

N° 198

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mars 2003

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi de M. Jean-Marie POIRIER, tendant à étendre aux communautés d'agglomération créées ex nihilo le régime de **garantie d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération issues d'une transformation**,*

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 le numéro:

Sénat : 179 (2002-2003)

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE CONSÉQUENCE DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 2002-464 DC DU 27 DÉCEMBRE 2002	3
A. LES ARTICLES DE LA LOI DE FINANCES POUR 2003 CENSURÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	3
B. L'ANALYSE DE LA DÉCISION N° 2002-464 DC DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 27 DÉCEMBRE 2002.....	4
C. UNE DÉCISION ALLANT À L'ENCONTRE DU « SENS DE L'HISTOIRE » ?.....	7
D. LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	9
II. L'HARMONISATION DES GARANTIES D'ATTRIBUTION DE DGF DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION	9
A. DEUX RÉGIMES DE GARANTIE.....	9
1. <i>Le mode de la calcul de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération</i>	9
a) Les attributions individuelles sont calculées en tenant compte de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale	9
b) Le mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale les première et deuxième années d'existence d'une communauté d'agglomération	10
2. <i>Les mécanismes de garantie</i>	11
a) Le dispositif prévu par la loi du 12 juillet 1999	11
b) Un rapprochement prévu par le loi de finances rectificative pour 2000	12
B. UNE HARMONISATION PROPOSÉE PAR LA PROPOSITION DE LOI N°179 DE NOTRE COLLÈGUE JEAN-MARIE POIRIER.....	12
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	14
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	16
EXAMEN EN COMMISSION	18

I. UNE CONSÉQUENCE DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 2002-464 DC DU 27 DÉCEMBRE 2002

A. LES ARTICLES DE LA LOI DE FINANCES POUR 2003 CENSURÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Dans sa décision (n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002) sur la loi de finances pour 2003, le Conseil constitutionnel a censuré sept articles, dont six d'office¹, considérant qu'ils étaient étrangers au domaine de la loi de finances. Il s'agit du transfert de licences de débits de boissons (article 28), dont il a estimé qu'il constituait un cavalier budgétaire, de la répartition entre collectivités territoriales de la dotation globale de fonctionnement (articles 91 à 95) et de la répartition d'une partie des produits du fonds national de péréquation (article 99), dont il a estimé qu'ils ne modifiaient pas le montant global des dotations concernées et ne concernaient donc pas les ressources et les charges de l'Etat. Dans un article, le secrétaire général du Conseil constitutionnel, M. Jean-Eric Schoettl², commente la décision du Conseil constitutionnel de la manière suivante : « *Ces dispositions ne concernaient pas la détermination des ressources et des charges de l'Etat ; elles n'avaient pas davantage pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; elles n'imposaient pas non plus aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires ; elles n'entraînaient pas de créations d'emplois au sens du cinquième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; enfin, elles n'avaient pas le caractère de dispositions d'ordre fiscal* ».

Trois des articles concernés avaient été introduits ou modifiés à l'initiative du Sénat. Il s'agit de :

- l'article 91, qui fixait au 15 octobre la date-limite de prise en compte des modifications affectant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de l'année suivante. Il résultait d'un amendement présenté par notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial des crédits des collectivités locales, et avait fait l'objet de deux amendements techniques adoptés à l'initiative de la commission des finances du Sénat ;

¹ L'article 88 de la loi de finances pour 2003 a été invalidé par le Conseil constitutionnel en reprenant les arguments de rupture du principe d'égalité devant la loi exposés par les députés requérants.

² In Petites affiches du 7 janvier 2003, n°5.

