspondent à des sommes **relativement peu élevées**.

En effet, les aides accordées aux entreprises par les régions étaient déjà de l'ordre de **800 millions d'euros** en 2001. Le transfert proposé par le présent article, de **238 millions d'euros** selon le gouvernement, ne les accroîtrait que de **30 %**.

Ainsi que ceci a été indiqué plus haut, selon la Commission européenne¹⁹, le **total des aides d'Etat** attribuées en France en 2001 s'est élevé à **16 milliards d'euros**. Les aides accordées par les collectivités territoriales, pour un montant de 2 milliards d'euros en 2001 selon la direction générale de la comptabilité publique, ne correspondraient donc qu'à **12,5 %** de ce montant.

B. DEUX POINTS DOIVENT ÊTRE PRÉCISÉS

On peut s'interroger sur **deux points**.

1. Le problème du transfert de personnel

a) Un risque de « doublons »

Tout d'abord, il faut veiller à ce que le **personnel** actuellement employé par l'Etat pour la gestion des aides dont le transfert est proposé soit **transféré** aux régions, ce que ne prévoit pas le présent article.

A défaut, on risquerait la mise en place de « doublons », ce qui ne correspond pas à la logique de la décentralisation, qui, comme l'a rappelé le président de la République, « *n'a de sens que si elle améliore les services et les infrastructures mis à la disposition de nos compatriotes, si elle apporte souplesse, adaptation et maîtrise des coûts dans l'action publique* »²⁰.

premières pouvant éventuellement être accordées en-dehors des premiers. La circulaire du ministre délégué aux libertés locales aux préfets en date du 16 janvier 2003, relative à la mise en œuvre de la loi « démocratie de proximité », reprend cette distinction, en lui donnant une signification identique. En revanche, le décret n° 2003-107 du 5 février 2003 relatif au FISAC distingue les « opérations collectives » (qui concernent un ensemble d'entreprises appartenant à un secteur géographique) et les opérations individuelles (qui concernent les petites entreprises commerciales, artisanales ou de services situées en zone rurale).

¹⁹ Site Internet de la direction de la concurrence.

²⁰ Conseil des ministres du 1^{er} octobre 2003.

b) Prévoir un transfert de compétences, et non simplement de crédits

C'est pourquoi votre commission des finances vous proposera un amendement tendant à ce que le présent article prévoit non un simple transfert de **crédits**, mais un transfert de **compétences**. Le personnel correspondant sera ainsi transféré aux collectivités territoriales, conformément aux dispositions de l'article 77 du présent projet de loi²¹.

2. Les régions pourront-elles modifier le régime des aides ?

a) Les données du problème

Par ailleurs, le présent article ne précise pas si les régions pourront ou non **modifier le régime des aides** dont les crédits correspondants seraient transférés.

Lors du transfert des crédits, deux solutions sont possibles :

- soit on ne reconnaîtra pas à la région cette faculté, et dès lors ce transfert aura pour seul effet d'en faire le nouveau « guichet » des aides concernées ;

- soit on reconnaîtra à la région la possibilité de modifier le régime des aides, et dans ce cas il sera nécessaire de modifier, par coordination, les dispositions législatives relatives à celui-ci.

Lors de l'audition du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales par la commission des lois le 14 octobre dernier, celui-ci, en réponse à une question posée à ce sujet par notre collègue Georges Gruillot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a indiqué que les régions « *seraient libres de conduire la politique économique de leur choix* »²².

Il semble néanmoins opportun de **préciser ce point** dans le présent projet de loi.

b) Un amendement de précision

Dans ce contexte, votre commission des finances considère qu'il serait utile d'adopter un amendement prévoyant que les régions auront la

²¹ L'article 77 du présent projet de loi prévoit que les services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales sont transférés à ces dernières.

²² Bulletin des commissions, semaine du 18 octobre 2003, pages 447 et 448.

possibilité de **modifier** le régime des aides dont les crédits auront été transférés.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 18

Eligibilité au FCTVA des fonds de concours versés à l'Etat relatifs aux opérations routières sur le domaine public national

Commentaire : le présent article a pour objet de rendre éligibles au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les fonds de concours versés à l'Etat pour les opérations routières sur le domaine public national.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

A. LE FONDS DE COMPENSATION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA)

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975²³ a créé le fonds d'équipement pour les collectivités locales (FECL), prévu par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, permettant de compenser une partie de la charge de TVA supportée par les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics bénéficiaires, sur leurs dépenses réelles d'investissement. La loi de finances pour 1978 a renommé le FECL fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

Depuis 1983, le FCTVA a cessé d'être une dotation budgétaire limitative, inscrite au budget du ministère de l'intérieur, pour devenir un **prélèvement sur recettes** de l'État dont le rythme de progression dépend des décisions des collectivités locales.

Ce prélèvement est estimé en loi de finances initiale pour 2004 à **3,71 milliards d'euros**.

Le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités locales et certains organismes sur leurs dépenses

²³ Loi n° 75-853 du 13 septembre 1975.

réelles d'investissement, grevées de TVA, et concernant une activité non-assujettie à la TVA.

Le FCTVA est attribué en appliquant, à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un **taux de compensation forfaitaire** fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. Ce taux a été fixé à 16,176 % pour 2001, 15,656 % pour 2002 et 15,482 % pour 2003.

L'assiette des dépenses éligibles est établie au vu du compte administratif de la **pénultième année**, ce qui explique le décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution du FCTVA. Toutefois, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, l'assiette des dépenses éligibles est constituée des dépenses réalisées **l'année même** et établie au vu d'états de mandatements trimestriels.

B. L'IMPOSSIBILITÉ DE SUBVENTION EN CAS D'IMMOBILISATIONS CÉDÉES OU MISES À DISPOSITION AU PROFIT D'UN TIERS

1. La règle générale

Selon l'article R. 1615-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les travaux réalisés pour le **compte de tiers** doivent, en principe, être exclus du bénéfice du FCTVA. En effet, les dépenses réalisées par un bénéficiaire du fonds sur le patrimoine de tiers, bénéficiaires ou non du fonds, n'ont pas pour effet d'enrichir son propre patrimoine et, par conséquent, ne constituent pas une dépense d'investissement.

2. De nombreuses dérogations

Par dérogation à ce principe de propriété, l'article 30 de la loi de finances pour 1998 permet de verser les attributions du FCTVA directement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour les investissements qu'ils réalisent dans l'exercice de leurs compétences sur le patrimoine de leurs communes membres. L'article 61 de la loi de finances pour 1999 a étendu cette mesure aux syndicats mixtes composés exclusivement de membres éligibles (article L. 1615-2 du CGCT).

Par ailleurs, la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 a permis de régler une difficulté similaire, s'agissant des services départementaux d'incendie et de secours (S.D.I.S.), qui peuvent percevoir directement le FCTVA au titre des dépenses qu'ils réalisent sur les biens qui ont été mis à leur disposition par les

communes, les EPCI ou les départements, conformément à l'article L. 1424-17 du CGCT.

L'article 62 de la loi de finances initiale pour 1999, quant à lui, étend l'assiette du FCTVA en rendant éligibles les dépenses effectuées par les collectivités locales ou leurs groupements sur des biens de section de communes.

Enfin, l'article 60 de la loi de finances pour 1999 introduit une dérogation importante au principe de propriété puisqu'il permet d'attribuer le FCTVA au titre des dépenses réalisées par les collectivités locales et leurs groupements sur le patrimoine de tiers à l'occasion de travaux à caractère d'urgence ou d'intérêt général en matière de lutte contre les avalanches, les glissements de terrains ou les inondations et de défense contre la mer. Cet article précise également que, s'agissant des travaux effectués sur le domaine public de l'État, la dérogation au principe de propriété ne peut être accordée que dans le cadre d'une convention entre la collectivité territoriale et l'État précisant les engagements financiers des parties et les équipements à réaliser (article L. 1615-2 du CGCT). Le XX de l'article 33 de la loi d'orientation sur la forêt n° 2001-602 du 9 juillet 2001 étend la dérogation prévue par cet article aux travaux de prévention des incendies de forêt.

C. LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LE RÉSEAU ROUTIER NATIONAL

Les investissements des collectivités territoriales sur le réseau routier national peuvent être financés de **deux manières**.

1. La réalisation directe des travaux

Tout d'abord, les collectivités territoriales peuvent effectuer **directement** certains travaux sur le domaine routier national, sans participation de l'Etat.

Selon les informations obtenues auprès de la direction générale des collectivités locales, il serait actuellement **impossible**, dans la plupart des cas, de **distinguer comptablement** les travaux réalisés par les collectivités territoriales sur leur domaine propre des autres travaux. Il en résulterait que **les attributions du FCTVA seraient fréquemment versées à la collectivité pour des travaux réalisés sur le domaine d'autrui**, contrairement à ce que prévoient les textes en vigueur. Ainsi, sur les 85 millions d'euros environ perçus par les collectivités territoriales en 2003 au titre des travaux effectués

sur la voirie, environ **15 millions d'euros** correspondraient en fait à des travaux réalisés sur le domaine d'autrui.

2. Le recours à un fonds de concours

La participation de la collectivité territoriale peut également prendre la forme d'un **fonds de concours**. Ce dernier est défini par l'instruction interministérielle budgétaire et comptable M 14 comme « *une participation versée par une commune ou un établissement public local à un organisme assurant la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'équipement, sous réserve que cette participation conditionne la réalisation même de l'ouvrage* ».

Le fonds de concours est prévu par une convention, le contrat de plan, ou une disposition législative ou réglementaire.

a) Des dépenses de fonctionnement, sauf pour les départements

De par leur nature, les versements de subventions ou fonds de concours constituent en principe dans les budgets des collectivités versantes des charges imputables à la **section de fonctionnement**. En effet, qu'ils soient destinés, pour le bénéficiaire, à financer un équipement ou des dépenses de fonctionnement, ils constituent dans tous les cas, selon les normes comptables actuellement en vigueur, une charge pour les collectivités qui les versent, puisqu'ils n'ont pas vocation à enrichir leur patrimoine.

Cependant, depuis la loi n° 2003-132 du 19 février 2003 portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements (M 52), les **départements** ont la possibilité de comptabiliser les subventions ou fonds de concours directement en **section d'investissement** du budget.

A l'occasion du vote de la loi précitée, le gouvernement s'est engagé devant le Sénat à constituer un groupe de travail au sein du comité des finances locales pour examiner la possibilité d'introduire dans la comptabilité **communale** (M 14) les règles adoptées pour les départements.

b) Un double problème pour l'éligibilité au FCTVA

Dans le cas du recours à un fonds de concours, les communes réalisant des investissements routiers sur le domaine d'une autre collectivité se trouvent donc confrontées à un **double problème** :

- la collectivité n'est pas propriétaire du bien concerné ;
- en outre, les subventions ou fonds de concours ne sont pas comptabilisées comme dépenses d'investissement.

B. PRÉSENTATION DE LA MESURE PROPOSÉE

Le présent article prévoit d'ajouter au principe de propriété une nouvelle exception : seraient désormais éligibles au FCTVA les **fonds de concours** versés à l'Etat relatifs aux **opérations routières** sur le **domaine public national**.

Cette éligibilité serait assortie d'une condition : les fonds de concours concernés devraient financer **au moins la moitié** du coût toutes taxes comprises de ces opérations.

Cette disposition serait insérée à l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances estime que le présent article **ne va pas assez loin**.

Le présent article subordonne l'éligibilité aux attributions du FCTVA à une **triple condition** :

- le recours à un **fonds de concours** ;
- la réalisation de travaux sur le domaine routier **national** ;
- le financement, par les collectivités territoriales, d'au moins **50 % du coût** de l'opération.

Cette triple condition semble excessive.

A. SUPPRIMER L'EXIGENCE DE RECOURS À UN FONDS DE CONCOURS ET DE TRAVAUX RÉALISÉS SUR LE DOMAINE ROUTIER NATIONAL

Tel est tout d'abord le cas de l'exigence de recours à un **fonds de concours** et de travaux réalisés sur le domaine routier **national**.

1. La réalisation fréquente d'investissements directs sur la voirie d'une autre collectivité territoriale

Les communes réalisent fréquemment **directement** des investissements sur la voirie nationale, mais aussi **départementale**, en particulier sur les dépendances, comme les trottoirs ou les accotements.

Notre collègue Claude Biwer a récemment déposé une proposition de loi²⁴ visant à modifier l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales, afin de permettre aux communes et à leurs groupements de bénéficier des attributions du FCTVA pour les travaux réalisés sur les **dépendances** de la voirie départementale.

2. Une plus grande cohérence des règles du FCTVA

La suppression de la condition de réalisation des travaux sur le domaine routier **national** rendrait **plus cohérentes** les règles du FCTVA.

En effet, d'un point de vue économique, **le fait qu'un investissement routier soit réalisé par l'Etat ou par telle ou telle collectivité n'a aucune incidence**. Il serait donc conforme au bon sens **d'assujettir aux mêmes règles** les investissements routiers réalisés par une collectivité territoriale, qu'ils soient ou non effectués sur son domaine.

Cette mesure, loin de conduire le FCTVA à sortir de son rôle, **lui permettrait de le jouer pleinement**.

3. Un faible coût pour l'Etat

La suppression de l'exigence de recours à un fonds de concours et de travaux réalisés sur le domaine routier national aurait **un faible coût pour l'Etat**.

Tout d'abord, dans le cas des investissements financés par l'intermédiaire de **fonds de concours**, les attributions du FCTVA sont actuellement **intégralement** versées à la collectivité propriétaire du domaine sur lequel ont été réalisés les travaux. Par exemple, si une commune finance des investissements sur le domaine routier départemental, le département perçoit ces attributions sur la totalité des travaux réalisés. Verser à la commune, en lieu et place du département, les attributions correspondant à ses

²⁴ Proposition de loi visant à modifier l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales afin de permettre aux communes et à leurs groupements de bénéficier des attributions du FCTVA pour les travaux réalisés sur les dépendances de la voirie départementale, n°436, enregistrée le 12 septembre 2003.

travaux constituerait donc une simple mesure **d'équité**, sans coût supplémentaire pour l'Etat.

Ensuite, ainsi que ceci a été indiqué, dans le cas des investissements **directs**, il est actuellement impossible, dans la plupart des cas, de distinguer comptablement les travaux réalisés par les collectivités territoriales sur leur domaine propre et sur le domaine d'autrui. Il en résulterait que, sur les 85 millions d'euros environ perçus par les collectivités territoriales en 2003 au titre des travaux effectués sur la voirie, environ **15 millions d'euros** correspondraient en fait à des travaux réalisés sur le domaine d'autrui.

B. LA SUPPRESSION DE LA RÈGLE DES 50 %

Par ailleurs, la règle selon laquelle les collectivités territoriales devraient financer au moins **50 % du coût** de l'opération pour bénéficier des attributions du FCTVA peut sembler injustifiée.

Votre commission des finances vous propose donc d'étendre la disposition proposée aux travaux réalisés par les **collectivités territoriales** sur le **domaine public routier**, national ou non, qu'elles recourent ou non à un fonds de concours, et qu'elles en financent ou non la plus grande partie.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 19

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

Commentaire : le présent article a pour objet de confirmer les engagements financiers conclus au titre des contrats de plan dans le domaine routier.

I. DROIT ACTUEL ET LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. L'INVESTISSEMENT ROUTIER DANS LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

1. Le régime juridique des contrats de plan Etat-régions

a) Présentation générale

L'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification prévoit que l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.

Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan.

b) Un engagement politique, et non juridique

En 1988, le Conseil d'Etat a reconnu aux contrats de Plan Etat-régions le statut de contrat²⁵.

Cependant, il a jusqu'à présent rejeté toutes les requêtes de tiers pour non respect des contrats de plan. Ainsi, il a estimé qu'un contrat de plan « n'emporte en lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit »²⁶.

La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) estime qu'« il s'agit donc plus d'un protocole d'accords réciproques que d'un engagement juridique ».

2. Des objectifs ambitieux dans le domaine routier

L'Etat a pris, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, des engagements ambitieux : les crédits inscrits dans ces contrats, qui s'élevaient à

²⁵ Arrêt du 8 janvier 1988, « Ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire contre communauté urbaine de Strasbourg et autres ».

²⁶ Conseil d'Etat, arrêt du 25 octobre 1996, « Association Estuaire-Ecologie ».

4,2 milliards d'euros dans le cadre du XIe Plan, s'élèvent à **7,1 milliards d'euros** dans celui du XIIe Plan.

Cependant ces engagements répondent fréquemment à une logique de **pur affichage**, comme ceci est indiqué ci-après.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

1. La confirmation des engagements pris dans le cadre des contrats de plan

Le présent article précise que le **financement** des opérations routières inscrites aux quatrièmes contrats de plan Etat-Régions (2000-2006) est assuré jusqu'au terme de ces contrats et dans les conditions qu'ils fixent, tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales.

Cette disposition concerne les seules **opérations routières**. Cela vient du fait que les opérations concernées constituent essentiellement des **investissements**, dont **il n'est pas prévu de transférer les crédits**. Ainsi, l'article 89 du présent projet de loi, relatif aux cas où les modalités de la compensation financière dérogeront aux dispositions de droit commun, prévoit que le transfert aux départements des routes s'accompagne du transfert concomitant des ressources équivalentes « *à celles qui étaient consacrées aux dépenses d'entretien préventif, de réhabilitation, d'aménagements de sécurité et d'exploitation* », selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'Etat.

2. Une exception dans le cas des aménagements de sécurité

Dans le cas de l'Etat, la règle proposée ne s'appliquerait pas en ce qui concerne les **aménagements de sécurité**. Ceci provient du fait que le financement de ces derniers serait transféré aux départements par l'article 89 précité.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances approuve le présent article. Elle déplore cependant qu'il constitue, pour l'essentiel, une simple **déclaration d'intention**.

En effet, les objectifs ambitieux affichés par l'Etat dans les contrats de plan Etat-régions en matière d'investissements routiers ne sont malheureusement pas atteints.

Ainsi, les engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-régions **1994-1999** n'ont été respectés qu'à hauteur de **81,5 %**.

De même, l'exécution des engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan **2000-2006** ne semble **guère meilleure**. A la fin de l'année 2001, le taux d'exécution du volet routier de ces contrats était de seulement 25,4 % (et non de 29 %, comme prévu). Par ailleurs, en 2002, les recettes de l'Etat n'étant pas à la hauteur des prévisions annoncées par le précédent gouvernement lors du vote de la loi de finances initiale 2002, l'actuel gouvernement a été amené à annuler 31 % des crédits relatifs au volet routier des contrats de plan pour respecter les engagements pris par la France en matière de déficits publics. En outre, les crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2003 ne permettaient d'espérer, à la fin de cette année, qu'un taux d'exécution de 46 % des engagements routiers, alors que le taux d'exécution théorique à cette date était de 57,2 %. **On est donc loin des engagements affichés.**

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 88

Principes généraux applicables à la compensation des transferts de compétences prévus par le présent projet de loi

Commentaire : cet article expose les principes qui seront mis en œuvre pour la compensation des transferts de compétences proposés par le présent projet de loi en prévoyant les modalités de calcul de ces compensations et le fait que celles-ci s'opéreront, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

I. LE DROIT ACTUEL

Le code général des collectivités territoriales comporte plusieurs dispositions (articles L. 1614-1 à L. 1614-7) relatives à la compensation des transferts de compétences aux collectivités territoriales.

Les principes applicables à la compensation des compétences transférées ont été introduits par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Ils prévoient que **le droit à compensation est couvert par des transferts de fiscalité et, pour le solde, par des ressources budgétaires**. Les principales dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la compensation des transferts de compétences sont :

- l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat, de manière à assurer une compensation intégrale des charges transférées (article L. 1614-1) ;

- le constat du montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (article L. 1614-3) ;

- une compensation par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation (article L. 1614-4) ;

- une attribution des ressources par l'Etat constituée d'au moins la moitié de transferts d'impôts d'Etat (article L. 1614-5) ;

- l'établissement à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen de la loi de finances de l'année, par la commission consultative sur l'évaluation des charges, d'un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales (article L. 1614-3).

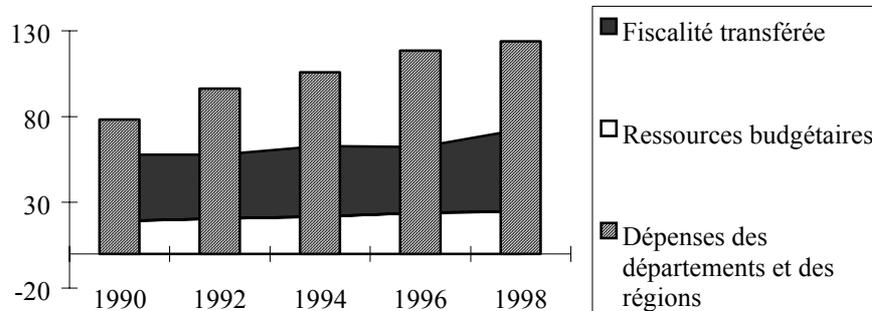
Il convient de souligner que **ces principes n'ont pas été à ce jour pleinement respectés**, s'agissant notamment du transfert d'impôts d'Etat et de l'établissement d'un bilan annuel par la commission consultative sur l'évaluation des charges.

Le tableau ci-après, tiré du rapport spécial de votre rapporteur pour avis sur les crédits de la « décentralisation » figurant dans le projet de loi de finances pour 2003²⁷, montre le décalage entre l'évolution des ressources transférées et le coût de l'exercice des compétences transférées pour les départements et les régions, entre 1990 et 1998.

²⁷ In rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003, n° 68, Tome III, annexe n° 23 : intérieur, sécurité intérieure et libertés locales - décentralisation, page 30.

Evolution des ressources transférées et du coût de l'exercice des compétences transférées

(en millions de francs)



Source : rapport 2001 de la commission consultative sur l'évaluation des charges

Le commentaire de ce tableau précisait que « *la conclusion à tirer de ce graphique n'est pas que l'Etat devrait compenser intégralement le coût de l'exercice des compétences transférées, car l'Etat ne doit pas compenser des dépenses dont il ne fixe pas le montant (tout comme il ne devrait pas décider de dépenses dont il n'assume pas le coût financier). En revanche, il ressort de ce graphique que, d'une part, l'Etat n'exerçait vraisemblablement pas de manière satisfaisante les compétences avant leur transfert car sinon les collectivités locales n'auraient pas eu à accroître leurs dépenses dans des proportions aussi importantes et, d'autre part, qu'un mécanisme de réévaluation périodique du coût, et donc de la compensation, des compétences transférées serait particulièrement opportun* ».