- l'article 93, qui gelait la fraction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) prise en compte pour le calcul de la dotation d'intercommunalité versée aux communautés de communes à taxe professionnelle unique. Cet article avait pour objet de « faire une pause » dans l'augmentation de la prise en compte du coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes à fiscalité propre, afin de mener une réflexion sur le mode de calcul du CIF et sur son poids dans le calcul des dotations d'intercommunalité. Il avait été complété par un amendement, adopté à l'initiative de notre collègue Yves Fréville, demandant au gouvernement la remise d'un rapport, avant le 1^{er} juillet 2003, portant sur les voies et moyens d'une réforme du mode de calcul du CIF et de sa prise en compte dans la détermination des attributions de la dotation d'intercommunalité pour les diverses catégories d'EPCI à fiscalité propre ;

- l'article 99, qui tendait à instaurer un dispositif de garantie d'un an pour les communes dont l'attribution de la majoration du fonds national de péréquation (FNP) diminue fortement ou qui ne sont plus éligibles à celle-ci, c'est-à-dire, à appliquer à la majoration du FNP le même dispositif de garantie qu'à la part principale de ce fonds. Cet article résultait d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du gouvernement. La commission des finances du Sénat s'était montrée favorable à ce dispositif, et le Sénat avait adopté à son initiative deux amendements techniques, maintenus dans le texte transmis au Conseil constitutionnel.

On relèvera cependant que le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution, lors de son examen de la loi de finances pour 2003, deux articles relatifs aux collectivités territoriales, qui ne semblent pas affecter les ressources et charges de l'Etat au sens de sa jurisprudence précitée :

- l'article 90, relatif à la prise en compte des logements de la Société nationale immobilière pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine ;

- l'article 96, relatif à la mutualisation du produit des bases de taxe foncière par le biais du fonds de coopération.

B. L'ANALYSE DE LA DÉCISION N° 2002-464 DC DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 27 DÉCEMBRE 2002

La décision du Conseil constitutionnel marque une évolution par rapport à sa jurisprudence antérieure. Au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, la logique voudrait que toutes les initiatives ne modifiant que la répartition, et non le montant global des prélèvements sur recettes, soient considérées comme des cavaliers budgétaires. Or, seules l'étaient, jusqu'à

présent, et de moins en moins, celles concernant la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre les collectivités territoriales.

Le rapport de notre collègue député Jacques Barrot sur l'application de l'article 40 de la Constitution¹ indique ainsi : « Une lecture stricte de l'article 1^{er}, alinéa 3, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 pourrait conduire à l'exclusion des lois de finances des dispositions déterminant l'attribution et la répartition du produit des impositions, puisque cet alinéa ne mentionne que l'assiette, le taux et le recouvrement de celles-ci. Cependant, le Conseil constitutionnel a, au moins implicitement, validé à plusieurs occasions la présence en loi de finances de mesures se bornant à affecter et répartir le produit d'impositions sans toucher ni à leur assiette, ni à leur taux, ni à leurs modalités de recouvrement. Il a de même laissé passer des dispositions de répartition du produit - sans effet sur leur montant global - de prélèvements sur recettes tels que le FNPTP (fonds national de péréquation de la taxe professionnelle). Il a, en revanche, à deux occasions, censuré des dispositifs de répartition du produit de la DGF (dotation globale de fonctionnement) (décisions n° 82-155 DC du 30 décembre 1982 et 89-268 DC du 29 décembre 1989) ».

Les cavaliers budgétaires : extraits des décisions du Conseil constitutionnel déclarant non conformes à la Constitution des articles de lois de finances tendant à répartir le produit de la DGF

Décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982 – Loi de finances rectificative pour 1982

(...) En ce qui concerne l'article 23 :

15. Considérant que les dispositions de l'article 23 de la loi ont pour objet de modifier les conditions de répartition entre les communes intéressées de la dotation supplémentaire instituée par l'article L. 234-14 du code des communes ; que, comme le font valoir les auteurs de la saisine, elles ne modifient en rien le montant global de ladite dotation qui a le caractère d'un prélèvement, et non d'une dépense de l'Etat ; que, par suite, l'article 23 est étranger à l'objet des lois de finances ;

16. Considérant dès lors que l'article 23 de la loi a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

(...)

¹ Rapport d'information n° 1273, Xème législature, « Article 40 de la Constitution ».

Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989 – Loi de finances pour 1990

(...) En ce qui concerne les moyens tirés de ce que les articles 47-VIII et 120 ont un contenu étranger à celui imparté aux lois de finances :

26. Considérant que les sénateurs auteurs de la deuxième saisine et les députés auteurs de la première saisine soutiennent, les premiers, que le paragraphe VIII de l'article 47, et, les seconds, que l'article 120, ont un contenu étranger à celui imparté aux lois de finances ;

27. Considérant, d'une part, que les dispositions du paragraphe VIII de l'article 47 de la loi ont pour objet de modifier les conditions de répartition entre les communes intéressées de la dotation globale de fonctionnement instituée par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 ; qu'elles ne modifient pas le montant global de ladite dotation qui a le caractère d'un prélèvement sur recettes, et non d'une dépense de l'Etat ; que, par suite, l'objet du paragraphe VIII de l'article 47 est étranger à ceux qui peuvent seuls relever d'une loi de finances en vertu des dispositions de l'article premier de l'ordonnance portant loi organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 ;

Le Conseil constitutionnel a, au cours des dernières années, déclaré conformes à la Constitution de nombreux articles relatifs à la répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, y compris concernant la DGF. L'encadré ci-après retrace quelques exemples d'articles n'ayant pas d'impact sur les ressources et les charges de l'Etat mais néanmoins déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Les articles de lois de finances n'ayant pas d'impact sur les ressources et les charges de l'Etat et déclarés conformes par le Conseil Constitutionnel

• **Dans la loi de finances rectificative pour 2001**, plusieurs articles semblent avoir « échappé » à la vigilance du Conseil constitutionnel, bien que n'ayant aucun impact sur les ressources et les charges de l'Etat :

- l'article 14 (modalités de répartition de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement) ;

- l'article 42 (majoration de la dotation globale de fonctionnement des communautés de communes à fiscalité additionnelle) ;

- l'article 43 (neutralisation des conséquences sur la DGF des communautés de communes à fiscalité additionnelle des variations du nombre de membres de cette catégorie) ;

- l'article 44 (modification du calcul de l'effort fiscal des communes) ;

- l'article 45 (conditions d'engagement de travaux financés par la dotation globale d'équipement).

• **Dans la loi de finances pour 2001**, le Conseil constitutionnel avait déclaré conformes à la Constitution :

- l'article 41 (date du vote de l'arrêté des comptes par les collectivités territoriales) ;

- l'article 72 (extension des collectivités éligibles à la dotation globale d'équipement) ;

- l'article 73 (réforme des modalités de calcul du potentiel fiscal des communautés de communes à fiscalité additionnelle).

• **Dans la loi de finances rectificative pour 2000**, le Conseil constitutionnel avait déclaré conformes à la Constitution :

- l'article 28 (garantie de dotation globale de fonctionnement pour les communautés d'agglomération créées *ex nihilo* dès leur deuxième année d'existence) ;

- l'article 55 (potentiel fiscal des communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle) ;

- l'article 56 (modification du mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale des établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique) ;

- l'article 57 (extension du mécanisme de garantie de la dotation globale de fonctionnement pour les établissements de coopération intercommunale qui font suite à un ou plusieurs établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre).

• **Dans la loi de finances rectificative pour 1999**, le Conseil constitutionnel avait déclaré conforme à la Constitution l'article 39 (modification des modalités de calcul du potentiel fiscal des établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique).

• Enfin, **dans la loi de finances pour 1999**, le Conseil constitutionnel avait déclaré conforme à la Constitution l'article 118 (dotation forfaitaire des communes - dispositions relatives aux communes bénéficiaires et contributrices de la dotation de solidarité urbaine) ;

C. UNE DÉCISION ALLANT À L'ENCONTRE DU « SENS DE L'HISTOIRE » ?

Il convient de prendre acte de l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en rappelant toutefois que celle-ci aura *de facto* une application limitée dans le temps : **le c) du 7° de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit en effet que « dans la seconde partie, la loi de finances de l'année (...) peut définir**

les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ». Cet article entrera en vigueur à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2006.

Dans son rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique n° 2540 de notre collègue député Didier Migaud relative aux lois de finances¹, ce dernier indiquait :

« Il est proposé que relèvent de la seconde partie de la loi de finances de l'année les dispositions modifiant les règles de répartition, entre les collectivités bénéficiaires, des concours financiers que leur apporte l'Etat.

D'aucuns pourront objecter que, dans ses décisions n° 82-155 DC du 30 septembre 1982 et n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions relatives aux conditions de répartition du produit de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre communes ne relevaient pas du domaine de la loi de finances, au motif que le montant global de la DGF n'était nullement modifié et que celle-ci ne constituait pas une dépense de l'Etat, mais un prélèvement assis sur ses ressources.