La récente loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République a constitué une nouvelle avancée en matière de compensation aux collectivités locales des compétences transférées par l'Etat. L'article 72-2 de la Constitution, tel qu'il résulte de cette loi constitutionnelle, dispose, dans son quatrième alinéa, que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

L'introduction de cet article avait pour objet de donner une valeur constitutionnelle à des règles qui n'avaient jusqu'alors qu'une valeur législative. Par ailleurs, l'inscription de la nécessité d'accompagner de ressources l'extension et la création de compétences correspond à des situations non prévues jusqu'ici par la loi.

Il convient de noter qu'il existe des transferts de charges qui ne correspondent pas à des transferts de compétences, pour lesquels, même après la réforme de la Constitution, aucune compensation n'est prévue par les textes. A cet égard, le rapport de la commission consultative sur l'évaluation des charges pour 1999 note que les collectivités locales enregistrent des charges nouvelles sur lesquelles elles n'ont parfois aucune prise²⁸. Un montant croissant de dépenses des collectivités locales est en effet lié à la mise en oeuvre de politiques définies par l'Etat. Il s'agit par exemple de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), pour laquelle les départements doivent prendre en charge, pour l'année 2003, un coût supérieur d'environ 400 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales, et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), dont le coût de gestion augmente régulièrement sous l'effet de mesures réglementaires.

Enfin, on rappellera que l'évolution des dépenses de rémunération a été décidée jusqu'ici par l'Etat sans consultation des collectivités territoriales et des autres employeurs publics concernés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Le présent article vise à préciser les conditions dans lesquelles seront mises en oeuvre les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX APPLICABLES A LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES PROPOSÉS PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Le premier alinéa du **I** inscrit les modalités de compensation des transferts de compétences dans le droit commun, tel que défini aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.

Le deuxième alinéa prévoit que le montant des ressources transférées en compensation des transferts de compétence est égal « *aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat, à l'exercice des compétences* ».

²⁸ Ce rapport indiquait (page 110) que trois types de « charges nouvelles » pouvaient être identifiées :

- les charges résultant de législations ou réglementations de portée générale s'imposant aux collectivités comme aux autres personnes publiques ou privées ;
- les charges liées à des prescriptions européennes ou nationales destinées à répondre à des exigences d'intérêt général pour des équipements ou l'exercice de compétences des collectivités locales ;
- les charges issues de la transposition directe ou indirecte aux collectivités locales de décisions prises par l'Etat.

transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts ».

Cette rédaction semble, à première vue, amoindrir la portée des dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, cité plus haut. Elle vise à préciser la notion « d'accroissement net de charges » qui figure à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales : « *tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat, au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées* ». La notion d'accroissement net de charge est donc définie comme correspondant aux dépenses consacrées par l'Etat à une compétence, déduction faite « *du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts* ».

Cette précision vise deux cas de figure distincts :

- d'une part, les augmentations de ressources entraînées par les transferts : il s'agit de prendre en compte la possibilité pour l'Etat de transférer aux collectivités territoriales des biens générateurs de ressources. Il peut en aller ainsi, par exemple, d'un musée ou d'un monument historique : si leur transfert représente une charge pour les collectivités territoriales bénéficiaires, ces biens génèrent toutefois des ressources sous la forme de droits d'entrée ;

- d'autre part, les réductions brutes de charges : cette mention vise le cas spécifique des transferts de compétences non pas de l'Etat vers les collectivités territoriales, mais des collectivités territoriales vers l'Etat. Bien que cette possibilité ne soit pas exclue par le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, qui mentionne les transferts de compétences « *entre l'Etat et les collectivités territoriales* », elle n'est pas prévue par les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la compensation des transferts de compétences. S'agissant des dispositions du présent projet de loi, la mention des « *éventuelles réductions brutes de charges* » vise l'article 56 de celui-ci, qui propose de confier à l'Etat la responsabilité des politiques en matière de vaccination, de lutte contre la lèpre et la tuberculose, de lutte contre les infections sexuellement transmissibles et de dépistage des cancers, actuellement mises en œuvre par les départements. Ainsi, lors du calcul des compensations versées par l'Etat aux départements au titre des transferts de compétences prévus par le présent projet de loi, il conviendra de déduire le montant des sommes consacrées auparavant par l'Etat à ces politiques transférées à l'Etat.

B. LES MODALITÉS PARTICULIÈRES DE COMPENSATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Le troisième alinéa du présent article prévoit que « *le droit à compensation des dépenses d'investissement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences. (...)* ». Cette disposition déroge au droit commun en matière de compensations, et en particulier, à la disposition de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, selon laquelle les ressources transférées « *sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées (...)* ».

On relèvera que des dérogations à cette disposition ont déjà été mises en œuvre à plusieurs reprises par le passé pour les charges d'investissement transférées aux collectivités territoriales ; il en va ainsi des dispositions de l'article 7 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et les départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer, pour calculer la compensation versée aux régions du transfert de la compétence en matière de routes nationales, et enfin, de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Cette dernière loi avait ainsi inséré à l'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales les dispositions suivantes : « *Pour l'évaluation de la compensation financière des charges d'investissement transférées en application notamment des articles L. 4424-4, L. 4424-7, L. 4424-22, L. 4424-23 du présent Code, ainsi que l'article L. 722-17 du Code de l'éducation, les ressources attribuées à la collectivité territoriale de Corse sont équivalentes à la moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'Etat au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours des cinq années précédant le transfert de compétence.*

Toutefois :

- *pour l'évaluation de la compensation financière des charges transférées en application de l'article L 4424-24, les ressources attribuées à la collectivité territoriale de Corse sont équivalentes à la moyenne actualisée des crédits précédemment consacrés par la Société nationale des chemins de fer français à la maintenance du réseau ferré de la Corse au cours des cinq années précédant le transfert de celui-ci ;*

- *pour l'évaluation de la compensation financière des revenus, charges et obligations y afférentes transférés en application de l'article L. 181-1 du Code forestier, les ressources attribuées à la collectivité territoriale de Corse sont déterminées par une convention passée entre l'Etat, la collectivité territoriale de Corse et l'Office national des forêts, et calculées*

sur la moyenne actualisée des crédits nécessaires pour assurer l'équilibre des comptes de l'Office nationale des forêts en Corse relatifs à la gestion des biens transférés au cours des dix dernières années précédant le transfert, déduction faite des dépenses restant à la charge de l'Etat et de l'Office national des forêts après le transfert ».

Ainsi, les dépenses d'investissement résultant des transferts de compétences réalisés par la loi relative à la Corse ont été compensées en tenant compte, non pas des dépenses de l'Etat à la date du transfert (soit l'année précédant la première année d'exercice de la compétence par la collectivité territoriale de Corse), mais de la « *moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'Etat au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours des cinq années précédant le transfert de compétence* ».

Comme le notait notre collègue Paul Girod, rapporteur de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la Corse, « *l'adéquation entre la compensation et le coût qui résultera pour la collectivité territoriale de Corse de l'exercice des compétences transférées dépendra donc des montants consacrés par l'Etat aux différents domaines entre 1997 et 2001. Lorsque l'Etat se sera désintéressé d'une politique, les ressources transférées seront mécaniquement insuffisantes pour que la collectivité territoriale de Corse puisse exercer la compétence dans des conditions normales sans avoir à puiser dans ses ressources propres.*

« *Cette dérogation aux règles applicables en matière de compensation est motivée par le caractère parfois erratique des dépenses d'investissement. Une moyenne sur une période significative permettrait en effet d'avoir une image plus précise du coût réel pour l'Etat de l'exercice de la compétence* »²⁹.

Le II du présent article prévoit que « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* ».

La première condition vise à faire respecter les principes généraux afférents à la compensation des transferts de compétences qui figurent notamment à l'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales : « *les charges visées à l'article L. 1614-1 sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation* ». Par ailleurs, la compensation des transferts de compétences à titre principal par l'attribution d'impositions de toute nature s'inscrit dans le cadre de la disposition du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution

²⁹ In Paul Girod, *Rapport de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la Corse Tome I, n° 49, 2001-2002, page 310.*

selon lequel « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». En effet, **la compensation des transferts de compétences par des dotations de l'Etat reviendrait inévitablement à réduire la part des recettes fiscales et des autres ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales**, ce qui serait contraire aux dispositions récemment introduites dans la Constitution.

La seconde condition vise à respecter la disposition figurant à l'article 36 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances selon laquelle « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE VÉRITABLE DÉBAT SUR LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AURA LIEU À L'OCCASION DE LA DISCUSSION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2005

Les seuls véritables apports du présent article par rapport au droit existant sont :

- la précision de la notion d'« accroissement net de charges » ;
- la dérogation prévue pour le calcul de la compensation des investissements, s'agissant de la durée utilisée pour définir le montant de cette compensation.

A l'occasion de la discussion du présent projet de loi, le débat ne peut porter que sur le périmètre des compétences transférées et les principes applicables à leur compensation. Ce n'est en effet qu'à l'occasion du projet de loi de finances pour 2005 que le Parlement sera amené à examiner le montant des compensations proposées par le gouvernement, l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances disposant que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de*

loi de finances ». Or, le II du présent article prévoit précisément que « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* ».

1. Une estimation vague des montants correspondant aux transferts de compétences proposés

Pour mémoire, les transferts de compétences proposés par le présent projet de loi, auxquels il convient d'adjoindre le transfert prévu par le projet de loi portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et la création du revenu minimum d'activité, dont la première lecture a eu lieu au Sénat, porteront au total sur une somme comprise entre 11 et 13 milliards d'euros.

En réponse à une question de votre rapporteur pour avis lors de son audition par la commission des lois, le 14 octobre dernier, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a indiqué « *qu'une première estimation permettait d'évaluer à 3 milliards d'euros le montant des dépenses transférées aux régions et à 8 milliards d'euros le montant des dépenses transférées aux départements. Evoquant la répartition par secteurs des dépenses transférées, il a estimé que celles-ci pourraient s'élever à :*

- *6,5 milliards d'euros en matière de solidarité et de santé ;*
- *1,1 milliard d'euros en matière de développement économique et d'emploi ;*
- *2 milliards d'euros en matière de transports et d'infrastructures ;*
- *2,3 milliards d'euros en matière d'éducation et de culture »³⁰.*

Votre rapporteur pour avis **s'étonne de l'absence d'estimation plus précise des montants correspondants aux transferts de compétences réalisés par le présent projet de loi**. En particulier, il note qu'aucune étude d'impact portant sur l'application du présent projet de loi n'a été transmise au Parlement. **Compte tenu de l'ampleur des montants en jeu, il aurait souhaité pouvoir disposer d'une estimation réaliste des dépenses correspondant à chaque compétence avant d'aborder la discussion du présent projet de loi.**

³⁰ In *Bulletin des commissions du Sénat du 18 octobre 2003, page 446.*

2. La compensation par des impositions de toute nature : un progrès significatif

Votre rapporteur pour avis considère que la mention selon laquelle la compensation des transferts de compétences sera effectuée, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, constitue un progrès significatif par rapport aux transferts de compétences antérieurs, qui étaient généralement compensés par le biais de dotations budgétaires. Cette solution présentait un double inconvénient :

- d'une part, celui de rigidifier le budget de l'Etat, en accroissant la part des dépenses obligatoires et incompressibles ;

- d'autre part, celui de réduire l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : celles-ci géraient en effet de plus en plus de compétences, mais avec une capacité de lever l'impôt, et donc, d'adapter le niveau de leurs ressources à l'évolution de leurs dépenses, moindre en proportion de leur budget total.

Toutefois, en l'absence de capacité à moduler les taux des impôts transférés, les collectivités territoriales ne seront pas en mesure de fixer le niveau de leurs recettes ; la différence avec une dotation ne porterait alors que sur la prise en compte de l'évolution des bases correspondant à l'impôt pour la détermination de l'évolution de la ressource transférée aux collectivités territoriales. Votre rapporteur pour avis relève à cet égard avec satisfaction les propos tenus par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales devant la commission des lois, le 14 octobre dernier, selon lesquels *« le transfert aux départements du revenu minimum d'insertion et la création d'un revenu minimum d'activité seraient compensés à hauteur de 5 milliards d'euros par l'attribution d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, dont une nouvelle fraction (4 milliards d'euros) serait également transférée aux régions et aux départements en 2005, les régions ayant la possibilité de moduler le taux de cette taxe. Il a proposé de financer les 2 milliards d'euros restants par le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance multirisques habitation. Enfin, il a indiqué que les départements bénéficieraient du transfert de la taxe sur les conventions d'assurance des véhicules au titre du financement des services départementaux d'incendie et de secours »*³¹.

On notera que, compte tenu de l'inscription des principes relatifs à la compensation des transferts de compétences dans la Constitution, **le Conseil constitutionnel sera vraisemblablement conduit à évaluer la conformité des compensations votées par le Parlement avec les dispositions figurant à l'article 72-2 de la Constitution.**

³¹ In Bulletin des commissions du Sénat du 18 octobre 2003, page 435 et 436.

B. LE CHOIX DU NOMBRE D'ANNÉES PRISES EN COMPTE POUR LA COMPENSATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES³²

1. Pour les dépenses d'investissement

S'agissant de la compensation des charges d'investissement, votre rapporteur pour avis souligne qu'il convient d'être particulièrement vigilant, compte tenu des antécédents en la matière. Ainsi que le soulignait le rapport pour avis de notre collègue député Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, « *le simple octroi aux collectivités territoriales des moyens consacrés par l'Etat à ces compétences à la veille du transfert n'est pas satisfaisant si un bilan de l'existant n'est pas réalisé. Ainsi, s'agissant des équipements, des retards peuvent s'être accumulés en matière d'entretien, de grosses réparations ou d'adaptation aux normes pour les bâtiments et les infrastructures, ou de renouvellement, pour les matériels. S'il n'est pas tenu compte de ces éléments lors du transfert de compétences, le coût des travaux de mise à niveau est à la charge des collectivités territoriales. Cela a notamment été le cas lors des transferts de compétences en matière d'enseignement : la progression des dépenses réalisées par les collectivités territoriales pour l'équipement des établissements scolaires a été particulièrement forte jusqu'en 1991, reflétant certes la hausse des effectifs mais également la nécessité d'un rattrapage. (...) De même, le montant de la compensation versée aux régions en contrepartie des transferts de compétences en matière ferroviaire, généralisée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, ne tient pas compte des besoins d'investissement que les régions doivent satisfaire. Il convient également de souligner que le calcul du montant de cette compensation a été effectué à partir d'une étude réalisée par un cabinet privé six ans auparavant, ce qui permet de douter de sa pertinence* ».

Votre rapporteur pour avis considère que **la référence à une seule année pour le calcul de la compensation des charges d'investissement transférées aux collectivités territoriales apparaîtrait insuffisant, dès lors que les dépenses d'investissement de l'Etat peuvent varier de manière importante d'une année à l'autre**. Le dispositif proposé par le présent article tient compte de ce facteur et prévoit en conséquence de calculer le droit à compensation à partir de la « *moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences* », renvoyant à un décret en Conseil d'Etat la définition des règles d'actualisation, d'une part, et le nombre d'exercices budgétaires pris en compte pour l'évaluation, d'autre part. L'exposé des motifs du présent projet de loi précise à cet égard que **le nombre d'exercices pris en**

³² Rapport n° 377, 2002-2003.

compte pourra varier selon le domaine de compétence et la nature des investissements.

Si le fait de confier au pouvoir réglementaire le soin de définir les règles d'actualisation des dépenses ne présente pas de difficultés, il convient en revanche de s'interroger sur l'intérêt de lui confier le choix du nombre d'exercices pris en compte pour le calcul de la compensation, et ce, pour chaque charge d'investissement. **Compte tenu du caractère parfois erratique des dépenses d'investissement de l'Etat, le fait de retenir cinq années ou dix années comme base de la compensation est susceptible de modifier de manière substantielle le montant de la compensation versé aux collectivités territoriales. Or, le législateur n'aura guère de contrôle sur le ce choix, dont les conséquences financières sont considérables.**

Votre rapporteur pour avis ne remet pas en cause le choix de prendre en compte des durées différentes en fonction de la nature du bien considéré, reconnaissant que **les cycles d'investissement peuvent porter sur des périodes très variables en fonction des équipements.** Toutefois, il lui semble nécessaire de **prévoir un mécanisme de consultation des élus** avant la publication du décret en Conseil d'Etat prévu par le présent article, dès lors que **la décision relative au nombre d'années prises en compte pour le calcul de la compensation des dépenses d'investissement est un élément déterminant du montant de la compensation qui sera versé aux collectivités territoriales concernées.**

Il vous proposera donc **un amendement** tendant à prévoir que le décret en Conseil d'Etat ne pourra être pris qu'après avis de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC). Cet amendement conduit à faire intervenir la CCEC en amont de la décision relative aux montants des compensations accordées aux collectivités territoriales, ce qui est cependant logique dès lors que la définition du nombre d'années prises en compte pour chaque dépense d'investissement transférée constitue un élément essentiel du calcul de des compensations.

2. Pour les dépenses de fonctionnement

Le droit commun en matière de compensation des transferts de compétences prévoit que les ressources transférées *« sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées (...) »* (article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales).

Or, dès lors que les dispositions du présent projet de loi n'entreront en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2005 (et, ainsi qu'il est mentionné en son article 126, *« sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances »*), il serait loisible aux services de l'Etat de réduire leurs

dépenses de fonctionnement en 2004 afin de réduire le droit à compensation des collectivités territoriales à due concurrence. Votre commission des finances vous proposera, conjointement avec votre commission des lois, **un amendement** dérogeant aux règles habituelles de compensation, en prévoyant que le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi sera égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. Il s'agit de s'assurer que la compensation des transferts de compétences ne sera pas tributaire des éventuelles réorganisations engagées dans les services déconcentrés de l'Etat depuis l'annonce d'une nouvelle étape de la décentralisation.

C. LA PRISE EN COMPTE DES CRÉATIONS ET EXTENSIONS DE COMPÉTENCES DANS LE DROIT COMMUN DES COMPENSATIONS

Par ailleurs, **votre rapporteur pour avis vous proposera trois amendements tendant à insérer des articles additionnels après le présent article dont il préfère détailler, ici, l'économie générale.**

Les deux premiers amendements tendent à tirer les conséquences des dispositions de la deuxième phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, prévoyant que *« toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*, d'une part, en inscrivant les créations et extensions de compétence dans le droit commun des transferts de compétences en précisant dans le code général des collectivités territoriales que *« toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires à son exercice normal »* ; d'autre part, en prévoyant que les charges résultant, non seulement des modifications par voie législative des conditions d'exercice des compétences transférées, mais également des créations et extensions de compétences, sont constatées par la commission consultative sur l'évaluation des charges prévue au premier alinéa de l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales et retracées dans le bilan annuel de cette commission, mentionné au même article.

La loi constitutionnelle précitée du 28 mars 2003 a inséré un article 72-2 dans la Constitution, disposant, dans son quatrième alinéa, que *« tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*.

Votre commission des finances considère qu'il est nécessaire de prévoir les conditions dans lesquelles sont évalués les accroissements de charges résultant des créations et extensions de compétences.

Pour les charges transférées, le principe de la compensation est posé par l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que : « *tout accroissement net des charges résultant des transferts de compétences (...) est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences* ». Par ailleurs, « *ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées* ».

De même, « *toute charge nouvelle incombant aux collectivités du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée* » (article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales).

L'article L. 1613-3 du même code prévoit la procédure de détermination de la compensation des accroissements et diminutions de charges, en disposant que « *le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivités concernées*³³ ».

Votre commission des finances vous proposera donc d'adopter un **amendement** portant article additionnel après le présent article, ayant pour objet d'introduire un article L. 1614-1-1 dans le code général des collectivités territoriales disposant que « *toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires à son exercice normal* ». Il s'agit d'inscrire la compensation des créations et extensions de compétences dans le droit commun des transferts de compétences.

L'introduction de cet article dans le code général des collectivités territoriales permet d'appliquer le principe de la compensation des créations et des extensions de compétences, prévu par le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Sa rédaction, mentionnant « *l'augmentation des charges* », permettra de rendre applicables les modalités de détermination du montant des dépenses, prévues à l'article L. 1613-3 du même code.

³³ Soit huit représentants des communes, quatre représentants des conseils généraux et quatre représentants des conseils régionaux.

Par ailleurs, on rappellera que le Sénat a introduit, lors de l'examen de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, sur proposition de votre rapporteur pour avis, un article L. 1614-3-1 dans le code général des collectivités territoriales pour permettre à la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) de se prononcer sur les charges imposées aux collectivités territoriales par des modifications législatives des conditions d'exercice des compétences transférées. Il s'agissait de donner compétence à la CCEC pour évaluer l'évolution du coût pour les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie, considérée par le gouvernement de l'époque comme une modification par voie législative des conditions d'exercice de la compétence des départements en matière d'action sociale.

Cet article prévoit également la présentation de l'évolution de ces charges, pour chaque collectivité s'agissant des départements et des régions, dans le bilan sur l'évolution du coût des compétences transférées aux collectivités territoriales que la commission doit établir chaque année, depuis 1995, à l'intention du Parlement.

Votre commission des finances vous proposera donc d'adopter un **amendement** portant article additionnel après le présent article, ayant pour objet de prévoir que les charges résultant, non seulement des modifications par voie législative des conditions d'exercice des compétences transférées, mais également des créations et extensions de compétences, sont constatées par la commission consultative sur l'évaluation des charges prévue au premier alinéa de l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, et retracées dans le bilan mentionné au même article. Cette disposition permettra au Parlement de suivre, chaque année³⁴, l'évolution de la charge correspondant aux créations de compétences, et, le cas échéant, de demander au gouvernement de prévoir l'inscription des crédits permettant de couvrir la dépense supplémentaire ainsi constatée.

D. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES CHARGES

Le troisième **amendement** portant création d'un article additionnel après le présent article prévoit que la commission consultative d'évaluation des charges ne sera plus présidée par un magistrat de la Cour des comptes mais par un élu local. La commission consultative d'évaluation des charges devrait voir son rôle élargi, et ses compétences mieux assurées, afin de garantir le respect des règles constitutionnelles et législatives relatives à la

³⁴ *Le deuxième alinéa de l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que « la commission consultative [sur l'évaluation des charges] établit à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales ». Cette obligation législative est toutefois rarement respectée.*

compensation des transferts de compétences à tous les stades de la procédure. La composition de cette commission³⁵ devra également être revue afin d'assurer une meilleure représentation des départements et des régions, principalement concernées par les transferts de compétences réalisés par le présent projet de loi. Toutefois, le rôle et la composition de cette commission relèvent aujourd'hui du pouvoir réglementaire³⁶.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 88

Principes généraux applicables aux créations et extensions de compétences

Commentaire : le présent article additionnel tend à traduire dans le chapitre du code général des collectivités territoriales portant sur la compensation des transferts de compétences l'obligation constitutionnelle d'accompagner toute création ou extension de compétence de ressources déterminées par la loi.

Le contenu du présent article additionnel est exposé dans le cadre du commentaire de l'article 88 du présent projet de loi.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 88

Présidence de la commission consultative sur l'évaluation des charges

³⁵ L'article R. 1614-1 du code général des collectivités territoriales dispose que la CCEC comprend, outre son président, huit représentants des communes, quatre représentants des départements et quatre représentants des régions, désignés respectivement par les associations représentatives des maires, des présidents de conseils généraux et des présidents de conseils régionaux.

³⁶ Ces éléments figurent aux articles R. 1614-1 à R. 1614-9 du code général des collectivités territoriales.

Commentaire : le présent article additionnel tend à prévoir que la commission consultative sur l'évaluation des charges sera présidée par un élu local.

Le contenu du présent article additionnel est exposé dans le cadre du commentaire de l'article 88 du présent projet de loi.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 88

Suivi des charges résultant des créations et extensions de compétences par la commission consultative sur l'évaluation des charges

Commentaire : le présent article additionnel tend à prévoir que la commission consultative sur l'évaluation des charges constatera l'évolution des charges résultant des créations ou extensions de compétences et la retracera dans le bilan annuel établi à l'intention du Parlement.

Le contenu du présent article additionnel est exposé dans le cadre du commentaire de l'article 88 du présent projet de loi.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 89

Modalités spécifiques de compensation de certains transferts de compétences

Commentaire : le présent article prévoit des modalités de compensation spécifiques pour certains des transferts de charges et de compétences prévus par le présent projet de loi.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Le présent article prévoit un certain nombre de dérogations spécifiques aux principes généraux applicables à la compensation des transferts de compétences prévus à l'article 88 du présent projet de loi.

A. LES MODALITÉS DE COMPENSATION DU TRANSFERT DES PORTS MARITIME

Le **I** de cet article complète l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales. Il procède à un « toilettage » des dispositions de l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales pour tenir compte des transferts prévus par le présent projet de loi s'agissant des ports.

En effet, l'article 24 du présent projet de loi dispose dans son **I** que *« la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat sont transférés aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans les conditions prévues au code des ports maritimes et au présent article »*. Il s'agit de faire en sorte que les transferts de ports maritimes proposés par le présent projet de loi soient compensés dans le cadre du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation par la loi du 22 juillet 1983, afin de compenser les charges résultant du transfert aux départements des ports maritimes, de commerce et de pêche.

On rappellera en effet que l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales a créé, au sein de la dotation générale de décentralisation, un concours particulier au titre des investissements des ports maritimes de commerce et de pêche dont la compétence a été transférée aux départements dans le cadre des lois de décentralisation. Les conditions de répartition de ce concours particulier ont été fixées par les articles R. 1614-58 à L. 1614-63 du code général des collectivités territoriales, qui prévoient notamment qu'un décret, pris après avis du comité des finances locales, fixe chaque année le taux de concours de l'Etat applicable aux dépenses d'investissement portant sur les infrastructures portuaires que les départements réalisent directement ou subventionnent au titre de l'exercice considéré. L'article R. 1614-9 du code général des collectivités territoriales dispose que ce taux est calculé en divisant le montant des crédits inscrits au budget de

l'Etat (montant inscrit en loi de finances auquel il convient d'ajouter les reports de crédits de l'exercice antérieur) au titre du concours particulier par le montant estimé des dépenses d'investissement d'infrastructures portuaires prévues pour l'exercice considéré.

Pour mémoire, compte tenu des dépenses prévisionnelles des départements maritimes en matière d'infrastructures portuaires, le taux de concours est fixé, pour l'année 2003, à 34 %.

B. LES MODALITÉS DE COMPENSATION DE CERTAINES COMPÉTENCES NE BÉNÉFICIAINT QU'À CERTAINES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le **II** de cet article prévoit que le transfert des compétences relatives aux établissements scolaires et à leurs personnels, celles relatives aux immeubles classés ou inscrits au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, ainsi que la propriété des objets mobiliers qu'ils renferment appartenant à l'Etat ou aux centres des monuments nationaux, donnera lieu à une compensation versée sous la forme d'une attribution de dotation générale de décentralisation répartie entre les collectivités territoriales compétentes. Il convient en effet de s'assurer que la compensation des transferts de compétences ne sera accordée qu'aux régions, départements et communes qui bénéficieront de ces transferts. Les modalités de répartition des crédits correspondant à cette compensation seront définies par décret.

On notera que les groupements ne sont pas explicitement mentionnés, alors que les articles 73 et 75 du présent projet de loi prévoient qu'ils peuvent être destinataires des transferts concernés. Toutefois, dès lors qu'ils sont une émanation de leurs communes membres, il va de soi qu'ils seront bénéficiaires, le cas échéant, de la compensation prévue par le présent article.

C. LA DÉFINITION DES DÉPENSES DE L'ETAT PRISES EN COMPTE POUR LE CALCUL DE LA COMPENSATION VERSÉE AUX DÉPARTEMENTS AU TITRE DES ROUTES TRANSFÉRÉES

Le **III** prévoit les conditions dans lesquelles seront compensées les dépenses afférentes aux routes confiées par le présent projet de loi aux départements, en détaillant quelles sont les ressources précédemment consacrées par l'Etat à l'exercice de sa compétence « routes nationales » qui serviront de base au calcul de la compensation. Il s'agit d'exclure des dépenses consacrées par l'Etat aux routes, accessoires et dépendances, et celles portant sur une extension du réseau routier.

Les conditions d'application de cette disposition seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat.

D. LE CAS PARTICULIER DES SERVICES DE L'ÉQUIPEMENT D'ORES ET DÉJÀ MIS À LA DISPOSITION DES DÉPARTEMENTS

Le IV indique que les dispositions prévues par le IV de l'article 10 de la loi du 2 décembre 1992 continueront à être mises en œuvre jusqu'au transfert des parties du service de l'équipement prévu par le présent projet de loi.

Pour mémoire, on rappellera que l'article 1 de la loi susmentionnée prévoit que *« les services ou parties de services déconcentrés du ministère de l'équipement qui concourent à l'exercice des compétences des départements sont mis à leur disposition au titre de l'article 10 de la loi n° 83-3 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dans les conditions prévues par la présente loi.*

« Le président du conseil général exerce sur les services ou parties des services concernés les pouvoirs qui lui sont dévolus par l'article 27 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

« Ces services ou parties de services demeurent des services de l'Etat. Les garanties statutaires et les conditions de rémunération et d'emploi de leurs personnels sont celles des personnels d'Etat ».

Le IV de l'article 10 de cette même loi dispose que *« pour les départements ayant conclu la convention prévue à l'article 6, la compensation financière, réalisée dans les conditions prévues à l'article 12, fait l'objet d'une régularisation en proportion des effectifs chargés des compétences départementales. Elle intervient au plus tard dans la loi de finances de la deuxième année suivant l'exercice considéré (...) ».*

La disposition prévue au IV du présent article vise donc à prévoir que la compensation financière relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement sont maintenues jusqu'à la date du transfert de ces services, et de ne pas compenser plusieurs fois les transferts de personnel prévus par le présent projet de loi.

E. LE CAS PARTICULIER DU COLLÈGE ET DU LYCÉE INTERNATIONAUX DE FONT-ROMEU

Le V et le VI traitent de la compensation du transfert des lycées à sections bi-nationales ou internationales. Leurs dispositions sont codifiées au code général des collectivités territoriales. On rappellera que l'article 68 du présent projet de loi dispose que *« à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les départements deviennent propriétaires et ont la charge du*

fonctionnement des collèges à sections internationales situés dans leur ressort et du collège d'Etat de Font-Romeu.

« A compter de la même date, les régions deviennent propriétaires et ont la charge du fonctionnement des lycées à sections bi nationales ou internationales situés dans leur ressort, du lycée d'Etat de Font-Romeu, ainsi que des établissements publics nationaux d'enseignement agricole figurant sur une liste fixée par décret ».

Il s'agit de faire en sorte que la compensation versée par l'Etat à la région Languedoc Roussillon et au département des Pyrénées Orientales du fait du maintien à la charge de l'Etat du collège et du lycée de Font-Romeu sera effectuée dans le cadre d'un concours particulier de la dotation générale de décentralisation. En l'absence de disposition spécifique, la compensation aurait été effectuée dans le cadre de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges et la somme correspondant à celle-ci aurait été répartie entre toutes les régions et tous les départements. Cette disposition permet donc de verser la compensation intégralement aux seules collectivités concernées.

F. LE CAS PARTICULIER DES INSTITUTS ET ÉCOLES DE FORMATION « SUR SUPPORT HOSPITALIER »

Le VII concerne le cas particulier des instituts et des écoles de formation sur support hospitalier, dont le transfert aux collectivités locales est prévu par l'article 58 du présent projet de loi. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs, *« en ce qui concerne le financement des instituts, l'Etat participe actuellement au financement des instituts privés et l'assurance maladie finance les instituts publics »*.

La dualité des sources de financement des instituts dont le transfert aux régions est proposé à l'article 58 du présent projet de loi ne permet pas de s'en tenir aux dispositions générales relatives à la compensation des transferts de compétences prévues dans le code général des collectivités territoriales et à l'article 88 du présent projet de loi. En effet, ces dispositions s'appliquent dans le cas d'un transfert de compétence et du versement d'une compensation correspondante de l'Etat vers les collectivités territoriales. Or, dans le cas présent, les charges sont actuellement en partie assumées par les établissements hospitaliers, et relèvent donc de la loi de financement de la sécurité sociale et non de la loi de finances.

Par conséquent, la compensation du transfert de compétences ne pourra s'effectuer sans le transfert préalable des crédits de la loi de financement de la sécurité sociale vers la loi de finances.

Il importe d'insister sur le fait que la dérogation prévue par le présent article ne porte que sur le fait que les crédits doivent dans un premier temps être compensés entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. Par conséquent, il va de soi que l'évaluation de la compensation sera effectuée dans les mêmes conditions que celles prévues par le droit commun en matière de compensation.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE DÉROGATION LIMITÉE AU DROIT COMMUN EN MATIÈRE DE COMPENSATIONS

Les dérogations à l'article 88 prévues par le présent article sont rendues **nécessaires par les situations spécifiques des compétences visées**. Il importe d'insister sur le fait que **la dérogation** porte uniquement sur la manière dont sera assurée la compensation et **n'exonère en aucun cas l'État de suivre les procédures de droit commun en matière d'évaluation des charges**.

B. UNE COMPENSATION NON-INTÉGRALE DU TRANSFERT DES ROUTES ?

S'agissant du transfert des routes, votre rapporteur pour avis relève que la compensation, telle que prévue par le présent article, ne sera pas intégrale. En effet, le III du présent article précise que, pour le calcul de la compensation, les crédits d'investissement seront pris en compte « *hors taxes et hors fonds de concours* ». Il apparaît parfaitement normal d'exclure du champ des dépenses donnant lieu à compensation celles inscrites sur les fonds de concours des collectivités territoriales, ce qui reviendrait pour l'Etat à verser aux collectivités des sommes au titre des dépenses qu'elles effectuaient préalablement au transfert. Quant à **l'exclusion des taxes du montant des dépenses prises en compte pour le calcul de la compensation**, votre rapporteur pour avis note qu'elle se **justifie par l'éligibilité des dépenses effectuées par les départements au titre des dépenses d'investissement routiers aux remboursements du FCTVA**.

Toutefois, **compte tenu du taux de remboursement du FCTVA**, il convient de noter que l'exclusion des taxes du champ des dépenses prises en compte pour le versement des compensations aux départements en contrepartie de l'éligibilité des dépenses d'investissement des départements au FCTVA se traduira par **une légère diminution des ressources dont ils disposeront par rapport aux dépenses prises en charge aujourd'hui par l'Etat**. En effet, le FCTVA ne permet de compenser qu'une partie de la charge de TVA supportée

par les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics bénéficiaires, sur leurs dépenses réelles d'investissement. Ainsi, alors que le taux de TVA acquitté pour les dépenses d'investissement s'élève à 19,6 %, le taux forfaitaire de compensation du FCTVA est fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, à 15,482 % à compter de 2003.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 92

Création d'un conseil national des politiques publiques locales

Commentaire : le présent article tend à prévoir le principe d'une évaluation périodique des politiques publiques conduites à l'échelon local par l'Etat et les collectivités territoriales et à créer un conseil national des politiques publiques locales.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le **I** du présent article pose le principe d'une évaluation périodique des politiques publiques locales. Il propose d'introduire un article L. 1111-8 dans le code général des collectivités territoriales, disposant que « *les politiques publiques conduites à l'échelon local par l'Etat et les collectivités territoriales font l'objet d'évaluations périodiques, à l'initiative soit de l'Etat soit de chaque collectivité territoriale* ». Il est précisé d'une part, que ces évaluations ne limitent pas l'exercice des contrôles incombant à l'Etat, ce qui semble aller de soi, et, d'autre part, que les résultats de ces évaluations sont rendus publics.

Le **II** du présent article tend à substituer au conseil national des services départementaux et communaux, dont les attributions figurent aux articles L. 1231-1 à L. 1231-7 du code général des collectivités territoriales³⁷, une instance spécifique chargée de l'évaluation des politiques locales,

³⁷ *Le conseil national des services publics départementaux et communaux est un organe consultatif placé auprès du ministre de l'intérieur.*

dénommée « conseil national des politiques publiques locales ». Ce conseil serait présidé par un élu et composé de « *représentants des collectivités locales et de parlementaires, élus par leurs pairs* [qui seraient majoritaires au sein du conseil], *de représentants du Gouvernement et de personnalités qualifiées, dans des conditions définies par décret* ».

La composition de ce conseil n'est pas sans rappeler celle du comité des finances locales, dont l'article L. 1211-1 du code général des collectivités territoriales dispose qu'il est « *composé de membres des assemblées parlementaires et de représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que de représentants des administrations de l'Etat* ». Par ailleurs, son financement serait assuré « *par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement, après avis du comité des finances locales* », à l'instar du comité des finances locales³⁸.

Le conseil dont la création est proposée par le présent article pourrait être saisi par les collectivités territoriales, et, pour la réalisation d'évaluations, par l'Assemblée nationale et le Sénat.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES DISPOSITIONS IMPRÉCISES

D'après l'exposé des motifs annexé au présent projet de loi, le présent article se justifie par le fait qu'« *une plus large décentralisation doit s'accompagner d'une bonne connaissance et d'une évaluation des politiques publiques locales dans le double souci de favoriser une utilisation optimale des derniers publics et d'améliorer le service rendu à la population* ».

Toutefois, les dispositions du I du présent article pourraient se résumer, de manière abrupte, par la mention selon laquelle il faut que les politiques publiques locales soient évaluées, et que les résultats de ces évaluations soient connus. En effet, s'il est précisé que ces évaluations sont périodiques, et qu'elles sont engagées « *sans préjudice de l'exercice des contrôles incombant à l'Etat* », elles peuvent résulter de l'initiative « *soit de l'Etat soit de chaque collectivité territoriale* », et leurs modalités de mise en œuvre ne sont pas précisées. Par conséquent, la portée juridique et pratique de l'insertion de cet article L. 1111-8 dans le code général des collectivités territoriales n'apparaît pas évidente.

³⁸ Pour mémoire, l'article L. 1211-5 du code général des collectivités territoriales dispose qu'« *une dotation, destinée à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales et le coût des travaux qui lui sont nécessaires, est prélevée sur les ressources prévues pour la dotation globale de fonctionnement ouverte par la loi de finances de l'année* ».

S'agissant de la création d'un conseil national des politiques publiques locales, proposée par le **II** du présent article, l'article L. 1231-1, dont l'insertion est proposée dans le code général des collectivités territoriales, prévoit la composition de ce conseil (il est prévu que les élus seront majoritaires, sans toutefois, contrairement à l'article L. 1211-2 du même code portant sur le comité des finances locales, que soit précisé le nombre de représentants à ce conseil pour chaque catégorie mentionnée), qu'il sera présidé par un élu, les possibilités de saisine du conseil et ses modalités de financement.

Toutefois, on relèvera qu'**aucune précision n'est apportée quant à la nature des moyens de fonctionnement de ce conseil, ni quant à l'étendue de ses missions**. Or, ce sont deux aspects déterminants. Seul l'exposé des motifs annexé au présent projet de loi permet de bénéficier d'une idée plus précise du rôle de ce conseil, puisqu'il dispose que cette instance sera *« principalement chargée d'assurer les règles déontologiques et la diffusion d'outils méthodologiques permettant de faciliter les évaluations décidées par les collectivités elles-mêmes ou prévues par le législateur.*

« Pour la conduite du programme annuel d'évaluations qu'il fixera, le Conseil national pourra notamment demander au Gouvernement d'utiliser les moyens des corps d'inspection et de contrôle d'Etat.

« Chargé de rendre compte des évaluations, le Conseil aura également une capacité de proposition d'évolution des règles dans les matières évaluées ».

Le conseil national des politiques publiques locales se substituerait, dans le code général des collectivités territoriales, au conseil national des services publics départementaux et communaux. L'exposé des motifs annexé au présent projet de loi rappelle que ce conseil ne s'est plus réuni depuis les années 1980. Votre commission des finances ne souhaite pas défendre le maintien de cette instance, dont le fonctionnement et les missions apparaissent de toute évidence inadaptés aux enjeux de la décentralisation.

Toutefois, ce conseil, malgré la faible portée de son rôle, du fait des modalités de sa saisine et de son absence de visibilité, disposait de certaines compétences dont on peut regretter la suppression ; il s'agit, par exemple, de la mention, introduite à l'initiative de votre rapporteur pour avis dans la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, selon laquelle *« l'une des sections [de ce conseil], consacrée aux services départementaux d'incendie et de secours, est consultée sur tout projet de texte législatif ou réglementaire ayant une incidence sur le fonctionnement, le financement ou les personnels des services d'incendie et de secours ».*

B. DE L'INTÉRÊT DE RATTACHER UN TEL CONSEIL AU PARLEMENT

Votre commission des finances a déploré à de nombreuses reprises les difficultés rencontrées par le Sénat, qui, selon les termes de l'article 24 de la Constitution, « assure la représentation des collectivités territoriales de la République », à obtenir des informations, notamment financières, relatives à ces collectivités.

Lors de la présentation de sa communication sur les dégrèvements d'impôts locaux devant votre commission des finances, le 15 octobre dernier, notre collègue Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits des charges communes, a souhaité que **le Parlement puisse se doter d'une expertise indépendante pour analyser et exploiter les données d'un fichier commun** entre la direction générale des collectivités locales, la direction générale des impôts, la direction générale de la comptabilité publique et l'INSEE, sur le modèle de celui qu'il l'avait lui-même créé pour son étude. Il a remarqué que le comité des finances locales, parce qu'il était adossé à la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur, manquait d'une vision globale et synthétique qui inclurait la vision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et a regretté que l'administration française n'ait pas de vision globale en matière de fiscalité locale, jugeant que le Sénat devait trouver les moyens d'y remédier.

Par ailleurs, à l'occasion de l'audition, le 22 octobre dernier, par votre commission des finances de notre collègue Jean François-Poncet, président du groupe de travail sur la péréquation interdépartementale, constitué au mois de juin 2003 à la demande conjointe de la commission des finances, de la commission des affaires économiques et de la délégation pour l'aménagement du territoire, le président de votre commission des finances, notre collègue Jean Arthuis, a considéré que **le Sénat devait se constituer une base de données relative aux finances locales. Notre collègue Jean François-Poncet a également jugé que l'information du Sénat en matière de finances locales était insuffisante.**

Il convient dans ce cadre de rappeler que le Premier ministre avait, dans son discours tenu lors des synthèses des assises des libertés locales à Rouen, le 28 février dernier, indiqué qu'il fallait « une évaluation performante et pertinente, parce que c'est la contrepartie de l'exercice des responsabilités ». Il avait estimé : « la décentralisation est une source d'économies. Elle rationalise. Elle simplifie. Elle supprime les structures redondantes. Il y a des gains de productivité à trouver et je suis sûr que les collectivités les utiliseront pour financer leurs priorités et leurs projets.

« La pression fiscale ne sera donc pas accrue du fait de la décentralisation. Je pense même qu'à terme, elle pourra la faire baisser.

« Pour le vérifier, je propose que le Parlement crée un observatoire pluraliste ouvert également aux élus locaux et aux forces vives, qui sera chargé de veiller au respect de cet engagement ».

Cette déclaration va, d'ailleurs, dans le sens de la volonté du Président du Sénat, notre collègue Christian Poncelet, de faire en sorte que le Sénat joue pleinement son rôle de « maison des collectivités locales ».

Compte tenu du souhait de votre commission des finances de voir les assemblées, et en particulier le Sénat, représentant les collectivités territoriales, davantage impliquées encore dans l'évaluation des politiques publiques locales, ainsi que des imprécisions dans la rédaction du présent article, elle vous en propose la suppression.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission émet un avis défavorable sur cet article.

ARTICLE 93

Transmission à l'Etat des informations nécessaires à l'évaluation des politiques publiques locales par les collectivités territoriales et leurs groupements

Commentaire : le présent article met en place un système d'informations partagées entre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements et détaille les informations devant être établies et transmises à l'Etat par ces derniers.