Il convient, cependant, de souligner que cette jurisprudence est restée circonscrite aux modalités de répartition de la DGF, les dispositions relatives aux modalités de répartition du produit du FNTP édictées par les lois de finances pour 1991 et 1992 n'ayant pas fait l'objet d'une censure de la part du Conseil constitutionnel. En outre, depuis plusieurs années, le Conseil constitutionnel ne sanctionne plus des dispositions modifiant les règles de répartition de la DGF, inscrites dans les lois de finances. Ainsi, l'article 73 de la loi de finances pour 2001 n'a pas été censuré alors qu'il modifie les modalités de calcul de potentiel fiscal qui sert à répartir la DGF entre les établissements publics intercommunaux à taxe professionnelle unique, sans affecter le montant de cette dotation.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, interrogé à ce sujet, a souligné, dans l'avis précité, que « dès lors que les lois de finances déterminent les charges de l'Etat, elles peuvent contenir les dispositions relatives aux modalités de la répartition des dotations de l'Etat qui sont indissociables de la détermination de ces charges [...] ». Votre rapporteur a souhaité tirer les conséquences de cet avis ».

Or, on rappellera que le Conseil constitutionnel n'avait émis aucune observation ou réserve d'interprétation au sujet de cet article lorsque la loi organique précitée relative aux lois de finances lui avait été soumise.

¹ Rapport n° 2908 (XIème législature).

La décision du Conseil constitutionnel constitue donc une « surprise », tant l'habitude était prise de le voir accepter la quasi-totalité des articles de loi de finances portant sur la répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

D. LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Pour l'avenir, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la décision du Conseil constitutionnel pose la question des « véhicules législatifs » permettant d'apporter des modifications à la répartition des concours de l'Etat aux collectivités locales. Soit il faudra recourir à des textes spécifiques, soit il faudra insérer des articles relatifs aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales dans des projets de lois divers.

II. L'HARMONISATION DES GARANTIES D'ATTRIBUTION DE DGF DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

Les communautés d'agglomération ont été créées par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dans le but de devenir la formule la plus courante de coopération intercommunale en milieu urbain. Leur création répondait à la nécessité de remédier à l'échec des communautés de villes, créées par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Les communautés d'agglomération doivent inclure plus de 50.000 habitants, et sont soumises au régime de la taxe professionnelle unique.

A. DEUX RÉGIMES DE GARANTIE

1. Le mode de la calcul de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération

a) Les attributions individuelles sont calculées en tenant compte de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale

La dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération est calculée en application des dispositions de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales.

Leur dotation d'intercommunalité est composée de deux sous-dotations :

- une dotation de base (15 % du total), calculée en tenant compte de leur population totale et de leur coefficient d'intégration fiscale (CIF) ;
- une dotation de péréquation (85 % du total), calculée en tenant compte de la population, du CIF et du potentiel fiscal.

On rappellera que le CIF est calculé en rapportant :

- le montant total des recettes perçues par la communautés provenant des quatre taxes, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement, minoré des dépenses de transfert du groupement¹ ;
- au montant total des recettes liées à ces différentes taxes et redevances perçues sur le territoire de la communauté d'agglomération (recettes de la communautés, des communes membres et des syndicats auxquels appartiennent soit les communes membres, soit la communauté).

Les recettes prises en compte pour le calcul du CIF au titre d'une année sont celles perçues l'année précédente.

b) Le mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale les première et deuxième années d'existence d'une communauté d'agglomération

L'article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales précise le mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale pris en compte au cours des deux premières années pendant lesquelles une communauté d'agglomération perçoit une DGF.

Au cours de sa première année d'existence, une communauté d'agglomération n'a pas de CIF puisqu'elle ne percevait pas de fiscalité l'année précédente. Le CIF pris en compte est donc le CIF moyen de la catégorie².

¹ Les dépenses de transfert sont des dépenses qui ne servent pas au groupement à exercer les compétences qui leur ont été transférées par les communes et dont le législateur de 1999 a estimé que leur maintien dans le CIF permettrait de « gonfler » artificiellement la DGF des groupements qui pratiquent beaucoup de transferts. Les dépenses de transfert sont les subventions, participations et reversements constatés dans le dernier compte administratif disponible.