I. LE DROIT EXISTANT

Le premier alinéa de l'article L.1614-7 du code général des collectivités territoriales dispose que *« tout transfert de compétences de l'Etat à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences.*

« Les charges financières résultant de cette obligation pour les collectivités territoriales font l'objet d'une compensation par l'Etat dans les conditions définies aux articles L. 1614-1 à L. 1614-3 ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Le présent article remplace le premier alinéa de l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales par huit alinéas.

Le premier alinéa inséré dans le code précité tend à mettre en place un système d'informations partagées entre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements. D'après les termes de l'exposé des motifs annexé au présent projet de loi, ce système est destiné à :

- alimenter la réflexion générale des pouvoirs publics et des citoyens ;
- contribuer à l'évaluation des politiques publiques ;
- permettre aux collectivités territoriales de comparer leurs situations.

Les cinq alinéas suivants énumèrent les données devant être établies par les collectivités territoriales et leurs groupements puis transmises à l'Etat, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

L'avant-dernier alinéa prévoit la possibilité pour le représentant de l'Etat de mettre en demeure une collectivité territoriale ou un groupement de transmettre ces informations dans l'hypothèse d'un refus ou d'une négligence conduisant à l'absence d'établissement ou de transmission de celles-ci.

Enfin, le dernier alinéa du présent article dispose que l'Etat assure la publication régulière des données ainsi recueillies et met à la disposition des collectivités et de leurs groupements les résultats de leur exploitation.

On notera que le deuxième alinéa de l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales n'est pas supprimé par le présent article. Par conséquent, **les charges incombant aux collectivités territoriales du fait de ces obligations seront compensées par l'Etat**, dans les conditions prévues aux articles L. 1614-1 à L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances considère qu'il est indispensable que la décentralisation s'accompagne d'évaluations régulières. Toutefois, elle s'interroge sur la nécessité de préciser, dans la loi, la nature des informations devant être transmises par les collectivités territoriales et leurs groupements. Or, ces informations lui semblent excéder très largement celles dont dispose

l'Etat sur l'exercice par ses services déconcentrés des compétences dont le transfert est proposé par le présent projet de loi. L'incapacité du gouvernement de fournir une évaluation précise du coût des compétences dont le transfert est proposé par le présent projet de loi est, à cet égard, éclairante.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission émet un avis défavorable sur cet article.

ARTICLE 103

Procédure de fusion des établissements publics de coopération intercommunale

Commentaire : le présent article prévoit une procédure de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale et en détaille les conséquences.

I. LE DROIT EXISTANT : LA FUSION D'EPCI N'EST PAS EXPLICITEMENT PRÉVUE PAR LE LÉGISLATEUR

A. UNE POSSIBILITÉ QUI N'EST PAS PRÉVUE PAR LE DROIT EXISTANT

Le droit existant ne prévoit pas la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de fusionner : la seule possibilité ouverte à ce jour aux établissements publics pour procéder à un regroupement est la procédure dite de « dissolution–recréation », qui implique au préalable, la dissolution des EPCI existants. En effet, lors de l'examen de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le législateur n'avait pas prévu la fusion de plusieurs EPCI mais seulement leur création, leur dissolution, leur transformation ou des changements de périmètre.

Le législateur étant parti du postulat que les EPCI n'ont pas vocation à fusionner, l'opération juridique de « dissolution-recréation » présentait des inconvénients importants au regard du calcul des attributions de dotations de l'Etat. En effet, les EPCI issus de cette procédure se trouvaient, en droit, traités de la même manière que les créations *ex nihilo*, ce qui était de nature à rendre peu intéressant, d'un point de vue financier, le recours à ce mécanisme.

Ainsi, l'article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales dispose que *« au titre de la première année où il perçoit le produit de sa fiscalité propre, un établissement public de coopération intercommunale reçoit une attribution calculée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-30. Les attributions des communautés de communes et des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle ainsi déterminées font l'objet d'un abattement de 50 %.*

« Au titre de la première année d'attribution de la dotation dans une catégorie, le coefficient d'intégration fiscale à prendre en compte est égal, pour les communautés urbaines « de 2000 à 2002 », les communautés de communes et les communautés d'agglomération, au coefficient d'intégration fiscale moyen de la catégorie d'établissement à laquelle elles appartiennent ».

Ces dispositions se justifient pour les créations nouvelles : l'abattement de 50 % des attributions des communautés de communes leur première année d'existence résulte du constat qu'elles ne supportent pas, en principe, des charges importantes, étant dans une phase de développement où elles ne prennent en charge qu'un faible nombre de compétences. En revanche, dans le cas d'une « dissolution-recréation » d'EPCI, elles s'avèrent particulièrement pénalisantes et injustifiées.

De même, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) retenu pour le calcul du montant de l'attribution est celui correspondant à la moyenne de la catégorie, considérant que le calcul d'un CIF ne serait pas pertinent la première année de création d'un groupement, celui-ci ne pouvant avoir pris en charge un nombre important de compétences.

B. DES AJUSTEMENTS PONCTUELS DANS LE CADRE D'UNE PROCÉDURE DE « DISSOLUTION-RECRÉATION »

L'absence de prise en compte par le législateur de la possibilité pour les EPCI de fusionner a déjà nécessité des ajustements de la législation telle qu'issue de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, afin de répondre à des problèmes spécifiques. Ainsi, l'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) a étendu le mécanisme de garantie de la dotation globale de fonctionnement pour les EPCI qui « font suite » à un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, tandis que l'article 59 de cette même loi a permis aux EPCI « ne résultant pas d'une substitution ou d'une transformation de groupement préexistant » de bénéficier des délibérations précédemment votées en matière d'exonérations particulières de taxe professionnelle et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Ces deux articles poursuivaient le même objectif, celui de **ne pas appliquer à un groupement qui fait suite à un ou plusieurs groupements les règles prévues pour un groupement nouvellement créé.**

Par ailleurs, l'article 94 de la loi de finances pour 2003, issu d'un amendement de notre collègue député Marc Laffineur, allait dans le même sens : son premier alinéa prévoyait que le calcul de la dotation globale de fonctionnement perçue la première année par les communautés de communes issues du regroupement de plusieurs communautés de communes préexistantes serait effectué sur la base de la moyenne pondérée des coefficients d'intégration fiscale de ces dernières.

Le second alinéa disposait que les mécanismes de garantie mentionnés à l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales s'appliqueraient à ces communautés de communes dès la première année, la dotation retenue au titre de l'année précédente étant égale à la moyenne pondérée des dotations par habitant des communautés de communes préexistantes.

Cet article visait à ce que soit tenu compte des cas où les EPCI (dans la rédaction retenue, les seules communautés de communes) ne sont pas des créations *ex nihilo*, mais sont issus de la fusion d'EPCI préexistants, pour le calcul des attributions de dotations de l'Etat. Votre commission des finances avait considéré que la solution retenue par cet article relevait du bon sens et levait un obstacle à la constitution de communautés de communes de taille importante, permettant l'exercice de compétences sur un périmètre plus adapté.

On notera toutefois que cet article a été censuré par le Conseil constitutionnel qui a considéré, dans sa décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, que cet article, ainsi que six autres, était étranger au domaine des lois de finances, dès lors qu'il ne modifiait pas le montant global des dotations et ne concernait donc pas les ressources et les charges de l'Etat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Le présent article propose de permettre aux EPCI, à leur initiative ainsi qu'à celle de leurs communes membres, de fusionner sans dissolution préalable. Les communes enclavées entre ces territoires pourront être intégrées contre leur gré si les règles de la majorité qualifiée sont respectées, mais les groupements devront être volontaires pour la fusion.

L'EPCI issu de la fusion sera soumis aux règles applicables à l'EPCI le plus intégré, dans l'hypothèse où les EPCI sont issus de catégories différentes ; **toutes les compétences des EPCI fusionnés seront transférées au nouvel EPCI**, après une éventuelle période transitoire d'une durée de deux ans s'agissant des compétences « facultatives » ou « optionnelles ».

A. LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE FUSION

Le **I** de cet article introduit un article L. 5211-41-3 dans le code des collectivités territoriales, prévoyant les conditions dans lesquelles les EPCI, dont un au moins est à fiscalité propre, peuvent être autorisés à fusionner.

Il prévoit ainsi que :

- le projet de périmètre du nouvel EPCI peut être fixé par arrêté du ou des représentants de l'Etat, soit dans un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise, soit à l'initiative du ou des représentants de l'Etat après avis de la ou des commissions départementales de coopération intercommunale compétentes ;

- cet arrêté dresse la liste des EPCI intéressés, le projet de périmètre pouvant inclure des communes en vue de **délimiter un territoire d'une seul tenant et sans enclave** ;

- le conseil municipal de chaque commune membre de l'un des EPCI ou dont l'inclusion est envisagée et l'organe délibérant de chacun des EPCI disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer, l'absence de délibération valant accord à compter de l'échéance de ce délai. Dans le même délai, **toutes les communes intéressées se prononcent sur la répartition des sièges au conseil du nouvel établissement** « *dans les conditions applicables à la catégorie d'établissements publics dont ce dernier relèvera après la fusion* ».

Ces conditions s'inspirent du droit existant en matière de création et de transformation d'EPCI. Ainsi, l'article L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales dispose dans son deuxième alinéa que « *le projet d'extension du périmètre de l'établissement public est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés lorsque le périmètre projeté s'étend au-delà d'un seul département, après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale concernées* ». Toutefois, cet alinéa dispose ensuite que « *cet avis est réputé **négatif** s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois* », de même que le dispose le 2° de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, relatif aux créations d'EPCI. Le présent article prévoit, *a contrario*, que « *cet avis est réputé **favorable** s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois courant à compter de la saisine de la commission départementale de la coopération intercommunale* ». Il s'agit d'une disposition plus souple, destinée à éviter un blocage ou un retard dans la procédure de fusion pour des causes liées au délai d'un avis.

De même, l'article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales prévoit que, dans le cadre d'un projet de transformation d'un EPCI, « *le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification au maire de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale pour se prononcer sur la transformation proposée. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable* ».

Toutefois, alors qu'en cas de transformation, il est prévu par ce même article que « *les délégués des communes à l'organe délibérant de l'ancien établissement conservent leur mandat, pour la durée de celui-ci restant à courir, à l'organe délibérant du nouvel établissement* », le présent article prévoit des dispositions spécifiques dès lors que **la fusion des EPCI entraîne de facto la fusion des organes délibérants préexistants**.

Le **II** proposé par le présent article pour l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales dispose que la fusion peut être décidée par arrêté *du* ou *des* représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI sur l'arrêté définissant le périmètre du nouvel établissement. Il est prévu que, pour être valide, cet accord doit être exprimé par les organes délibérants des EPCI et par « *deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de 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 disposition reprend celle figurant au deuxième alinéa de l'article L. 52211-41-1 du code général des collectivités territoriales, prévoyant, s'agissant des transformations d'EPCI, que le périmètre peut être étendu « *après accord du conseil de l'établissement public ainsi que des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre et représentant plus de la moitié de la population totale de celle-ci ou de moitié des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population* ». Toutefois, la suite de cet alinéa prévoit que « *cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante* ». Cette condition supplémentaire ne figure pas dans le présent article : s'agissant de la fusion de deux EPCI préexistants, le gouvernement a considéré qu'une telle condition confierait un pouvoir de blocage à une seule commune, ce qui semble guère compatible avec l'idée de fusion.

B. LES COMPÉTENCES EXERCÉES PAR LE NOUVEL EPCI ISSU DE LA FUSION

Le **III** proposé par le présent article pour l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales dispose que le nouvel EPCI issu de la fusion *« relève de droit de la catégorie de celui des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus de compétences »*, et *« détient la totalité des compétences qui étaient transférées aux établissements publics de coopération intercommunale préexistants »*. Ce principe vise à **s'assurer que la fusion des EPCI s'accompagne d'un approfondissement de l'intégration des compétences au sein de la structure intercommunale** ainsi créée plutôt qu'un affaiblissement de celle-ci. Ainsi, le second alinéa prévoit que *« les compétences transférées par les communes aux établissements publics existants avant la fusion, à titre obligatoire et optionnel, sont exercées par le nouvel établissement public sur l'ensemble de son ressort »*.

Il est toutefois prévu qu'**une période transitoire d'une durée de deux ans peut être mise en œuvre**, pendant laquelle les *« autres compétences »*, ou compétences facultatives, *« peuvent continuer à n'être exercées que sur la partie du ressort du nouvel EPCI sur laquelle elles étaient mises en œuvre avant la fusion »*. La décision de mettre en œuvre cette période transitoire de deux ans relève de l'organe délibérant du nouvel EPCI issu de la fusion. Cette disposition doit **permettre au nouvel établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion de se déterminer sur le périmètre des compétences qu'il souhaite exercer, en lui accordant le temps nécessaire pour se préparer à l'exercice de compétences nouvelles pour une partie de son territoire. A l'issue de cette période, l'organe délibérant du nouvel EPCI peut décider soit d'exercer ces compétences facultatives sur la totalité de son ressort, soit d'en restituer la totalité ou une partie aux communes membres de l'EPCI.**

La suite du **III** proposé par le présent article pour l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales comporte des dispositions destinées à assurer la continuité des engagements juridiques des EPCI préexistants, et le cas échéant, des communes incluses dans le périmètre du nouvel EPCI issu de la fusion, ainsi que les modalités dans lesquels la transition est assurée.

Ainsi, la fusion entraîne le transfert des biens, droits et obligations des EPCI préexistants à l'EPCI issu de la fusion, et la substitution intégrale et de plein droit de ce dernier, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens EPCI et, le cas échéant, aux communes incluses dans son périmètre à l'occasion de la fusion.

Les éventuels transferts de compétences des communes vers le nouvel EPCI issu de la fusion sont effectués dans les conditions de droit commun, telles que prévues par les quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales. Le quatrième alinéa de cet article dispose que « [le transfert de compétences] *entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachées à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3; L. 1321-4 et L. 1321-5* ».

Il convient de rappeler que les articles du code général des collectivités territoriales mentionnés prévoient :

- la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire d'un transfert de compétence des biens meubles et immeubles utilisés, à la date du transfert, pour l'exercice de cette compétence, cette mise à disposition étant constatée par un procès-verbal contradictoire précisant la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. Il est prévu que les parties peuvent pour ce faire recourir aux conseils d'experts dont elles se partagent la rémunération, et, à défaut d'accord, peuvent recourir à l'arbitrage du président de la chambre régionale des comptes compétente (article L. 1321-1) ;

- la remise des biens mis à disposition à titre gratuit, la collectivité bénéficiaire assumant l'ensemble des obligations du propriétaire (incluant tous les pouvoirs de gestion, la prise en charge du renouvellement des biens mobiliers, l'autorisation d'occupation des biens remis la perception de leurs fruits et produits, et l'action en justice en lieu et place du propriétaire). Par ailleurs, « *la collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens* » (article L. 1321-2) ;

- le recouvrement de ses droits et obligations par la collectivité propriétaire en cas de désaffectation totale ou partielle ainsi que la possibilité pour la collectivité bénéficiaire de devenir propriétaire de ces biens désaffectés, lorsque ceux-ci ne font pas partie du domaine public (article L. 1321-3) ;

- la définition par la loi des conditions dans lesquelles les biens mis à disposition peuvent faire l'objet d'un transfert en pleine propriété à la collectivité bénéficiaire (article L. 1321-4) ;

- la substitution de la collectivité bénéficiaire du transfert de compétences, lorsque la collectivité antérieurement compétente était locataire des biens mis à disposition, dans tous ses droits et obligations, y compris dans le cadre des contrats que cette dernière avait conclu (article L. 1321-5).

Il est prévu que l'EPCI issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens EPCI, mais aussi, le cas échéant, aux communes incluses dans le périmètre du nouvel établissement, « *dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes* ». Ainsi, les contrats sont-ils exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

Par ailleurs, il est précisé que la fusion est effectuée à titre gratuit et que « *l'ensemble des personnels est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes* ».

C. LA CONSTITUTION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT DU NOUVEL EPCI ISSU DE LA FUSION

Le **IV** proposé par le présent article pour l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales dispose que « *la fusion entraîne une nouvelle élection des délégués des communes au conseil du nouvel établissement public* ». L'EPCI issu de la fusion constituant une entité nouvelle, il est en effet indispensable de prévoir une nouvelle élection des représentants des communes pour composer l'organe délibérant du nouvel établissement.

D. LE CALCUL DES ATTRIBUTIONS DE DOTATION DU NOUVEL EPCI

Le **II** du présent article insère dans le code général des collectivités territoriales un article L. 5211-32-1, prévoyant le calcul des attributions de dotation de l'Etat au nouvel EPCI issu d'une fusion.

Les deux premiers alinéa proposé par le présent article pour l'article L. 5211-32-1 du code général des collectivités territoriales prévoient les modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité, qui dérogent aux dispositions de droit commun prévues à l'article L. 5211-32 du même code. Pour mémoire, le premier alinéa de cet article dispose que « *au titre de la première année où il perçoit le produit de sa fiscalité propre, un établissement public de coopération intercommunale reçoit une attribution calculée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-30. Les attributions des communautés de communes et des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle ainsi déterminées font l'objet d'un abattement de 50 %* ».

Les dispositions prévues par la rédaction proposée par le présent article pour l'article L. 5211-32-1 du code général des collectivités territoriales sont **plus avantageuses que celles figurant dans le droit existant**. En effet, le premier alinéa prévoit que **les attributions de dotation**

d'intercommunalité en faveur du nouvel EPCI issu de la fusion sont toujours calculées de manière à être plus favorable au nouvel EPCI :

- lorsque, des deux EPCI qui fusionnent, l'un d'entre eux seulement est à fiscalité propre, la dotation d'intercommunalité attribuée la première année au nouvel établissement est calculée « *en retenant comme coefficient d'intégration fiscale le coefficient d'intégration fiscale de l'établissement de coopération intercommunale qui lui préexistait* », c'est à dire le coefficient d'intégration fiscale le plus élevé des deux EPCI participant à la fusion ;

- lorsque les deux EPCI qui fusionnent bénéficient de la fiscalité propre, « *le coefficient fiscal à retenir la première année est le coefficient d'intégration fiscale le plus élevé parmi ces établissements* ».

- enfin, le dernier alinéa de l'article L. 511-32-1 tel que proposé par le présent article prévoit, de manière cohérente avec les dispositions citées ci-dessus, que « *lorsqu'une communauté urbaine fusionne avec un autre établissement public de coopération intercommunale, la dotation d'intercommunalité de la communauté urbaine issue de la fusion est calculée en retenant la dotation par habitant la plus élevée parmi les établissements préexistants* ».

Alors que l'article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales prévoit un abattement de 50 % des attributions des communautés de communes, cette disposition ne s'applique pas aux communautés de communes issues d'une fusion. En effet, cet abattement s'applique à la première année de création d'une communauté de communes, considérant que celle-ci est alors très peu intégrée. La situation résultant de la fusion de deux EPCI est complètement différente, puisque le nouvel EPCI issu de la fusion exerce, selon la rédaction proposée par le présent article pour le III de l'article L. 52211-41-3 du code général des collectivités territoriales, « *les compétences transférées par les communes aux établissements publics existant avant la fusion, à titre obligatoire et optionnel* ». **Les dispositions dérogatoires à l'article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales sont donc parfaitement justifiées au regard des conséquences de la fusion sur le degré d'intégration du nouvel EPCI.**

Par ailleurs, il est prévu que **les garanties relatives aux dotations s'appliquent dès la première année aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération issues d'une fusion.** Par cohérence avec les dispositions visées plus haut, la base de référence pour le calcul de la garantie est la dotation de l'année précédente de l'EPCI à fiscalité propre qui préexistait à celui issu de la fusion, ou la dotation la plus élevée par habitant des deux EPCI préexistants, s'ils étaient tous les deux à la fiscalité propre.

Pour mémoire, on rappellera que, depuis la promulgation de la loi n° 2003-299 du 3 avril 2003, les garanties d'évolution de dotation globale de

fonctionnement des communautés d'agglomération sont identiques, que ces dernières soient issues d'une création *ex nihilo* ou d'une transformation, soit respectivement 95 %, 90 % et 85 % au moins du montant perçu l'année précédente :

Montant des garanties de dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération :

Origine de la CA	1^{ère} année	2^e année	3^e année	4^e année	5^e année	6^e année
Transformations	au moins 100 % de n-1	100 %	95 %	90 %	85 %	80 %
Créations <i>ex nihilo</i>	DGF calculée à partir du CIF moyen de la catégorie	100 %	95 %	90 %	85 %	80 %

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise deux objectifs :

- d'une part, **simplifier le droit existant**, qui ne prévoit pas de mécanisme de fusion et contraint les EPCI souhaitant fusionner à se dissoudre puis à se recréer (procédure dite de « dissolution – recréation ») ;

- d'autre part, **inciter au regroupement des EPCI** par le biais du mécanisme de fusion ainsi créé.

On notera toutefois que les mécanismes de fusion ne peuvent être mis en œuvre que si l'un des deux EPCI au moins prenant part à la fusion bénéficie de la fiscalité propre. En effet, **le gouvernement a souhaité que la fusion s'accompagne d'un approfondissement de l'intégration des EPCI, et n'a pas souhaité en conséquence encourager la fusion des communautés de communes sans fiscalité propre, considérant qu'il était préférable de développer l'intégration des groupements avant d'envisager leur fusion.**

Votre commission des finances considère que le mécanisme de fusion tel que proposé par le gouvernement devrait permettre de donner un nouvel élan à l'intercommunalité. Elle estime que le choix du gouvernement de prévoir que la fusion d'EPCI s'accompagne d'une intégration « maximale » du groupement issu de la fusion évitera que ce mécanisme s'accompagne d'une diminution des compétences mises en commun par les communes.

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel au présent article.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 104

Conséquences de la fusion d'EPCI sur leur régime fiscal, la fixation de leurs taux, les dates limite de délibération et le calcul des compensations versées par l'Etat au titre des exonérations de fiscalité locale

Commentaire : le présent article détaille les conséquences d'une fusion d'EPCI sur les modalités de détermination des taux du nouvel EPCI issu de la fusion, la continuité des délibérations et les dates limite en la matière ainsi que le calcul des compensations versées par l'Etat.

I. LE DROIT EXISTANT

Ainsi qu'il est rappelé dans le commentaire de l'article 103 du présent projet de loi, **le droit actuel ne prévoit pas la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de fusionner**. L'article 103 du présent projet de loi prévoyant cette possibilité, dès lors que l'un d'eux au moins est à fiscalité propre, il convenait de prévoir des dispositions spécifiques pour déterminer la fixation des taux, prévoir les conditions de versement des compensations versées par l'Etat aux EPCI préexistants et assurer la continuité des délibérations des organes délibérants de ces EPCI en matière d'exonération et d'abattement d'impositions locales.

Sur ce dernier point, il convient de rappeler que l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) comportait des dispositions de nature à assurer la continuité des délibérations pour les EPCI ne résultant pas « *d'une substitution ou d'une transformation d'un groupement préexistant* », soit résultant d'une procédure dite de « *dissolution-recréation* ».

L'encadré ci-après reproduit un extrait du rapport général sur le projet de loi de finances rectificative pour 2000 portant sur cet article.

Extrait du commentaire de l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2000

[Cet] article vise à régler une situation spécifique, qui n'est pas prévue par les dispositions législatives existantes. Il s'agit de la dissolution et de la recréation d'établissements publics de coopération intercommunale. En effet, les dispositions relatives à la coopération intercommunale n'ont prévu que, d'une part, les situations de création *ex nihilo* d'établissements publics de coopération intercommunale, et d'autre part, les transformations et les substitutions d'une structure existante. Il s'agit, dans le cas de la dissolution-recréation d'un établissement public de coopération intercommunale, d'**assurer la sécurité juridique des délibérations** relatives à la taxe professionnelle et à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Dans le cas visé par le présent article, la dissolution et la création d'un (des) établissement(s) public(s) de coopération intercommunale provoque des difficultés en matière de continuité des délibérations relatives aux exonérations particulières de taxe d'enlèvement des ordures ménagère et de taxe professionnelle. Il s'agit donc de permettre la continuité des délibérations, en l'absence de délibérations du nouvel établissement public de coopération intercommunale dans les délais légaux.

En l'absence des dispositions spécifiques prévues par le présent article, **un contribuable local serait fondé à attaquer les délibérations prises par un exécutif local dissous, et qui ne seraient donc plus valables pour le nouvel établissement public de coopération intercommunale.** Les délibérations relatives aux exonérations particulières de taxe professionnelle et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne seraient donc plus applicables. Or, une telle situation serait préjudiciable aux activités économiques implantées sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale nouvellement créé, qui bénéficiaient de ces exonérations particulières de taxe professionnelle et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Votre commission comprend les motivations des auteurs du présent article. En effet, **dès lors que le processus de dissolution-recréation d'un établissement public de coopération intercommunale peut être assimilé, en fait, à la transformation d'une structure intercommunale existante, il convient de permettre la continuité des délibérations prises par les structures dissoutes.**

Votre commission considère que l'édiction des dispositions prévues par le présent article est nécessaire pour résoudre le problème posé par les dissolutions-recréations d'établissements publics de coopération intercommunale. (...)

Source : Rapport sur la loi de finances rectificative pour 2000 de Philippe Marini, n° 149, 2000-2001, pages 326-327

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Les solutions retenues par le présent projet de loi, au-delà de leur complexité apparente, provenant de la nécessité d'adapter les dispositions de droit commun au cas spécifique des EPCI issus de la fusion d'EPCI préexistants, permettent d'encadrer ce processus. Elles ne se substituent

pas aux dispositions spécifiques introduites pour le cas des « dissolution-recréations » d'EPCI, et constituent donc une procédure supplémentaire.

Le présent article retient les principes suivants :

- l'EPCI issu de la fusion de deux EPCI préexistants se substitue à eux et est soumis au régime de l'EPCI préexistant le plus intégré ;

- le calcul des taux du nouvel EPCI est effectué de manière à ce qu'il ne s'effectue pas au détriment des redevables, en leur assurant une certaine visibilité quant à l'évolution des taux ;

- les contraintes en matière de dates limite pour que les délibérations du nouvel EPCI puissent être appliquées dès l'année suivant celle de sa création sont allégées, afin de permettre au nouvel EPCI, même créé tardivement dans l'année, de mettre en œuvre une politique fiscale adaptée sur l'ensemble de son périmètre ;

- les délibérations en matière d'exonération et d'abattement de taxe professionnelle et de taxes foncières sont maintenues pour leur durée et leur quotité, ou pour la première année suivant celle de la fusion, selon qu'elles s'appliquent à plusieurs années ou à une année seulement, afin de garantir la sécurité juridique des redevables concernés par la fusion ;

- enfin, l'EPCI issu de la fusion perçoit en lieu et place des EPCI préexistants, et selon des modalités de calcul identiques, les compensations versées par l'Etat au titre des exonérations d'impôts locaux.

A. LE RÉGIME DE L'EPCI ISSU DE LA FUSION D'EPCI PRÉEXISTANTS

Le I du présent article tire les conséquences de la procédure de fusion de deux EPCI prévue à l'article 103 du présent projet de loi. Il prévoit notamment qu'**en cas de fusion de plusieurs groupements à fiscalité propre, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) retenu la première année est celui de l'EPCI ayant le CIF le plus élevé l'année précédant la fusion.**

Le A du I du présent article introduit un article 1638 0-*bis* dans le code général des impôts, détaillant le régime et les modalités de calcul des taux de l'EPCI à fiscalité propre additionnelle issu de la fusion.

De manière générale, le texte proposé par le présent article vise à s'assurer que la fusion d'EPCI s'accompagne d'un alignement du régime du nouvel EPCI sur le régime le plus intégré des EPCI préexistants (et donc également, le plus avantageux pour le bénéfice des attributions de dotations de l'Etat).

Le I proposé par le présent article pour l'article 1638 0-bis précité prévoit les conditions dans lesquelles sont fixés les taux du nouvel EPCI lorsque le groupement préexistant le plus intégré était à fiscalité propre additionnelle. Le premier alinéa dispose que le nouvel EPCI issu de la fusion est « *soumis de plein droit au régime de la fiscalité additionnelle* » en cas de fusion de deux EPCI à fiscalité propre additionnelle ou d'un EPCI à fiscalité propre additionnelle et d'un EPCI sans fiscalité propre.

Le tableau ci-après reprend les différents cas de fusion entre EPCI, et illustre ce constat.

Régime de l'EPCI issu de la fusion de plusieurs EPCI préexistants en fonction du régime de ces derniers

	Syndicat sans fiscalité propre	Fiscalité additionnelle (FA)	Taxe professionnelle de zone (TPZ)	Taxe professionnelle unique (TPU)	Fiscalité mixte (TPU + FA)
Syndicat sans fiscalité propre	Pas de fiscalité propre	FA	TPZ	TPU	TPU + FA
Fiscalité additionnelle (FA)	FA	FA	TPZ	TPU	TPU + FA
Taxe professionnelle de zone (TPZ)	TPZ	TPZ	TPZ	TPU	TPU + FA
Taxe professionnelle unique (TPU)	TPU	TPU	TPU	TPU	TPU + FA
Fiscalité mixte (TPU + FA)	TPU + FA	TPU + FA	TPU + FA	TPU + FA	TPU + FA

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

B. LA DÉFINITION DES TAUX DE FISCALITÉ ADDITIONNELLE DE L'EPCI ISSU DE LA FUSION D'EPCI PRÉEXISTANTS

Les trois alinéas suivants définissent la **fixation des taux de fiscalité additionnelle du nouvel EPCI issu de la fusion, en prévoyant deux modalités distinctes** :

- soit l'EPCI souhaite faire usage des modalités fixées par le I de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, qui s'appliquent aux EPCI dotés d'une fiscalité propre existants. Dans ce cas, il peut soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente, soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes, sous réserve du respect des règles de lien entre les taux de taxe professionnelle et les taux des taxes ménages. Les taux retenus pour l'année précédant la fusion sont égaux au taux moyen de chaque taxe des EPCI à fiscalité additionnelle, pondéré par l'importance des bases de ces EPCI. Si seulement l'un des deux

EPCI préexistants à la fusion était à fiscalité propre additionnelle, les taux retenus sont ceux de celui-là ;

- soit l'EPCI souhaite faire usage des modalités fixées par le II de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, qui s'appliquent aux créations d'EPCI dotés d'une fiscalité propre. Dans ce cas, le taux moyen pondéré de chacune des quatre taxes tient compte des produits perçus par les EPCI : les rapports entre les taux doivent être identiques à ceux constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chacune des taxes, dans l'ensemble des communes membres.

On notera que ces deux procédures sont également offertes aux EPCI à taxe professionnelle de zone (TPZ), pour les taux applicables en dehors de la zone.

Le choix entre les deux solutions susmentionnées est à la discrétion du conseil communautaire du nouvel EPCI à fiscalité propre additionnelle. En effet, le gouvernement a souhaité encourager la fusion des EPCI et permettre à l'EPCI issu de la fusion de retenir, pour le calcul des taux, celui qui paraît le plus approprié pour éviter une augmentation brusque de ceux-ci sur une partie de leur périmètre. En effet, dans le cas de la création *ex nihilo* d'un EPCI à fiscalité propre additionnelle, le calcul des taux du nouvel EPCI s'effectue selon les modalités suivantes :

- le conseil communautaire de l'EPCI issu d'une création *ex nihilo* vote un produit ;

- pour chaque impôt, le taux moyen pondéré (TMP) est calculé en tenant compte des produits perçus dans chaque commune. Le calcul de ce TMP consiste à diviser la somme des produits perçus par chaque commune par la somme des bases d'imposition de celle-ci ;

- le TMP ainsi obtenu est alors appliqué à la somme des bases de l'EPCI, ce qui permet d'obtenir un produit assuré ;

- le rapport entre le produit voté par le conseil communautaire de l'EPCI issu d'une création *ex nihilo* et le produit assuré ainsi défini permet de définir un coefficient (généralement inférieur à 1, dès lors qu'il est rare que l'EPCI souhaite augmenter les taux des impositions dès la première année de sa création), qui est alors appliqué au taux moyen pondéré de chaque impôt pour déterminer le taux de fiscalité additionnelle perçu par l'EPCI.

Afin d'éviter que la fusion d'EPCI ne se traduise par une hausse importante et immédiate des taux d'imposition sur une partie de leur périmètre, le présent article prévoit donc de laisser le choix au conseil communautaire de l'EPCI issu d'une fusion de retenir soit cette solution, soit celle portant sur la liaison des taux, qui revient à considérer que l'EPCI issu d'une fusion s'inscrit dans la continuité des EPCI préexistants.

On notera que, **dans l'hypothèse où la fusion d'EPCI préexistants implique également l'intégration d'une commune dans le périmètre de l'EPCI issu de la fusion, il n'est pas tenu compte des taux d'imposition pratiqués par cette commune, quelle que soit la solution retenue par le nouvel EPCI pour le calcul de ses taux d'imposition.**

La mention selon laquelle il est tenu compte des produits perçus par les EPCI constitue une précision par rapport à la rédaction du II de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, qui prévoit qu' « *en cas de création d'un établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre, les rapports entre les taux des quatre taxes établies par l'établissement public de coopération intercommunale doivent être égaux, la première année, aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres* ».

C. LES MODALITÉS DE FIXATION DES TAUX DE TAXE PROFESSIONNELLE DE ZONE DE L'EPCI ISSU DE LA FUSION

Le II proposé par le présent article pour l'article 1638 0-bis du code général des impôts détaille les conséquences fiscales de la fusion d'EPCI dont au moins un est à fiscalité propre et pose le **principe selon lequel le régime fiscal applicable la première année après la fusion est le plus intégrateur de ceux constatés l'année précédant la fusion, parmi les EPCI concernés.**

Pour les EPCI à taxe professionnelle de zone, au titre du taux de taxe professionnelle applicable dans la zone, ainsi que pour les EPCI à taxe professionnelle unique, le taux voté la première année ne peut excéder le taux moyen pondéré constaté l'année précédente dans les communes membres. Cette règle est identique à celle prévue en cas de création d'EPCI à taxe professionnelle unique ou pour la première année de mise en œuvre d'une taxe professionnelle de zone.

Ce II prévoit donc les conditions de fixation des taux du nouvel EPCI lorsque celui-ci résulte de la fusion d'un EPCI ayant mis en œuvre une taxe professionnelle de zone (TPZ) soit avec un autre EPCI à taxe professionnelle de zone, soit avec un EPCI à fiscalité additionnelle, soit avec un syndicat de communes. Le premier alinéa du II dispose que le nouvel EPCI issu de la fusion « *est soumis de plein droit* » à la taxe professionnelle de zone. Par conséquent, il perçoit cette taxe au sein du périmètre des zones d'activités économiques existant l'année précédant la fusion, en lieu et place de ses communes membres. Ainsi, pour cette fraction de territoire, l'EPCI est soumis aux mêmes dispositions qu'un EPCI à taxe professionnelle unique, et perçoit les mêmes compensations, calculées de manière identique. En dehors de cette zone, il perçoit une fiscalité additionnelle, ainsi que des compensations, calculées comme celles versées à la catégorie d'EPCI à laquelle il appartient.

La première année suivant celle de la fusion, il est prévu que le taux de taxe professionnelle de zone voté par l'EPCI issu de la fusion « *ne peut excéder le taux moyen de taxe professionnelle constaté l'année précédente dans les communes membres, pondéré par l'importance des bases de ces communes ; le taux moyen pondéré tient compte des produits perçus par les établissements publics de coopération intercommunale préexistants et des bases imposées à leur profit à la taxe professionnelle de zone* ». Cette dernière condition vise à prendre en compte le fait qu'une taxe professionnelle de zone a pu être mise en œuvre par un ou plusieurs EPCI préexistants à l'EPCI issu de la fusion.

Dans le cas d'une fusion d'EPCI à fiscalité propre additionnelle préexistants, le calcul du taux moyen pondéré ne peut s'effectuer de la même manière que dans le cas prévu par le 1° du II de l'article 1609 *quinquies* C du code général des impôts pour la mise en œuvre d'une taxe professionnelle de zone, qui dispose que « *le taux de taxe professionnelle voté par la communauté de communes (...) ne peut, la première année, excéder le taux moyen de taxe professionnelle constaté l'année de la décision mentionnée au premier alinéa dans les communes membres, pondéré par l'importance des bases de taxe professionnelle des communes* ».

« *Le taux moyen pondéré mentionné ci-dessus est majoré du taux de la taxe professionnelle perçue l'année de la décision mentionnée au premier alinéa* ».

Dans ce cas, le calcul du taux moyen pondéré est donc le suivant :

Somme des produits de TP des communes membres

————— + taux additionnel de l'EPCI

Somme des bases de TP des communes membres

Or, dans le cas, visé par le présent article, soit la fusion de deux EPCI à fiscalité additionnelle préexistants, le calcul du taux moyen pondéré ne peut être réalisé selon ces modalités, dès lors que plusieurs taux de fiscalité additionnelle existaient sur le territoire de l'EPCI nouvellement créé par la fusion des EPCI préexistants. Par conséquent, le mode de calcul du taux moyen pondéré est modifié pour tenir compte de cette spécificité. Le texte précise donc que « *le taux moyen pondéré tient compte des produits perçus par les établissements publics de coopération intercommunale préexistants et des bases imposées à leur profit à la taxe professionnelle de zone* ».

Le mode de calcul du taux moyen pondéré est donc le suivant :

Somme des produits de TP des communes et des produits de TP des EPCI (tenant compte de la fiscalité additionnelle et de la TPZ)

Somme des bases de TP imposées au profit des communes et des EPCI sur la zone

Le taux moyen pondéré ainsi calculé constitue un plafond pour l'établissement de la taxe professionnelle de zone. Toutefois, les taux de taxe professionnelle de zone étant généralement plus faibles que les taux de taxe professionnelle dans le reste du groupement, afin d'attirer des entreprises sur le territoire de la zone ainsi définie, cette condition est, de manière générale, peu contraignante. Il s'agit cependant, de manière similaire au calcul des taux de fiscalité additionnelle de l'EPCI issu d'une fusion détaillé plus haut, de faire en sorte que le taux de taxe professionnelle de zone voté par le nouvel EPCI ne se traduise pas par une hausse des impositions pour les redevables de la taxe professionnelle concernés.

En revanche, il est prévu que, dans l'hypothèse où le taux moyen pondéré ainsi calculé est inférieur à un ou aux taux de taxe professionnelle de zone (si plusieurs EPCI préexistants à la fusion avaient mis en place des taxes professionnelles de zone), l'EPCI issu de la fusion peut fixer son taux de taxe professionnelle de zone dans la limite du taux de taxe professionnelle de zone le plus élevé voté l'année précédente par un EPCI préexistant.

Ainsi, pour les EPCI à taxe professionnelle de zone, le taux voté la première année ne peut excéder soit le taux moyen pondéré de l'année précédente, soit le taux de zone de l'année précédente lorsque celui-ci s'avère supérieur au taux moyen pondéré.

L'EPCI issu de la fusion peut mettre en œuvre la procédure de réduction des écarts de taux, prévue au troisième alinéa du 1^o de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, qui dispose que « *des taux d'imposition différents du taux communautaire (...) peuvent être appliqués pour l'établissement des douze premiers budgets de la communauté. Les écarts entre les taux applicables dans chaque commune membre et le taux communautaire sont réduits dans les conditions prévues au 1^o du III de l'article 1609 nonies C* ». Pour l'établissement des modalités de réduction des écarts de taux, il est tenu compte du taux effectivement appliqué sur le territoire des communes concernées par la taxe professionnelle de zone au titre de l'année précédente. Cette procédure peut concerner des zones existantes et des zones nouvellement créées par l'EPCI issu de la fusion³⁹.

³⁹ On notera toutefois que la procédure de réduction des écarts de taux a peu vocation à être utilisée pour rapprocher le taux effectif de taxe professionnel d'une commune vers le taux de taxe professionnelle de zone, dès lors que la mise en œuvre d'une taxe professionnelle de zone vise à attirer des entreprises et se traduit donc de manière générale par des taux de taxe professionnelle inférieurs à ceux pratiqués dans le groupement.

Il est par ailleurs précisé au 2° du II de l'article 1638 0-*bis* du code général des impôts inséré par le présent article que, en dehors de la zone, les dispositions relatives aux taux de fiscalité additionnelle prévues au I du présent article sont applicables.

D. LES MODALITÉS DE FIXATION DES TAUX DE TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE DE L'EPCI ISSU DE LA FUSION

Le III de l'article 1638 0-*bis* du code général des impôts inséré par le présent article dispose que **l'EPCI issu de la fusion de deux EPCI préexistants est « soumis de plein droit » au régime de la taxe professionnelle unique (TPU) dès lors que l'un au moins des EPCI préexistant bénéficiait de la TPU.**

Dans ce cas, le taux de taxe professionnelle voté par l'EPCI issu de la fusion ne peut excéder le taux moyen pondéré de taxe professionnelle des communes membres, tenant compte des produits perçus et des bases imposées au profit des EPCI préexistants. Cette dernière précision constitue une dérogation au droit commun prévu au a du 1° du III de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, qui prévoit que : « *la première année d'application [de la TPU], le taux de taxe professionnelle voté par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale 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* ».

Dès lors qu'il s'agit de la fusion de deux EPCI, dont l'un au moins bénéficiait de ressources tirées de la perception de la taxe professionnelle unique, le mode de calcul exposé plus haut ne pouvait être appliqué. De manière similaire au mode de calcul du taux de taxe professionnelle de zone exposé plus haut, le mode de calcul du taux moyen pondéré en cas de fusion d'EPCI, dont un au moins était à la TPU, est donc le suivant :

Somme des produits de taxe professionnelle des communes et des produits de TP des EPCI (au titre de la TPU et, le cas échéant, de la TPZ)

Somme des bases de TP imposées au profit des communes, des EPCI à TPU et à TPZ

Sous la réserve de cet ajustement des modalités de calcul du taux moyen pondéré, pour les EPCI à taxe professionnelle unique issus de la fusion d'EPCI préexistants, le taux voté la première année ne peut excéder le taux moyen pondéré de l'année précédente, comme en cas de création.

Il est fait référence à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts pour préciser que le nouveau taux s'applique dans toutes les communes

dès la première année, lorsque le taux de taxe professionnelle de la commune la moins imposée était, l'année précédente, égal ou supérieur à 90 % du taux de taxe professionnelle de la commune la plus imposée. Lorsqu'une telle condition n'est pas remplie, un mécanisme de réduction progressive des écarts de taux est mis en œuvre, dans les conditions prévues par le droit existant.

Le 2° du III proposé par le présent article pour l'article 1638 0-*bis* du code général des impôts prévoit que lorsque l'un des EPCI à TPU percevait également la taxe d'habitation et les taxes foncières, l'EPCI issu de la fusion perçoit également la taxe d'habitation et les taxes foncières. Pour la première année de la fusion, il est prévu que les rapports entre les taux de taxe d'habitation et des taxes foncières établis par l'EPCI soient égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.

E. L'AMÉNAGEMENT DES DATES LIMITE POUR LES DÉLIBÉRATIONS RELATIVES À LA TAXE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES DES EPCI ISSUS DE LA FUSION D'EPCI PRÉEXISTANTS

Le **B** du présent article introduit un III dans l'article 1639 A *bis* du code général des impôts, disposant que **les EPCI fusionnés peuvent prendre les délibérations relatives à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères jusqu'au 15 janvier de l'année suivant celle de la fusion**. Cette date est celle appliquée aux EPCI créés *ex nihilo* : le deuxième alinéa du 1 du II de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts dispose en effet que « (...) *les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne résultant pas d'une substitution ou d'une transformation d'un groupement préexistant peuvent prendre les délibérations afférentes à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1609 bis, 1609 quinquies C et 1609 nonies D ainsi qu'aux 1 et 2 du III de l'article 1521 jusqu'au 15 janvier de l'année qui suit celle de leur création (...)* ». Cette disposition aligne donc la date limite d'institution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour les EPCI issus d'une fusion d'EPCI préexistants sur le droit en vigueur pour les EPCI créés *ex nihilo*.