² Comme l'année 2000 était la première année d'existence de la catégorie des communautés d'agglomération, la dotation de cette catégorie a été répartie en affectant à toutes les communautés d'agglomération un CIF égal à 1.

La deuxième année, le CIF pris en compte est le CIF réel de la communauté d'agglomération. Toutefois, ce CIF n'est pas corrigé des dépenses de transfert. Il est pondéré par la moyenne des transferts de la catégorie : « *Au titre de la deuxième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, le coefficient d'intégration fiscale non corrigé des dépenses de transfert (...) est pondéré par le rapport entre le coefficient d'intégration fiscale moyen de leur catégorie [corrigé des dépenses de transfert] et ce coefficient d'intégration fiscale moyen, non corrigé des dépenses de transfert* ».

2. Les mécanismes de garantie

Les attributions versées aux communautés d'agglomération ne sont, en pratique, pas forcément celles qui résultent du calcul présenté ci-dessus. En effet, il existe des mécanismes de garantie, qui déterminent le plancher en dessous duquel la dotation par habitant d'une communauté d'agglomération ne peut pas descendre.

a) Le dispositif prévu par la loi du 12 juillet 1999

La rédaction de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales issue de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale prévoyait un régime de garantie différent selon que la communauté d'agglomération était une création *ex nihilo* ou issue de la transformation du établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant :

- lorsqu'une structure intercommunale **se transforme** pour adopter la **taxe professionnelle unique** (pour les communautés d'agglomération, la taxe professionnelle unique est obligatoire), le principe est une garantie à 100 % pendant les deux premières années d'appartenance à la nouvelle catégorie. Pour les trois années suivantes, la dotation par habitant ne peut être « *inférieure, respectivement, à 95 %, 90 % et 85 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente* » ;

- pour les communautés d'agglomération **créées ex nihilo**, la rédaction de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales issue des dispositions de la loi du 12 juillet 1999 se limitait à l'application de la règle générale applicable aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes fixée au premier alinéa de cet article, selon laquelle ces EPCI « *ne peuvent percevoir, à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, une attribution par habitant inférieure à 80 % de la dotation par habitant de l'année précédente* ».

b) Un rapprochement prévu par la loi de finances rectificative pour 2000

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n'avait prévu aucune garantie pour les deux premières années suivant la création *ex nihilo* d'une communauté d'agglomération. Cette situation a été modifiée par l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), issue d'un amendement présenté par notre collègue député Gilles Carrez, qui a modifié l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales pour prévoir qu' « *une communauté d'agglomération, créée ex nihilo, perçoit la deuxième année d'attribution de la dotation une attribution par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire* ».

En matière de garantie, la différence entre le régime des communautés d'agglomération issues d'une transformation et celui des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* correspond donc à la garantie accordée les troisième, quatrième et cinquième années (95 %, 90 % et 85 % dans le premier cas, 80 % dans le deuxième cas). La dégressivité est donc plus importante pour les communautés d'agglomération créées *ex nihilo* que pour celles issues d'une transformation à compter de la troisième année.

Par ailleurs, on rappellera que l'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) a prévu d'aligner sur le régime de garantie de dotation applicable aux transformations, celui des communautés d'agglomération issues de la dissolution d'EPCI existants, qui décident de se recréer sous forme de communautés d'agglomération (selon un processus qualifié de « dissolution – recréation »).

B. UNE HARMONISATION PROPOSÉE PAR LA PROPOSITION DE LOI N°179 DE NOTRE COLLÈGUE JEAN-MARIE POIRIER

La proposition de loi n° 179 (2002-2003) de notre collègue Jean-Marie Poirier reprend le texte de l'article 95 de la loi de finances pour 2003, déclaré non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, et relatif à la garantie des communautés d'agglomération créées *ex nihilo*. Cet article avait été introduit par un amendement de notre collègue députée Mme Anne-Marie Montchamp et avait été adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du gouvernement.

La proposition de loi modifie l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales pour **aligner le régime de garantie des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* sur celui des communautés d'agglomération issues de la transformation d'un EPCI existant.**

Le régime des communautés d'agglomération issues d'une transformation et des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* a été, pour la deuxième année d'existence, harmonisé par les dispositions de l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2000.