A défaut, le régime applicable aux EPCI préexistants à la fusion, et, le cas échéant, aux communes rattachées à l'occasion de cette fusion, est maintenu, l'EPCI nouvellement créé percevant la taxe en lieu et place des EPCI ayant fait l'objet de la fusion. En effet, il est probable que certains EPCI n'auront pas le temps soit de réaliser les études financières nécessaires pour choisir le mode de financement du service communautaire d'élimination des déchets ménagers le plus satisfaisant, soit de réunir le conseil communautaire pour instituer la TEOM. Ces dispositions permettent donc de garantir au nouvel EPCI, en tout état de cause, des ressources pour couvrir les dépenses afférentes à la collecte et au traitement des déchets ménagers. Ainsi, à défaut de délibération de l'EPCI issu de la fusion avant le 15 janvier, les

décisions prises par les communes et les EPCI ayant fusionné restent applicables dans les conditions suivantes :

- si une commune membre du nouvel EPCI avait institué la TEOM, sa délibération demeure applicable et elle continue à percevoir le produit de la taxe au titre de l'année qui suit celle de la fusion ;

- si un EPCI fusionné avait institué la TEOM, sa délibération demeure applicable, mais la perception de son produit revient à l'EPCI issu de la fusion.

On relèvera que **ce dispositif est celui appliqué, dans le droit existant, aux créations *ex nihilo* d'EPCI**. Par ailleurs, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), contrairement à la TEOM, n'est pas concernée par ces dispositions car elle peut être instaurée à n'importe quel moment de l'année.

Au total, en matière de financement de l'enlèvement des ordures ménagères, l'EPCI nouvellement créé doit délibérer pour installer un régime unifié, que ce soit la TEOM ou la REOM. Pour mettre en œuvre la TEOM sur l'ensemble de son périmètre, le conseil délibérant du nouvel EPCI doit prendre une délibération à cet effet avant le 15 janvier de la première année de sa création. En revanche, pour la REOM, aucune contrainte en matière de date n'existe, et le conseil délibérant peut prendre une délibération à n'importe quel moment de l'année. Il peut également laisser les communes et les EPCI préexistants conserver leurs modalités antérieures de financement de l'enlèvement des ordures ménagères la première année suivant la fusion s'il souhaite instaurer la TEOM mais n'a pas été en mesure de prendre une délibération à cet effet avant le 15 janvier.

F. LA CONTINUITÉ DES DÉLIBÉRATIONS DES EPCI PRÉEXISTANTS EN MATIÈRE D'EXONÉRATIONS

Le C du présent article introduit un IV dans l'article 1639 A *ter* du code général des impôts, permettant à un EPCI issu de la fusion d'EPCI préexistants de **prendre des délibérations en matière d'exonérations de taxe professionnelle avant le 1^{er} novembre de l'année de la fusion, pour l'année suivante**.

Le 1^o prévoit que l'EPCI issu de la fusion, ou, dans l'hypothèse où le périmètre du nouvel EPCI a été fixé par arrêté du représentant de l'Etat, mais que la fusion n'est pas réalisée, les conseils municipaux des communes membres ou l'organe délibérant du ou des EPCI, doivent prendre avant le 1^{er} novembre de l'année de la fusion les délibérations applicables à compter de l'année suivante sur l'ensemble du territoire en matière de taxe professionnelle. Cette disposition déroge au droit commun s'agissant de la

date limite pour prendre des délibérations en matière de taxe professionnelle, fixée au 1^{er} octobre par le premier alinéa de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts. Elle vise à **permettre à un nouvel EPCI issu de la fusion d'EPCI préexistants d'instituer des mesures d'abattement ou d'exonération en matière de taxe professionnelle, ou de s'y opposer, lorsque cette fusion intervient tardivement dans l'année et de mettre en œuvre rapidement une politique fiscale cohérente sur l'ensemble de son périmètre.**

Cette date limite ne concerne toutefois pas les délibérations prises en application de l'article 1465 du code général des impôts, portant sur les exonérations de taxe professionnelle pendant cinq ans des entreprises en difficulté situées dans certaines zones d'aménagement du territoire. En effet, ces délibérations peuvent être prises jusqu'au 31 décembre pour être applicables l'année suivante, conformément aux dispositions de l'article 1466 du code général des impôts.

Le 2^o du IV introduit par le présent article à l'article 1639 A *ter* du code général des impôts prévoit que, **en l'absence de délibération prise avant le 1^{er} novembre de l'année de la fusion, les délibérations antérieures relatives aux exonérations et abattement de taxe professionnelle portant sur un territoire donné continuent de s'appliquer à l'EPCI nouvellement créé**, qu'elles soient déjà appliquées ou applicables pour la première fois l'année suivant celle de la fusion des EPCI.

S'agissant des délibérations visées au a), elles sont maintenues pour leur durée et leur quotité. La mention de la durée résulte du fait que les exonérations mentionnées sont valables pour plusieurs années. Ainsi, à titre d'exemple, l'exonération de taxe professionnelle visée à l'article 1464 B du code général des impôts, accordée aux entreprises créées, est valable « *au titre des deux années suivant celle de leur création* ». De même l'article 1464 D, accorde aux médecins et les auxiliaires médicaux une exonération de taxe professionnelle « *pendant les deux années qui suivent celle de leur établissement* ». L'article 1464 E dispose que les collectivités territoriales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre peuvent « *exonérer de taxe professionnelle pour moitié et pendant dix ans, la valeur locative des installations de désulfuration du gazole et du fioul lourd (...)* ». Le maintien des exonérations visées au a) du 2^o du IV introduit par le présent article pour l'article 1639 A *ter* du code général des impôts vise donc à garantir une sécurité juridique au redevable : les exonérations visées étant valables pour plusieurs années, il convenait en effet d'éviter que la fusion d'EPCI entraîne la fin d'une exonération de taxe professionnelle en cours d'application, ou s'oppose à l'application d'une exonération applicable la première fois l'année de la fusion.

Le présent article prévoit également que ces délibérations sont maintenues « *pour leur quotité* ». Il s'agit de prendre en compte le fait que les

exonérations, en cas de passage de l'EPCI issu de la fusion à la taxe professionnelle unique, ne peuvent plus s'appliquer de manière distincte sur une partie du territoire de celui-ci. Par conséquent, elles s'appliquent de manière partielle, en fonction du rapport entre le taux de l'endroit - commune ou EPCI - où elles étaient en vigueur et le taux du nouvel EPCI issu de la fusion.

S'agissant des délibérations des collectivités territoriales et de leurs groupements, visées au b), qui concernent des cas précis et sans spécification de durée, les exonérations de taxe professionnelle ne sont maintenues que pour la première année qui suit celle de la fusion. Pour les EPCI faisant application de la taxe professionnelle unique, il est procédé de manière identique pour les délibérations prises par les communes intégrées dans le nouvel EPCI issu de la fusion d'EPCI préexistants.

Le **D** du présent article modifie l'article 1639 A *quater* du code général des impôts, en introduisant un II.

Il prévoit que, de manière similaire au dispositif prévu ci-dessus en matière de taxe professionnelle, l'EPCI issu de la fusion ou, dans l'hypothèse où le périmètre du nouvel EPCI a été fixé par arrêté du représentant de l'Etat, mais que la fusion n'est pas encore réalisée, les conseils municipaux des communes membres ou l'organe délibérant du ou des EPCI, doivent prendre avant le 1^{er} novembre de l'année de la fusion les délibérations applicables à compter de l'année suivante sur l'ensemble du territoire en matière d'exonérations de taxe d'habitation et de taxes foncières.

De même que pour les décisions d'exonération et d'abattement en matière de taxe professionnelle, le 2^o prévoit que, **en l'absence de délibération prise avant le 1^{er} novembre de l'année de la fusion, les délibérations antérieures relatives aux exonérations et abattements de taxe d'habitation et de taxes foncières continuent de s'appliquer à l'EPCI nouvellement créé**, qu'elles soient déjà appliquées ou applicables pour la première fois l'année suivant celle de la fusion des EPCI.

Les délibérations portant exonération de taxe foncière pour une durée supérieure à un an, visées au a), sont maintenues pour leur durée et leur quotité, dès lors qu'elles sont en cours d'application ou sont applicables pour la première fois l'année suivant celle de la fusion. De même que pour les exonérations de taxe professionnelle décidées par les EPCI préexistants, cette disposition vise à garantir la sécurité juridique des redevables à la taxe foncière et éviter l'interruption d'une exonération avant le terme prévu par les dispositions du code général des impôts.

S'agissant des autres délibérations portant exonération de taxe foncière, le b) prévoit, de manière similaire aux dispositions du présent article en matière de taxe professionnelle, que les exonérations décidées par les

collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre préexistants sont maintenues pour la première année suivant celle de la fusion.

G. LES MODALITÉS DE CALCUL DES COMPENSATIONS REVENANT À L'EPCI ISSU DE LA FUSION D'EPCI PRÉEXISTANTS

Le **II** du présent article prévoit les **modalités de calcul des compensations d'exonérations de fiscalité locale aux EPCI fusionnés selon le régime fiscal qui leur est applicable. Les EPCI à fiscalité additionnelle issus d'une fusion continueront à percevoir les compensations que percevaient les EPCI préexistants**, qui seront calculées de la même manière qu'avant la fusion. Ces dispositions s'appliquent également aux EPCI à fiscalité mixte pour les compensations qu'ils perçoivent, le cas échéant, au titre des trois « impôts ménages ». Les compensations de taxe professionnelle versées aux EPCI à taxe professionnelle unique et à taxe professionnelle de zone sont calculées, comme en cas de création *ex nihilo*, avec le taux moyen pondéré de l'année précédant l'entrée en vigueur de la compensation.

En matière de taxe professionnelle, il est prévu que les EPCI relevant du régime de la fiscalité additionnelle et issus d'une fusion « *perçoivent aux lieu et place des EPCI préexistants* » les compensations suivantes :

- la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) ;
- la compensation des exonérations de taxe professionnelle au titre des créations et extensions d'activité en zones de revitalisation rurales et des zones de redynamisation urbaines (ZRU) ;
- la compensation par le fonds national de péréquation (FNP) des exonérations de taxe professionnelle liées aux opérations de décentralisation, de reconversion et de reprise d'établissements en difficulté dans les zones de revitalisation rurales (ZRR) et la compensation des exonérations pour les créations ou extensions d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique applicables dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire et dans les territoires ruraux de développement prioritaire définis par décret ;
- la compensation des exonérations de taxe professionnelle liées aux créations d'établissements en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et en zones franches urbaines (ZFU) ;
- la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour une durée de cinq ans, pour les immeubles situés en zone franche urbaine (ZFU) et affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle ;

- la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles en zone franche urbaine (ZFU) et affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle en cas de changement d'exploitant au cours de la période d'exonération ;

- la compensation de la suppression de la part de la taxe professionnelle perçue au profit des départements de la Corse-du-sud et de la Haute-Corse et de la collectivité territoriale de Corse et de l'application d'un coefficient égal à 0,75 aux bases de cette taxe imposées en Corse au profit des communes et de leurs groupements ;

- la compensation des exonérations de taxe professionnelle pour les contribuables qui exercent une activité industrielle, commerciale ou artisanale au titre des créations et extensions d'établissements en Corse ;

- la compensation des exonérations de taxe professionnelle pour les activités tertiaires installées dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire ;

- la compensation de la réduction progressive des bases de taxe professionnelle pour les titulaires de bénéfices non commerciaux, les agents d'affaires et intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés et n'étant pas soumis de plein droit ou sur option à l'impôt sur les sociétés ;

- la compensation des exonérations de taxe d'habitation.

Il est prévu que, pour le calcul de la compensation versée au titre des dispositions susmentionnées, seront retenues les « *bases constatées au sein de chacun des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale préexistants et le taux retenu pour le calcul de la compensation antérieurement à la fusion* ». Cette précision vise à prendre en compte l'évolution des bases, avec un taux « gelé » à son niveau au moment du calcul de la première année de mise en œuvre de la compensation. Ainsi, les EPCI à fiscalité additionnelle issus d'une fusion continueront à percevoir les compensations que percevaient les EPCI préexistants, qui seront calculées de la même manière qu'avant la fusion.

Il est toutefois précisé que pour le calcul de la compensation prévue pour la réduction de taxe professionnelle au titre de la création d'établissement, « *les recettes fiscales et les compensations retenues pour le calcul de la réfaction s'entendent des montants perçus par l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion* ».

Il convient de rappeler que le IV *bis* de l'article 6 de la loi de finances initiale pour 1987 a prévu une compensation versée par l'Etat aux collectivités en contrepartie de la réduction de la moitié des bases dont bénéficient les

redevables de la taxe professionnelle pour la première année d'imposition. Toutefois, en dehors de certains cas énumérés par le IV *bis* de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, « *cette compensation est diminuée d'un montant égal à 2 % des recettes fiscales de la collectivité ou du groupement bénéficiaire* ».

S'agissant des EPCI à fiscalité additionnelle issus d'une fusion d'EPCI préexistants, la compensation leur sera versée dès lors que l'un au moins des EPCI préexistants en bénéficiait. Le calcul de cette compensation sera effectué à partir des réductions de bases constatées sur l'ensemble du territoire du nouvel EPCI. Par cohérence, le calcul de la réfaction sera effectué à partir des recettes fiscales du nouvel EPCI issu de la fusion et non de celles prélevées sur le territoire des EPCI préexistants ayant bénéficié de la compensation.

Le 3° du II détaille les exceptions en matière de calcul des compensations au nouvel EPCI issu de la fusion d'EPCI préexistants.

Ainsi, pour l'exonération prévue au titre du IV de l'article 42 de la loi de finances initiale pour 2001 (compensation des pertes de ressources résultant de l'abattement de 30 % sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements à usage locatif en zone urbaine sensible), la loi dispose que « *la compensation versée à chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale est égale, chaque année, au produit du montant de l'abattement mentionné au I de l'article 1388 bis par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties voté par la collectivité ou l'établissement public au titre de l'année précédant celle de l'imposition* ».

De même :

- le II de l'article 44 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer prévoit que « *l'Etat compense, chaque année, la perte de recettes résultant, pour les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des dispositions de l'article 1388 ter du code général des impôts.*

« *Cette compensation est calculée dans les conditions prévues aux deuxième, troisième et quatrième alinéas du IV de l'article 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000)* » ;

- l'articles L. 5214-23-2 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *les pertes de recettes que la communauté de communes subit du fait des exemptions temporaires dont bénéficient les constructions nouvelles ainsi que les locaux visés aux articles 1384 C et 1384 D du code général des impôts au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont compensées par une subvention de l'Etat, déterminée dans les mêmes conditions que l'allocation servie aux communes, conformément aux*

dispositions de l'article L. 2335-3 », soit « une compensation par l'Etat dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat », lorsque les exonérations entraînent pour les communes « une perte de recettes substantielle » ;

- l'article L. 5215-35 du code général des collectivités territoriales reprend les mêmes dispositions que celles visées ci-dessus, pour les communautés urbaines ;

- le IV de l'article 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt dispose que « (...) l'Etat, dans les conditions prévues en loi de finances, compense les pertes de recettes supportées, l'année précédente, par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale en raison de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties accordée en application des 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 1395 du code général des impôts.

« Cette compensation est égale au produit obtenu en multipliant, chaque année, et pour chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale, le montant des bases d'imposition exonérées de l'année précédente par le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de la même année ».

Toutes les dispositions visées ci-dessus prévoient que seront pris en compte, non seulement les bases d'imposition faisant l'objet d'exonérations pour l'année concernée, mais également les taux votés cette même année, ou l'année précédente par les collectivités pour le calcul du montant des compensations, contrairement aux dispositions du 2°, qui ne prennent en compte que l'évolution des bases, les taux étant gelés à leur niveau à la date de mise en œuvre de la compensation. C'est la raison pour laquelle le deuxième alinéa du 2° dispose que « pour la première année suivant celle de la fusion, ces compensations sont déterminées en retenant le montant de l'abattement ou de la base exonérée au sein du périmètre de chacun des établissements publics de coopération intercommunale préexistants et le taux des taxes foncières voté l'année précédente par chaque établissement public de coopération intercommunale préexistant ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article particulièrement complexe, vise à la fois à réparer un vide juridique dans les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales et du code général des impôts, le législateur n'ayant pas prévu de dispositions relatives à la fusion d'EPCI, et à encourager cette fusion en faisant en sorte que l'EPCI issu de la fusion reprenne les caractéristiques de l'EPCI préexistant le plus intégré, et donc, celui qui bénéficiait de davantage de compétences et d'attributions de dotation d'intercommunalité plus élevées.

Il prévoit des dispositions permettant d'assurer la continuité, tant en matière de vote des taux que de délibérations relatives à des exonérations et abattement d'impôts locaux, entre les EPCI préexistants et l'EPCI issu de la fusion. Il convient de souligner que ces dispositions sont transitoires, les EPCI issus d'une fusion d'EPCI préexistants étant ensuite soumis au droit commun applicable à la catégorie d'EPCI à laquelle ils appartiennent.

Un tel dispositif était nécessaire. En effet, depuis le vote de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (n° 99-586 du 12 juillet 1999), le législateur avait, à plusieurs reprises, dû prévoir des mécanismes spécifiques pour répondre à des situations particulières d'EPCI souhaitant fusionner. Cette possibilité n'étant pas prévue par les textes, **la fusion de deux EPCI ne pouvait être effectuée que par leur dissolution puis la création d'un nouvel EPCI dont le périmètre recouvrait celui des deux EPCI préexistants.** Le nouvel EPCI, étant assimilé à une création en droit, voyait ses attributions de dotations de l'Etat réduites. Le législateur avait donc dû « bricoler » des solutions *ad hoc* visant les EPCI issus « ni d'une transformation, ni d'une création », ou résultant d'une procédure dite de « dissolution-recréation », afin d'assurer la transition entre les établissements préexistants et l'EPCI ainsi créé.

Votre commission des finances considère que le présent article est de nature à rendre plus aisée la fusion d'EPCI, en prévoyant des modalités spécifiques et adaptées pour assurer une continuité par rapport aux EPCI préexistants. Elle ne vous proposera qu'un amendement rédactionnel.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 123

Assouplissement des conditions de définition et de révision des attributions de compensation versées par les EPCI à leurs communes membres

Commentaire : le présent article vise à assouplir les conditions relatives à l'évaluation des charges transférées et à la fixation des montants des attributions de compensation.

I. LE DROIT EXISTANT

Le IV de l'article 86 de la loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a prévu notamment de créer « *entre l'établissement public de coopération intercommunale soumis [au régime de la taxe professionnelle unique] et les communes membres une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges. Elle est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées; chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant. (...)* »

« La commission peut faire appel, pour l'exercice de sa mission, à des experts. Elle rend ses conclusions l'année de l'adoption de la taxe professionnelle unique par l'établissement public de coopération intercommunale et lors de chaque transfert de charges ultérieur. »

« Le coût des dépenses transférées est évalué d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant ce transfert. Ce coût est réduit, le cas échéant, des recettes de fonctionnement et des taxes afférentes à ces charges. (...) »

« Cette évaluation est déterminée à la date de leur transfert par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue au II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, adoptées sur rapport de la commission locale d'évaluation des transferts (...) ».

Le V du même article dispose que « *l'établissement public de coopération intercommunale verse à chaque commune membre une attribution de compensation. Elle ne peut être indexée.* »

« Lorsque l'attribution de compensation est négative, l'établissement public de coopération intercommunale peut demander à la commune d'effectuer, à due concurrence, un versement à son profit. »

« Les attributions de compensation prévues au 2°, au 3° et au 4° constituent une dépense obligatoire pour l'établissement public de coopération intercommunale, ou, le cas échéant, les communes membres. (...) »

« Le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale ne peut procéder à une réduction des attributions de compensation qu'après accord des conseils municipaux des communes intéressées. »

« Toutefois, dans le cas où une diminution des bases imposables de la taxe professionnelle réduit le produit disponible, le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale peut décider de réduire les attributions de compensation dans les mêmes proportions ».

L'attribution de compensation versée par un groupement à taxe professionnelle unique (TPU) à ses communes membres constitue donc **une dépense obligatoire. Sa formule de calcul est définie par la loi** et diffère en fonction du régime fiscal du groupement l'année précédant la mise en place de la TPU. **Son montant ne peut être indexé.** Il peut, en outre, être diminué par décision du conseil communautaire après accord des conseils municipaux des communes concernées, ou encore dans les cas suivants :

- à l'occasion de chaque nouveau transfert de charges,
- si une diminution des bases imposables de taxe professionnelle réduit le produit de la TPU (dans ce cas, les attributions de compensation sont réduites dans la même proportion pour chaque commune).

La loi interdit donc que l'attribution de compensation soit indexée à la hausse, ce qui revient à la plafonner même dans le cas où les bases de taxe professionnelle augmenteraient. En effet, en l'absence d'une telle interdiction, si l'attribution de compensation était indexée sur l'accroissement des bases de taxe professionnelle, le surplus fiscal résultant d'un accroissement des bases de taxe professionnelle serait partagé entre les communes membres et l'EPCI, mais ce dernier disposerait de ressources moindres pour faire face à un éventuel accroissement du coût des charges qui lui ont été transférées.

Le système actuel de calcul des montants des attributions de compensation n'est pas sans poser certains problèmes, et provoque des réclamations de la part de certaines communes qui s'estiment lésées. En effet, **il a tendance à récompenser les « mauvais élèves »** plutôt que les bons : dès lors qu'il est fait référence aux dépenses engagées par les communes pour le fonctionnement et les équipements transférés à l'EPCI, les communes qui avaient le mieux entretenu les biens considérés se retrouvent pénalisées par les modalités de calcul de l'attribution de compensation, alors que les communes qui avaient consacré moins de ressources à l'entretien de leur patrimoine bénéficient de manière générale d'attributions de compensation plus favorables.

On relèvera que le rôle de la commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges est très important, puisque **l'évaluation des charges** à laquelle elle procède **a un caractère irréversible** pour le calcul de l'attribution de compensation. Dès lors, la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI n'est pas à reprendre chaque année, étant donné que le montant des

attributions de compensation est figé pour un niveau de transfert de compétences transférées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Le présent article vise à assouplir les règles applicables aux relations financières entre les EPCI et leurs communes, et en particulier, au mode de calcul de l'attribution de compensation.

A. L'ÉVALUATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES

Le I du présent article définit de nouvelles modalités d'évaluation des charges transférées, en permettant de déterminer celle-ci par référence au coût moyen annuel pour l'EPCI des dépenses liées aux équipements transférés en tenant compte des charges financières et de renouvellement liées à l'usure normale du bien. Il s'agit de **régulariser une pratique courante des collectivités, toutefois non prévue par la loi à ce jour.**

Le 1° du I remplace le quatrième alinéa du IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts par plusieurs alinéas. Pour mémoire, cet alinéa dispose que « *le coût des dépenses transférées est évalué d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant ce transfert. Ce coût est 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* ».

Les modifications apportées par le présent article visent, d'une part, à distinguer les charges de fonctionnement et les charges d'investissement, d'autre part, à assouplir les conditions dans lesquelles le calcul du coût des dépenses transférées est effectué.

Ainsi, s'agissant des **dépenses de fonctionnement** « *non liées à un équipement* », elles sont évaluées soit, comme cela est le cas actuellement, « *d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences* », soit « *d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert* », en tenant compte d'une **période de référence déterminée par la commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges**. Cette solution constitue un **assouplissement par rapport au droit existant**, qui prévoit que la compensation correspond, dans ce cas, « *à la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant ce transfert* ».

S'agissant des **dépenses « liées à des équipements concernant les compétences transférées »**, leur coût est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé, intégrant le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement, ou son coût de renouvellement, les charges financières et les dépenses d'entretien, duquel est déduit, le cas échéant, les ressources afférentes à ces charges. Cette dernière mention concerne les cas où l'équipement transféré est générateur de ressources. Elle peut également s'appliquer à la situation où une commune transfère par exemple à un EPCI la compétence de traitement des ordures ménagères : dans ce cas, le coût des dépenses transférées est réduit du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) perçue par la commune.

Il est prévu que *« l'ensemble de ces dépenses sont prises en compte pour une durée normale d'utilisation et ramenées à une seule année »*.

La durée normale d'utilisation ainsi que les règles d'actualisation retenues pour ramener à une seule année l'ensemble des dépenses sont définies par la commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges. Toutefois, il semble logique que la durée normale d'utilisation fasse référence à la durée d'amortissement des biens considérés.

Le 2° du I prévoit que, **pour la détermination de l'évaluation des transferts, l'adoption de délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux est nécessaire.** Toutefois, le droit existant fait référence aux conditions de majorité prévues au II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire :

- un accord exprimé soit par deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, soit par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population ;

- pour la création d'un syndicat ou d'une communauté de communes, les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée ;

- pour la création d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée, ou à défaut, de la commune dont la population est la plus importante.

Or, le présent article dispose qu'il ne sera fait référence, pour la détermination de l'évaluation des transferts, qu'au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales. Cette modification vise à **éviter qu'une commune représentant plus d'un quart de la population totale de l'EPCI dispose d'une « minorité de blocage », équivalente à un « droit de veto » sur la détermination de l'évaluation des**

charges. En effet, **cette condition posait de nombreux problèmes localement**, accroissant les difficultés qui existent pour trouver un accord entre les communes membres d'un EPCI sur l'évaluation des charges transférées à ce dernier.

B. LA FIXATION ET LA RÉVISION DU MONTANT DE L'ATTRIBUTION DE COMPENSATION

Le **II** du présent article modifie le **V** de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts en introduisant un 2° prévoyant les modalités de fixation du montant de l'attribution de compensation et des conditions de sa révision. Il dispose que « *le conseil communautaire statuant à l'unanimité fixe librement le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision en tenant compte notamment du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges* ».

Les 1° et 2° du **II** du présent article sont des mesures de coordination afin de tenir compte de l'insertion du 2° dans le **V** de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

La liberté de fixation du montant de l'attribution de compensation et des conditions de sa révision est tempérée par la mention selon laquelle il doit être tenu compte notamment du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges. Ainsi, pour que le conseil communautaire puisse fixer librement le montant de l'attribution de compensation, il faut que la commission locale d'évaluation des transferts de charges ait produit préalablement un rapport et que celui-ci ait été présenté au conseil communautaire. Par conséquent, la libre fixation, à l'unanimité du conseil communautaire, du montant de la compensation, doit nécessairement être précédée du travail d'évaluation des charges prévu au **IV** de l'article 1609 *nonies* C.

Pour fixer librement ce montant, le conseil communautaire doit utiliser les données figurant au rapport produit par la commission locale d'évaluation des transferts de charges, qui doit être visé dans sa délibération fixant l'attribution de compensation. Toutefois, **le conseil communautaire peut également utiliser d'autres critères**, études ou données que celles figurant dans le rapport mentionné plus haut. Cette possibilité doit permettre au conseil communautaire de **tenir compte de la situation particulière de certaines communes**. A titre d'exemple, une commune ayant voté une exonération de taxe professionnelle voit son produit de taxe professionnelle de référence pris en compte pour le calcul de la compensation réduit à due proportion si l'EPCI auquel elle appartient passe à la taxe professionnelle unique. Dans ce cas, l'EPCI bénéficie en revanche des effets positifs liés à cette exonération, sur les bases de taxe professionnelle sur son territoire. La rédaction du présent article permettrait, dans ce cas, de réévaluer le produit de

taxe professionnelle de référence de la commune et donc, d'augmenter le montant de l'attribution de compensation dont elle bénéficie.

A l'avenir, le conseil communautaire fixera librement l'attribution de compensation, mais aussi les conditions de sa révision. Le gouvernement a donc souhaité accorder aux élus locaux une plus grande liberté en leur confiant le soin de régler les questions relatives à la définition du montant de l'attribution de compensation par la voie du dialogue entre les partenaires au sein du conseil communautaire. **Les conditions de révision ne pourront toutefois être décidées qu'à l'unanimité du conseil communautaire.**

Si le conseil communautaire n'arrive pas à se mettre d'accord à l'unanimité sur la fixation du montant de l'attribution de compensation, celui-ci est défini selon les conditions figurant actuellement aux 2°, 3° et 4° (qui deviennent 3°, 4° et 5°) du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

C. UN DISPOSITIF D'APPLICATION IMMÉDIATE ÉTENDU À L'ENSEMBLE DES EPCI À TPU

Le **III** du présent article prévoit que les dispositions du présent article entreront en vigueur à compter de la publication de la présente loi, ce qui déroge à la disposition de l'article 126 du présent projet de loi, selon laquelle *« les dispositions de la présente loi sont applicables, sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances et sauf disposition particulière de la présente loi, à compter du 1^{er} janvier 2005 »*. L'applicabilité immédiate des dispositions du présent article ne pose pas de problème : dès lors qu'elles sont relatives aux relations financières entre les communes et les EPCI dont elles sont membres et n'ont pas d'impact sur les finances de l'Etat, il n'est pas nécessaire de prévoir des dispositions en loi de finances pour permettre leur mise en œuvre.

Le gouvernement a souhaité, compte tenu des demandes de nombreuses communes relatives à la définition du montant de leur attribution de compensation, **élargir le dispositif décrit plus haut à l'ensemble des EPCI qui perçoivent à la date de publication de la présente loi, la taxe professionnelle** en lieu et place des communes membres. Ainsi, les conseils communautaires de ces EPCI pourront, **dans les deux années qui suivent le publication de la présente loi, procéder, par une délibération prise à la majorité des deux tiers, à une nouvelle évaluation des charges** déjà transférées dans les conditions prévues au I du présent article. Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision pourront alors être fixés, dans les mêmes conditions que celles prévues plus haut (soit à l'unanimité du conseil communautaire et en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges), dans un délai de trois ans suivant la date de publication de la présente loi. Ainsi, les EPCI

percevant la taxe professionnelle auront deux ans pour décider de procéder à une nouvelle évaluation, puis une année au moins pour décider, à l'unanimité du conseil communautaire, de la fixation du montant de l'attribution de compensation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette disposition répond à une véritable demande de la part des communes et de leurs groupements.

Elle apporte davantage de souplesse que le système actuel, en permettant une nouvelle évaluation des charges, qui sera toutefois effectuée « une fois pour toute », et une possibilité de réviser le montant des attributions de compensation. Cette révision portera toutefois sur les attributions de compensation et non sur l'évaluation elle-même.

La souplesse accordée par le présent article est tempérée par la condition de l'unanimité du conseil communautaire.

Votre commission des finances est très favorable à l'assouplissement proposé par le présent article, qui permettra de mettre fin aux difficultés rencontrées par certaines communes du fait des modalités d'évaluation des charges transférées et du plafonnement des attributions de compensation déterminées en conséquence de cette évaluation. La place plus importante accordée à la liberté locale et à l'établissement de relations contractuelles entre l'EPCI et ses communes membres paraît souhaitable, dès lors qu'elle est soumise à l'unanimité du conseil communautaire. Cette dernière condition est en effet essentielle pour éviter qu'une commune se trouve particulièrement désavantagée par les modalités de calcul des attributions de compensation.

Votre commission vous proposera d'adopter un amendement rédactionnel au présent article.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 124

Modification des conditions d'attribution de la dotation de solidarité communautaire

Commentaire : le présent article a pour objet de renforcer le caractère péréquateur de la dotation de solidarité communautaire (DSC) versée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à leurs communes membres, et de permettre à certains EPCI non limitrophes de bénéficier de cette dotation.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 86 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 a modifié en profondeur le mode d'application de la dotation de solidarité communautaire, précédemment créée par la loi du 6 février 1992. Le premier alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts donne à cette dotation un caractère facultatif et l'assortit de plusieurs contraintes destinées à l'encadrer.

Afin de pouvoir mettre en place une dotation de solidarité communautaire, l'EPCI doit être une communauté d'agglomération, une communauté de communes, ou une communauté de villes. Il doit de plus être soumis au régime de la taxe professionnelle unique.

Si l'EPCI remplit ces critères (ne pas être une communauté urbaine⁴⁰, être soumis au régime de la taxe professionnelle unique), il existe deux possibilités :

- soit l'EPCI demeure soumis au régime de la taxe professionnelle unique, et dans ce cas aucune restriction particulière ne s'applique quant à la dotation ;

- soit il choisit de passer au régime de la fiscalité mixte et dans ce cas, des restrictions s'appliquent.

1. Une dotation facultative et à caractère péréquateur

⁴⁰ *Les communautés urbaines bénéficient d'un régime juridique différent : la dotation est obligatoire et il n'existe aucune restriction quant à son montant.*

La dotation de solidarité communautaire présente un caractère à la fois facultatif et péréquateur.

Elle est facultative et suppose un vote à la majorité qualifiée des deux tiers du conseil de l'EPCI. Il n'existe donc aucune obligation pour un EPCI à taxe professionnelle unique de mettre en place cette dotation, ce qui correspond à la volonté de laisser la plus grande liberté possible à ce type d'établissement.

La dotation présente également un caractère péréquateur affirmé. Votre rapporteur pour avis notait, dans son commentaire de l'article 51 du projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale⁴¹ (article 86 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) portant sur le régime de la taxe professionnelle unique que « *politiquement, elle [la dotation de solidarité] est souhaitée par les élus, soucieux d'assurer une meilleure répartition des richesses sur le territoire du groupement* ». Ainsi, il est précisé dans le commentaire de l'article précité que la dotation est instituée « *en tenant compte notamment de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges de ses communes membres* ».

La jurisprudence administrative a affirmé l'obligation de prendre en compte la péréquation dans la dotation de solidarité communautaire. En effet, les termes du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (« *...en tenant compte notamment...* ») ne donnent d'indications ni quant au niveau de péréquation que les EPCI doivent choisir, ni quant à la pondération des différents critères ou à l'utilisation éventuelle d'autres critères déterminés par le conseil communautaire. Le tribunal administratif de Dijon a rendu le 27 décembre 2001 un arrêt qui permet de préciser le degré de l'obligation qui pèse sur les établissements publics. Un EPCI avait en effet décidé d'instituer une dotation de solidarité communautaire en recourant à trois critères qui recevaient une pondération égale : la population au sens de l'INSEE, le nombre de logements sociaux et le dynamisme des bases de taxe professionnelle. Le juge a estimé dans son troisième considérant qu'« *il découle du texte clair des dispositions législatives précitées, sans qu'il soit besoin de recourir aux travaux parlementaires, que le respect des critères légaux s'impose prioritairement aux conseils des établissements publics de coopération intercommunale et que ces dossiers ne peuvent recourir à d'autres critères qu'après s'être conformé à ceux déterminés par le législateur* ».

2. Une possibilité d'extension géographique

La dotation de solidarité communautaire est versée en principe aux communes membres de l'EPCI. Cependant, le VI de l'article 1609 *nonies* C du

⁴¹ Rapport Sénat n°283 (1998-1999)

code général des impôts ouvre la possibilité de verser une partie de la dotation à « *certain établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophes* ». Le conseil de l'établissement concerné peut donc choisir de s'associer avec un autre, sans condition particulière autre que la proximité, afin de concilier au mieux les intérêts de différents territoires.

3. Une mise en œuvre encadrée

Le législateur a souhaité encadrer la mise en œuvre de la dotation de solidarité communautaire.

Le conseil de l'établissement à taxe professionnelle unique a la possibilité de fixer librement le montant de la dotation. Il peut donc consacrer le niveau de ressources jugé souhaitable à la mise en œuvre d'une politique de péréquation prenant en considération les inégalités sur son territoire et les besoins de la population.

Pour autant, une réserve importante est prévue par la loi du 12 juillet 1999. Il est en effet précisé que si l'établissement opte pour le régime de la fiscalité mixte, « *la dotation ne peut être augmentée l'année d'application de ces dispositions* ». Le niveau de la dotation se trouve alors « gelé », sauf si des « *accords conventionnels de partage de la fiscalité avec d'autres établissements publics de coopération intercommunale* » ont été conclus. Cette dernière disposition permet à l'EPCI qui a passé des accords de versement de la taxe professionnelle avec un autre EPCI de tenir compte de ses obligations contractuelles. En effet, l'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 permet aux communes de passer des accords de partage de taxe professionnelle avec d'autres communes. Compte tenu du développement de l'intercommunalité à taxe professionnelle unique, la loi du 12 juillet 1999 a permis de basculer cet accord vers l'EPCI à TPU. Ainsi, l'EPCI peut, dans ce cas, augmenter le montant de la dotation de solidarité afin de respecter cet engagement contractuel en direction d'autres EPCI.

Si l'EPCI à taxe professionnelle unique n'a pas mis en place une dotation de solidarité avant d'opter pour le régime de la fiscalité mixte, le deuxième alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C précise qu'il ne peut plus mettre en place la dotation de solidarité.

Ces restrictions ont une raison : elles sont destinées à éviter que la fiscalité mixte ne serve à financer les dotations de solidarité. Comme le notait votre rapporteur pour avis dans son commentaire de l'article 51 du projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, « *cette disposition [le gel du montant de la dotation de solidarité lors du passage à la fiscalité mixte] est issue de la première rédaction du projet de loi, qui prévoyait que la seule justification possible de*

la fiscalité mixte était l'incapacité à financer ses compétences obligatoires avec les seules recettes de la taxe professionnelle ».

Le législateur a donc encadré l'application de la dotation de solidarité pour les EPCI à fiscalité mixte afin d'éviter qu'elle ne soit détournée de sa vocation première, qui est la péréquation au sein d'un établissement public de coopération intercommunale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose une nouvelle rédaction pour le premier alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, qui tient compte des critiques qui ont pu être faites par les élus locaux portant sur les contraintes associées à la mise en œuvre d'une dotation de solidarité communautaire.

Les principes de base ne sont pas modifiés : la dotation est toujours facultative (hors communauté urbaine), et doit toujours être votée par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers. Cependant, les modalités d'application et d'évolution de la dotation sont profondément modifiées, ainsi que les restrictions qui l'accompagnent pour les établissements à taxe professionnelle unique qui opteraient pour le régime de la fiscalité mixte.

1. Un caractère péréquisiteur modifié

Les critères et les termes choisis en 1999 laissaient au conseil de l'EPCI une large liberté de manœuvre dans les critères d'attribution de la dotation. Le terme « *notamment* » avait dû être interprété par le juge administratif de Dijon, dans le cadre d'une procédure contentieuse, afin de s'assurer que le conseil de l'établissement ne s'éloignait pas trop de la volonté du législateur, tout en conférant une certaine rigidité au système.

Le texte proposé par le gouvernement pour le présent article institue donc *de facto* une double enveloppe. Si le conseil arrête « *le principe et les critères de la répartition* » avec une majorité des deux tiers, la dotation est divisée en deux parties :

- elle doit être répartie « *pour plus de la moitié* » en « *tenant compte prioritairement de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges de ses communes membres* ». Le caractère péréquisiteur est donc en apparence affaibli, puisque les critères de la péréquation ne s'appliqueraient plus désormais qu'à « *au moins la moitié* » de

la dotation de solidarité communautaire. Cependant, les termes choisis indiquent un plus grand degré de contrainte pour cette partie de l'enveloppe. On remarque que le mot « *prioritairement* » reprend l'expression utilisée par le juge administratif de Dijon. En conséquence, l'obligation faite aux élus du conseil communautaire est soulignée ;

- pour le solde, le conseil dispose librement, sans devoir retenir des critères particuliers, de la dotation.

La partition de la dotation de solidarité communautaire en deux enveloppes instituée par le présent article offre donc aux élus à la fois une contrainte importante « *pour plus de la moitié* », et une liberté totale pour le solde. Par rapport à l'état actuel du droit, tel qu'interprété par la jurisprudence, il semble en résulter une plus grande souplesse d'utilisation. La lecture combinée de ces deux dispositions laisse en effet peu de doutes quant à la volonté du gouvernement d'assurer définitivement une fraction « *péréquation* » au sein de la dotation de solidarité, avec, pour le solde, une souplesse plus grande que précédemment.

2. Une plus grande latitude pour les EPCI à fiscalité mixte

Dans l'état actuel du droit, un EPCI qui applique la taxe professionnelle unique a la faculté de fixer librement le montant de la dotation. Le présent article n'apporte pas de modification à cette liberté.

En revanche, il est mis fin à la distinction opérée entre les EPCI à fiscalité mixte qui avaient mis en place une dotation de solidarité communautaire et les EPCI à taxe professionnelle unique. Désormais, le montant de la dotation ne serait plus « *gelé* », en cas de passage à la fiscalité mixte, et pourrait donc évoluer selon les principes du droit commun rappelés dans le présent article.

Cette modification n'est pas accompagnée de la possibilité, pour un EPCI à fiscalité mixte, de créer une dotation de solidarité, la restriction du deuxième alinéa du VI de l'article 1609 *nonies C* n'étant pas supprimée par le présent projet de loi.

Sur ce point, votre rapporteur pour avis avait proposé un amendement de suppression de la restriction apportée à la modulation du montant de la dotation par l'EPCI lors de l'examen du projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999). En ce qui concerne le problème du coefficient d'intégration fiscale, il relevait que « *la correction du coefficient d'intégration fiscale [...] constituera un frein beaucoup plus dissuasif à la constitution de dotations de solidarité puisque plus le montant de ces dotations constituera une fraction importante des recettes fiscales du groupement, moins le CIF sera élevé* ».

Il apparaissait en effet que la crainte de voir se constituer des dotations de solidarité à la seule fin d'augmenter le coefficient d'intégration fiscale était infondée dans la mesure où le calcul de cet indicateur impose depuis 1999 la déduction des dépenses de transfert réalisées par les EPCI en direction de leurs membres et qui ne correspondent pas à l'exercice d'une compétence transférée par les communes.

3. Des facilités accordées pour le versement des dotations entre EPCI non limitrophes

En l'état actuel du droit, le conseil communautaire peut choisir de faire bénéficier une partie de la dotation de solidarité communautaire à certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve qu'ils soient limitrophes de son propre territoire.

Cette disposition a posé des difficultés, dans le cas où une collaboration serait souhaitable entre deux EPCI liés au niveau économique et qui voudraient mettre en commun des ressources financières, sans pour autant être limitrophes. Le présent article propose donc d'assouplir cette règle.

Désormais, lorsqu'une « zone d'activité économique d'intérêt départemental est située en tout ou partie sur le territoire de l'EPCI », celui-ci a la possibilité de verser une partie de la dotation « aux EPCI à fiscalité propre constituant un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophe de son territoire ». Ainsi, dans l'hypothèse où existe une zone d'activité économique d'intérêt départemental, un EPCI sur lequel se situe tout ou partie de cette zone pourra verser des dotations de solidarité communautaire à plusieurs EPCI, même s'ils ne sont pas directement limitrophes, dès lors ceux-ci forment avec lui un ensemble sans discontinuité territoriale.

Cette disposition doit être lue en parallèle avec celle qui institue une double enveloppe dans la dotation de solidarité. Comme cette dernière doit être versée pour « plus de la moitié » en fonction de critères qui sont propres à ses communes membres, comme le potentiel fiscal, l'extension de la dotation à un autre EPCI à fiscalité propre ne peut concerner que la « seconde partie », à savoir celle dont dispose librement le conseil intercommunal.

En pratique, le critère de la « zone d'activité économique d'intérêt départemental » ne relève pas d'une catégorie juridique définie. Le présent article choisit un critère d'ordre économique au niveau du département, qui devra être apprécié au cas par cas, sans plus de précision, mais qui semble désigner des infrastructures comme les aéroports.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article offre aux EPCI une plus grande liberté dans la gestion de leur dotation de solidarité communautaire. Il s'inscrit donc bien dans la logique d'un projet de loi qui vise à renforcer les libertés et les responsabilités locales. Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de cette évolution, et plus particulièrement, du relâchement de contraintes qui pouvaient peser sur la gestion des EPCI par les élus.

Dans le même temps, il note que **le caractère péréquateur de la dotation de solidarité communautaire est réaffirmé**, dans une proportion certes moindre que dans le droit existant (puisque la péréquation ne concerne plus qu'au moins la moitié de l'enveloppe), mais plus assurée.

Votre commission des finances relève cependant deux problèmes qui semblent résulter d'un oubli du gouvernement et paraissent de nature à nuire à la bonne application du texte.