La troisième année d'appartenance d'un EPCI à une catégorie est la première au titre de laquelle la DGF versée à chacun des EPCI est calculée en tenant compte de son « vrai » coefficient d'intégration fiscale. Par conséquent, les modalités de répartition de la DGF favorisent les EPCI dont le coefficient d'intégration fiscale est élevé, soit parce qu'ils perçoivent un produit fiscal élevé, soit parce qu'ils reversent peu de transferts à leurs communes membres.

A contrario, les EPCI qui risquent d'être pénalisés pour leur troisième année d'appartenance à une catégorie sont ceux qui ont peu de recettes fiscales et ceux qui reversent beaucoup de transferts à leurs communes membres. S'agissant des communautés d'agglomération, pour lesquelles le régime fiscal de la taxe professionnelle unique est obligatoire, celles sur le territoire desquelles les bases de taxe professionnelle sont peu importantes courent le risque de subir une baisse du montant de leur DGF.

La proposition de loi précitée prévoit que, dans les communautés d'agglomération créées *ex nihilo*, la garantie au titre des troisième, quatrième et cinquième années d'appartenance à la catégorie est identique à celle des communautés d'agglomération issues d'une transformation, soit respectivement 95 %, 90 % et 85 % au moins du montant perçu l'année précédente.

Le droit actuel et le dispositif proposé en matière de garantie des communautés d'agglomération

	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 %
Ex nihilo :						
Droit issu de la loi du 12 juillet 1999	DGF calculée à partir du CIF moyen de la catégorie	Pas de garantie	80 %	80 %	80 %	80 %
Droit actuel issu de la LFR 2000	DGF calculée à partir du CIF moyen de la catégorie	100 %	80 %	80 %	80 %	80 %
Dispositif proposé	DGF calculée à partir du CIF moyen de la catégorie	100 %	95 %	90 %	85 %	80 %

Sur les 120 communautés d'agglomération existantes en 2002, 29 étaient issues d'une création *ex nihilo*. Parmi ces 29 communautés d'agglomération, 10 étaient dans leur première année d'existence, 12 dans leur deuxième année (dont 11 bénéficiaient d'une garantie) et 7 dans leur troisième année (toutes bénéficiant de la garantie).

De manière générale, au titre de l'année 2002, 28 communautés d'agglomération ont perçu une garantie de « deuxième année » indexée sur la DGF, 21 communautés d'agglomération ont perçu une garantie de « troisième année » à hauteur de 95 % de l'attribution par habitant perçue l'année précédente, 8 communautés d'agglomération ont perçu une garantie du fait de l'évolution spontanée à la baisse de leur attribution de DGF, 6 communautés d'agglomération ont perçu une garantie du fait de l'évolution spontanée à la hausse de leur DGF, et 2 communautés d'agglomération ont perçu la garantie de droit commun, à hauteur de 80 % de l'attribution par habitant perçue l'année précédente.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, 19 communautés d'agglomération créées *ex nihilo* et entrant dans leur troisième ou quatrième année d'existence seraient potentiellement concernées en 2003 par l'aménagement du mécanisme de garantie de DGF proposé par notre collègue Jean-Marie Poirier. L'extension de la garantie des communautés d'agglomération pourrait ainsi porter sur un montant maximal de 10 millions d'euros en 2003, pour un montant total consacré à la garantie des communautés d'agglomération de 60 millions d'euros en 2002. Pour mémoire, le montant total de DGF des communautés d'agglomération a atteint 640 millions d'euros en 2002.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2002, le Sénat, à l'initiative de notre collègue Dominique Braye et avec l'avis favorable de votre commission des finances, avait adopté un amendement dont le texte était identique à celui de la proposition de loi précitée. A l'époque, la secrétaire d'Etat au budget avait été défavorable au dispositif proposé au motif qu' « *un groupement créé ex nihilo n'a pas, par définition, d'engagements antérieurs; il n'est dès lors pas légitime de lui garantir le même niveau de DGF qu'à un groupement qui se transforme. Sa DGF doit ainsi directement dépendre de son intégration fiscale réelle selon les règles de droit commun* ».