Dans l'état actuel, la rédaction du présent article laisse inchangés les deuxième et troisième alinéas du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. En conséquence, si un EPCI qui avait instauré une dotation de solidarité communautaire **avant** de passer de la taxe professionnelle unique à la fiscalité mixte a la possibilité de faire évoluer sa dotation selon les critères exposés, il n'a pas la possibilité de la créer **après** son changement de statut. Il est donc proposé, par une nouvelle rédaction des trois premiers alinéas du VI de l'article 1609 *nonies* C, d'offrir la possibilité à tous les EPCI à fiscalité mixte de créer une dotation de solidarité communautaire qui obéirait aux critères de répartition fixés dans le présent article.

De plus, si la dernière phrase de la rédaction proposée pour le premier alinéa du VI de l'article 1609 *nonies* C offre la possibilité de verser la dotation de solidarité communautaire à des EPCI non limitrophe, elle limite également la faculté de verser cette dotation à certains EPCI limitrophes en l'absence de zone d'activité économique d'intérêt départemental. En conséquence, le texte revient sur une faculté qui existe à l'heure actuelle. Il est donc proposé de clarifier le présent article, afin de tenir compte des nouvelles possibilités offertes par le projet de loi sans revenir sur un dispositif qui a montré son utilité.

Afin de résoudre ces différents problèmes, votre commission des finances vous propose **un amendement** qui supprime les deuxième et troisième alinéas du VI de l'article 1609 *nonies* C, et précise que la dotation de solidarité intercommunale peut être versée aux « *établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophes* ».

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 125

Versement des fonds de concours entre EPCI à fiscalité propre et communes membres

Commentaire : le présent article a pour objet de faciliter le versement de fonds de concours des EPCI vers les communes membres et des communes membres vers l'EPCI, en vue de financer des équipements.

I. LE DROIT EXISTANT

Le recours aux fonds de concours est actuellement régi pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines par les articles L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales. Ces articles possèdent une rédaction similaire, qui dispose que la communauté concernée a la possibilité de verser des fonds de concours aux communes membres *« afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal »*.

Il s'agit en fait d'une exception à un principe fondamental de l'intercommunalité, selon lequel **une commune ne peut inscrire aucune dépense, de quelque nature qu'elle soit, relative à une compétence transférée par elle.**

A l'initiative du Sénat, la loi n° 99-256 du 12 juillet 1999 avait modifié les articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales afin d'introduire une dérogation au principe de l'interdiction de ces types de « financements croisés ». La notion *« d'intérêt commun »* avait été retenue afin de limiter la portée de la dérogation ainsi accordée. Cela permettait d'éviter que les EPCI ne financent pour leurs communes membres l'exercice de compétences conservées par elles, contrairement au principe de spécialité.

Dans son rapport⁴² consacré à la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, notre collègue Daniel Hoeffel, rapporteur au nom de la commission des lois relevait à propos de l'interprétation de ce terme :

« Selon les ministères de l'intérieur et des finances, pour être « d'intérêt commun » un équipement devrait, en raison du principe d'exclusivité :

⁴² Rapport Sénat n° 156 (2001-2002)

- ne pas présenter un intérêt communal, puisqu'il relèverait alors de la compétence de la commune ;

- ne pas présenter un intérêt communautaire, puisqu'il relèverait alors de la compétence de l'établissement public de coopération intercommunale ;

- présenter toutefois un intérêt qui serait commun à la commune et à l'EPCI ».

La commission des lois avait approuvé la modification proposée par le gouvernement dans le projet de loi et qui visait à assouplir les conditions d'utilisation des fonds de concours. Le I de l'article 48 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, remplaçait la notion « d'intérêt commun » par celle « d'équipement dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal ». Le rapporteur de la commission des lois, notre collègue Daniel Hoeffel, appuyait cette proposition en ces termes : « Cette précision est utile car elle permet d'assouplir les conditions d'octroi de fonds de concours : ainsi, un établissement public de coopération intercommunale pourra financer la réalisation d'une piscine n'intéressant que certaines de ses communes membres ».

Ainsi, les fonds de concours permettent d'associer l'EPCI à au moins deux communes (puisque l'utilité doit dépasser le strict intérêt communal), mais uniquement dans la mesure où l'équipement remplit les conditions mentionnées ci-dessus.

Afin de pouvoir associer les partenaires à ce type de projet, l'organe délibérant doit vérifier que l'équipement en question ne rentre dans le cadre ni d'une compétence communautaire, ni d'une compétence communale, en vertu du principe de spécialité.

Pour autant, le droit actuel ne permet le versement de fonds de concours que des EPCI vers leurs communes. Il n'est pas prévu que les communes puissent, de manière symétrique, apporter des fonds de concours à l'EPCI en vue de la réalisation d'équipements.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose d'assouplir le système, et de permettre aux communes membres d'attribuer des fonds de concours à l'EPCI pour la réalisation de certains équipements.

Il est ainsi proposé d'apporter une triple modification aux articles L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5215-26 du code général des collectivités

territoriales, qui traitent respectivement des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. Les termes proposés par le présent article sont identiques dans les trois versions, afin de conserver une procédure identique pour les trois formes d'établissement.

1. Le principe des financements croisés

Il est précisé à la première phrase de la nouvelle rédaction envisagée pour les alinéas relatifs aux fonds de concours qu' « *Afin de financer la réalisation d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté [de commune, d'agglomération ou urbaine] et les communes membres après accord du conseil communautaire à la majorité simple* ».

Le versement des fonds de concours pourrait donc ne plus se faire uniquement des EPCI vers les communes membres, mais également des communes membres vers l'EPCI.

La restriction qui consiste, dans le droit existant, à exiger que l'intérêt « *dépasse manifestement l'intérêt communautaire* » pour les équipements financés est supprimée. La restriction portant dans le droit actuel sur le niveau de compétence (communal ou communautaire) dont relèvent les équipements financés par le biais de fonds de concours disparaît donc. Il semble en effet que certains équipements communautaires n'aient pu trouver à se réaliser, en raison du manque de marge de manœuvre financière des EPCI, alors même que les communes auraient pu y consacrer des moyens.

Pour autant, si le présent article offre une plus grande liberté dans l'utilisation des fonds de concours, **le vote à la majorité simple du conseil communautaire est toujours exigé** afin de mettre en œuvre la procédure des fonds de concours.

2. Les conditions d'utilisation des fonds de concours

Le principe de spécialité des EPCI demeure la règle générale. Toutefois le présent article apporte une double modulation à ce principe.

La première concerne la proportion de financement assuré par chaque niveau. Il est précisé que les fonds de concours « *ne peuvent intervenir qu'en complément d'un financement assuré majoritairement par le bénéficiaire du fonds de concours* ». En d'autres termes, le partenaire, EPCI ou commune, qui jouira de l'utilisation de l'équipement, devra assurer la majeure partie de l'investissement. Cette disposition doit se comprendre comme permettant de

préciser le niveau de compétence : si l'équipement relève des compétences transférées par les communes à l'EPCI, c'est ce dernier qui devra assurer l'essentiel de l'investissement ; de même, si l'équipement rentre dans le champ de compétence d'une commune, c'est elle qui devra en financer la plus grande partie.

La seconde est sans réelle portée juridique, mais permet d'affirmer dans la loi que le principe reste celui de la spécialité des EPCI, qui, à la différence des communes, ne possèdent pas de compétence générale. Il est ainsi précisé que « *ces fonds de concours sont exceptionnels* ». On peut légitimement s'interroger sur la portée du terme « exceptionnel » : désigne-t-il un projet « exceptionnel » dans le sens « peu fréquent » (tous les dix ans), ou bien « exceptionnel par son ampleur » ou compte tenu de l'existence de circonstances particulières ?

3. Une plus grande liberté laissée aux communes

Il ressort de la rédaction du présent article que le niveau de liberté des communes et des EPCI est très sensiblement accru par rapport à l'état actuel du droit. Les décisions de financer des équipements par fonds de concours sont facilitées, et ce dans les deux sens : des communes vers l'EPCI, de l'EPCI vers les communes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article offre une certaine souplesse dans la gestion des fonds de concours aux EPCI et aux communes, qui se rapproche de ce qui existe dans le cadre des financements croisés qui mettent en jeu l'Etat, la région et le département pour la réalisation d'équipements collectifs.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que cette latitude présente d'incontestables avantages, en offrant la possibilité à plusieurs partenaires de s'associer autour d'un projet.

Pour autant, de nombreuses restrictions sont prévues, qui limitent de manière importante la liberté des élus à utiliser des fonds de concours pour financer la réalisation d'équipements. Il est donc à craindre que la souplesse accordée ne produise pas tous les effets voulus. **Votre rapporteur pour avis tient à émettre à ce propos deux remarques :**

- d'une part, la portée juridique du terme « exceptionnel » est incertaine. En l'absence de toute précision, elle peut s'entendre d'une multitude de façons et pourrait faire, dans tous les cas de figure, l'objet de nombreux contentieux devant les tribunaux administratifs, qui seraient donc appelés à en préciser la portée ;

- d'autre part, il est prévu un critère de « majorité » : les fonds de concours ne peuvent intervenir que sous la réserve d'un financement assuré majoritairement par le bénéficiaire du fonds de concours. Si la majorité est relative, dans le cas où plusieurs communes apportent des financements à un EPCI, le bénéficiaire doit dans tous les cas être le premier contributeur, c'est à dire assurer une partie plus importante que le plus important des fonds de concours. **De facto, il est à craindre que des projets qui auraient pu être réalisés compte tenu des disponibilités financières des EPCI et des communes ne le soient pas en raison de ce caractère majoritaire du financement.**

Dans le cadre **d'un projet de loi qui fait le pari de la confiance aux élus et de la responsabilité locale**, de telles contraintes n'ont à l'évidence pas leur place. Il appartient aux conseils délibérants de la commune et de l'EPCI de déterminer librement le niveau de participation financière que chacun souhaite mettre en commun afin de réaliser un équipement.

En conséquence, votre commission vous propose **un amendement** afin de supprimer ces restrictions à l'utilisation des fonds de concours entre les EPCI et leurs communes membres.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie en commission le **jeudi 23 octobre 2003**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Michel Mercier** sur le **projet de loi n° 4 (2003-2004) relatif aux responsabilités locales**.

M. Michel Mercier, rapporteur pour avis, a rappelé à titre liminaire que la question des transferts financiers était centrale en matière de décentralisation, soulignant que les compétences confiées aux collectivités territoriales ne pouvaient être exercées convenablement que si elles bénéficiaient des ressources correspondantes. Il a souligné que si les élus avaient vocation à assurer des responsabilités locales, ils pouvaient être amenés à craindre que les

moyens mis à leur disposition ne soient pas en adéquation avec leurs besoins de financement.

Il a noté que les dispositions financières relatives au présent projet de loi seraient prises dans le cadre de la loi de finances pour 2005, ce qui était susceptible de poser des difficultés dans l'examen des transferts de compétence.

M. Michel Mercier, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de loi sur les responsabilités locales était extrêmement attendu et serait suivi d'autres lois portant des dispositions relatives à la décentralisation. Il a considéré qu'il était utile, à l'occasion de la discussion du présent projet, de fixer un certain nombre de principes qui formeraient un cadre général pour la décentralisation.

Il a déploré l'imprécision de certaines dispositions financières, rappelant que les transferts de compétences prévus dans le présent projet de loi s'élevaient à une somme comprise entre 11 et 14 milliards d'euros.

Puis il a indiqué que ce présent projet comportait 9 titres et 126 articles et instaurait d'importantes dispositions relatives aux transferts de compétence. Il a rappelé les articles dont s'était saisie la commission des finances pour avis, et il a souligné que l'essentiel des questions financières serait traité dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005.

En conséquence, il a estimé qu'il était nécessaire d'encadrer les transferts de compétence, et ce, dès le départ, afin de permettre aux collectivités territoriales d'exercer leurs nouvelles tâches dans les meilleures conditions, ce qui passait par une « évaluation loyale » des compensations. A ce propos, il a relevé la nécessité d'ouvrir un débat sur la commission consultative d'évaluation des charges. Il s'est également interrogé sur la justification des articles 92 et 93 du projet de loi, et en a préconisé la suppression.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean-Philippe Lachenaud a noté que la commission avait à s'exprimer, pour la première fois, sur un ensemble de textes destinés à organiser le financement de la décentralisation. Il s'est interrogé sur la nécessité de poser un préalable financier à l'engagement de la décentralisation.

Mme Marie-Claude Beaudou a évoqué les critères d'indexation des dotations de compensation.

M. Philippe Adnot a rappelé que le Premier ministre s'était exprimé sur la question des compensations et qu'il souhaitait que soit inscrite, dans la loi, la possibilité, pour les collectivités territoriales, de moduler les taux des impositions qui leur seraient transférées.

M. Eric Doligé a remarqué que l'application des règles constitutionnelles n'était pas pleinement assurée et qu'il convenait donc d'être

vigilant afin de ne pas augmenter les charges déjà supportées par les collectivités territoriales.

M. Maurice Blin a souscrit aux propos tenus par M. Eric Doligé. Il s'est interrogé sur le bilan de la décentralisation engagée dans les années 80 en matière d'évolution des effectifs des collectivités territoriales et de l'Etat. Il a relevé le risque, compte tenu de l'ampleur des compétences transférées, d'une forte hausse du nombre des personnels dans les collectivités, ce qui aurait pour conséquence d'aggraver les charges, sans pour autant que cette augmentation soit compensée par une baisse significative des effectifs de ceux travaillant pour le compte de l'Etat.

M. Yann Gaillard a regretté que la commission des finances n'ait pas été saisie pour avis des dispositions concernant la gestion du patrimoine contenues dans le projet de loi.

M. Jacques Baudot a appuyé les propos tenus par M. Maurice Blin et a noté qu'il conviendrait d'être vigilant à l'avenir sur la question des effectifs.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé, à ce propos, que le projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA allait probablement faire l'objet d'amendements de la part du gouvernement afin de prévoir le transfert, aux départements, des personnels de l'Etat en charge de ces compétences. A ce propos, il s'est interrogé sur le faible nombre d'agents de l'Etat s'occupant du RMI. Il a soutenu l'idée de proposer des amendements de suppression des articles 92 et 93, exprimant à ce propos le souhait que toutes les données relatives aux collectivités territoriales soient disponibles au sein même du Sénat, afin que ce dernier puisse remplir pleinement ses missions constitutionnelles de représentant des collectivités territoriales.

En réponse à M. Jean-Philippe Lachenaud, **M. Michel Mercier, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'une grande vigilance serait nécessaire afin de mener, dans les meilleures conditions possibles, les transferts de compétence.

En réponse à Mme Marie-Claude Beaudou, il a rappelé que le gouvernement avait prévu que les transferts seraient compensés, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

Il a précisé que les compétences nouvelles des régions seraient financées par le transfert d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) qui, après l'accord de Bruxelles, pourrait être modulée, tandis que les compétences nouvelles des départements seraient financées par une part de TIPP non modulable et par la taxe sur les conventions d'assurance. Il a tenu à souligner que le débat sur le présent projet de loi serait l'occasion de clarifier le cadre de ces transferts de fiscalité.

En réponse à M. Eric Doligé, il a indiqué que si la garantie constitutionnelle constituait un progrès important, elle ne couvrait pas l'ensemble

des hypothèses, comme le soulignait, par exemple, la question de la compensation du transfert du RMI aux départements.

En réponse à M. Maurice Blin, il a reconnu que l'évolution des effectifs était un problème important. Il a relevé que le projet de loi sur la décentralisation du RMI comprenait une disposition dotant chaque bénéficiaire d'un « tuteur » chargé de l'accompagner dans sa démarche d'insertion, ce qui se traduirait, concrètement, par la création de très nombreux emplois pour les départements, qu'il serait difficile de financer.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles.

A l'article 2 (transfert aux régions des instruments financiers déconcentrés de l'Etat au service du développement économique), la commission, après l'intervention de **Mme Marie-Claude Beaudeau**, a adopté un amendement tendant à spécifier que le transfert ne concernait pas les seuls crédits, mais également les compétences, incluant ainsi les personnels en ayant la charge.

A l'article 18 (éligibilité au Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) des fonds de concours versés à l'Etat relatifs aux opérations routières sur le domaine public national) après l'intervention de **M. Eric Doligé**, la commission a adopté un amendement tendant à assouplir certaines des conditions d'éligibilité au FCTVA.

A l'article 88 (principes généraux applicables à la compensation de transferts de compétences prévus par le présent projet de loi), la commission, après les interventions de **MM. Eric Doligé, Jean-Philippe Lachenaud et Jean Arthuis, président**, a adopté deux amendements tendant respectivement à prévoir que le projet de décret prévoyant le nombre d'années pris en compte pour le calcul des compensations serait soumis, pour avis, à la commission consultative sur l'évaluation des charges, et à prévoir que les charges de fonctionnement transférées seraient compensées au regard des dépenses actualisées sur une période de trois ans.

Puis après les interventions de **Mme Marie-Claude Beaudeau, de MM. Jean-Philippe Lachenaud, Adrien Gouteyron et Jean Arthuis, président**, la commission a adopté à l'unanimité trois amendements insérant des **articles additionnels après l'article 88**, tendant, respectivement, à accompagner les créations et extensions de compétences des ressources nécessaires à leur exercice normal, à confier la présidence de la commission consultative d'évaluation des charges à un élu local, et à confier à cette commission le suivi de l'évolution des charges résultant des créations et extensions des compétences.

Aux articles 92 (création d'un Conseil national des politiques publiques locales) et 93 (transmission à l'Etat des informations nécessaires à l'évaluation des politiques locales par les collectivités territoriales et leur groupement), la

commission, après l'intervention de **M. Jean Arthuis, président**, a adopté deux amendements de suppression.

A l'article 103 (procédure de fusion des établissements publics de coopération intercommunale) et à l'article 104 (conséquences de la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale), la commission a adopté deux amendements rédactionnels.

A l'article 123 (assouplissement des conditions de définition et de révision des attributions de compensation versées par les établissements de coopération intercommunale à leurs communes membres), la commission a adopté deux amendements rédactionnels.

A l'article 124 (modification des conditions d'attribution de la dotation de solidarité communautaire), la commission a adopté un amendement de précision rédactionnelle.

A l'article 125 (versement des fonds de concours entre établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et communes membres), après avoir entendu **M. Adrien Gouteyron** exprimer sa préoccupation quant au caractère majoritaire du financement de l'équipement par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune bénéficiaire de l'équipement, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer toutes les restrictions à l'utilisation des fonds de concours entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres.

La commission a ensuite émis, sous réserve de l'adoption de ces amendements, **un avis favorable sur l'ensemble du projet de loi**.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° 1

ARTICLE 2

Rédiger comme suit cet article :

Sous réserve des actions relevant de la solidarité nationale et dans les conditions prévues par la loi de finances, les régions sont compétentes pour accorder les aides individuelles aux entreprises attribuées par l'Etat antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi et faisant l'objet d'une gestion déconcentrée. Elles en déterminent le régime.

Dans les mêmes conditions, les régions accordent les aides relatives aux actions territorialisées du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce ainsi que celles visées aux neuvième et onzième alinéas de l'article L. 351-24 du code du travail.

Amendement n° 2

ARTICLE 18

I. - Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour compléter l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient des attributions du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée au titre des fonds de concours et des dépenses d'investissement qu'ils consentent dans le cadre d'opérations d'aménagement du domaine public routier. »

II. – Pour compenser la perte de recettes résultant pour l'Etat de l'application du I ci-dessus, insérer un II ainsi rédigé :

II. – La perte de recettes résultant de l'extension des dépenses éligibles aux attributions du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

III. – En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I

Amendement n° 3

ARTICLE 88

Compléter la seconde phrase du dernier alinéa du I de cet article par les mots :

, après avis de la commission consultative mentionnée à l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, dans les conditions prévues à l'article R. 1614-8 du même code.

Amendement n° 4

ARTICLE 88

Compléter le I de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences.

Amendement n° 5

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 88

Après l'article 88, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article ainsi rédigé :

« L. 1614-1-1 - Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires à son exercice normal ».

Amendement n° 6

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 88

Après l'article 88, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, les mots : "magistrat de la Cour des comptes" sont remplacés par les mots : "élu local"

Amendement n° 7

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 88

Après l'article 88, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A l'article L. 1614-3-1 du code général des collectivités territoriales, après les mots : "l'évolution des charges résultant", sont insérés les mots : "des créations, des extensions de compétences ou"

Amendement n° 8

ARTICLE 92

Supprimer cet article.

Amendement n° 9

ARTICLE 93

Supprimer cet article.

Amendement n° 10

ARTICLE 103

Dans la seconde phrase du 4e alinéa (2°) du I du texte proposé par le I de cet article pour ajouter un article L. 5211-41-3 dans le code général des collectivités territoriales, remplacer les mots :

commission départementale

par les mots

ou des commissions départementales

Amendement n° 11

ARTICLE 104

A la fin de la dernière phrase du C du II de cet article, ajouter les mots :

du II du présent article

Amendement n° 12

ARTICLE 123

Rédiger ainsi la dernière phrase du deuxième alinéa du texte proposé par le 1° du I de cet article pour remplacer le quatrième alinéa du IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts :

L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année.

Amendement n° 13

ARTICLE 123

Dans la dernière phrase du second alinéa du III de cet article, après les mots :

en tenant compte

insérer le mot :

notamment

Amendement n° 14

ARTICLE 124

Remplacer le texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article 1609 *nonies* C VI du code général des impôts par trois alinéas ainsi rédigés :

« L'établissement public de coopération intercommunale, autre qu'une communauté urbaine, soumis aux dispositions du I et du II du présent article peut instituer au bénéfice de ses communes membres et, le cas échéant, d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre limitrophes, une dotation de solidarité communautaire, dont le principe et les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers.

« Cette dotation doit être répartie pour plus de la moitié de son montant en tenant compte prioritairement de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. Le conseil communautaire arrête librement les critères pour la répartition du solde.

« Lorsqu'une zone d'activités économiques d'intérêt départemental est située, en tout ou partie, sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale, celui-ci peut étendre le versement de la dotation de solidarité communautaire aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre constituant un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophe de son territoire. »

Amendement n° 15

ARTICLE 125

I. – Supprimer le second alinéa du texte proposé par le I de cet article pour le V de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

II. – En conséquence, supprimer le troisième alinéa du II et le troisième alinéa du III de cet article.