L'extension du régime de la garantie des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* n'aura pas pour effet d'augmenter la masse totale des sommes consacrées aux communautés d'agglomération. Dans un système de répartition à enveloppe fermée, l'extension d'un régime de garantie se traduit mécaniquement par la diminution des sommes disponibles pour la répartition « spontanée » de la DGF entre les EPCI appartenant à une

catégorie. Dès lors que la garantie constitue un préciput au sein de l'enveloppe des communautés d'agglomération, plus les sommes consacrées à la garantie sont importantes, plus le solde est réduit¹. De ce point de vue, le dispositif proposé réduit dans la répartition le rôle des critères prévus par la loi (la population, le potentiel fiscal, le CIF) et renforce la préservation des situations acquises.

Ainsi, si les dispositions de la proposition de loi précitée devaient entrer en vigueur, les communautés d'agglomération les plus intégrées seraient moins « récompensées » en termes de DGF que dans le droit actuel.

Cependant, dans le dispositif proposé, la stabilité des recettes des communautés d'agglomération à compter de leur troisième année d'existence est améliorée, ce qui ne constitue pas un inconvénient dans la mesure où il ne serait pas satisfaisant que l'exercice de leurs compétences soit pénalisé par des recettes volatiles et imprévisibles.

Enfin, votre rapporteur considère qu'il n'est pas justifié de prévoir un traitement distinct pour les communautés d'agglomération issues d'une création *ex nihilo* et celles issues de la transformation d'un EPCI existant.

Votre commission des finances a adopté, sous forme de conclusions, le texte de la proposition de loi n° 179 (2002-2003) soumise à son examen.

¹ La réduction des crédits répartis spontanément affecte la « valeur de point » de la catégorie des communautés d'agglomération, en la réduisant. La valeur de point est obtenue en rapportant la totalité des crédits à répartir (hors garantie) à la somme de tous les critères pris en compte pour la répartition (population, potentiel fiscal, coefficient d'intégration fiscale). Plus la garantie est élevée, plus le numérateur baisse, donc, plus la valeur de point est faible.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Proposition de loi tendant à étendre aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo* le régime de garantie d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération issues d'une transformation.

Article unique

L'avant dernier alinéa du II de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En outre, elle ne peut, au titre des troisième, quatrième et cinquième années d'attribution dans la même catégorie et sous réserve de l'application des 2° et 3° du présent article, percevoir une attribution par habitant inférieure, respectivement, à 95 %, 90 % et 85 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 5 mars 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de **M. Michel Mercier, rapporteur**, sur la proposition de loi n° 179 (2002-2003), présentée par **M. Jean-Marie Poirier**, tendant à étendre aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo* le régime de garantie d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération issues d'une transformation.

M. Michel Mercier, rapporteur, a souligné que la proposition de loi de M. Jean-Marie Poirier était un texte de portée essentiellement technique. Il a précisé qu'elle visait à accroître les garanties d'attribution de dotation des communautés d'agglomération, renforçant ainsi la tendance à la répartition, par le législateur, des concours de l'État, sans tenir compte des efforts d'intégration des établissements publics de coopération intercommunale.

M. Michel Mercier, rapporteur, a considéré que l'intérêt de cette proposition de loi n'était pas seulement lié à son contenu, mais également à son contexte, dès lors qu'il s'agissait de la reprise d'une disposition figurant en loi de finances initiale pour 2003 et déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Il a estimé qu'il était nécessaire de s'interroger sur les raisons et la portée de la décision du Conseil constitutionnel. Il a rappelé que, depuis plusieurs années, les dispositions figurant en loi de finances et portant répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales avaient été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Par ailleurs, il a souligné que l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2006, dispose que, dans la seconde partie, la loi de finances de l'année peut définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Il s'est donc étonné de la décision du Conseil constitutionnel revenant à une interprétation très stricte de l'article 34 de la Constitution et de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, dès lors que cette évolution jurisprudentielle ne vaudra que pour les années 2003-2006.

M. Michel Mercier, rapporteur, a ensuite présenté la proposition de loi de M. Jean-Marie Poirier. Il a rappelé qu'il existait deux catégories de communautés d'agglomération, celles créées *ex nihilo* et celles issues de la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale existant, qui bénéficient de deux régimes distincts de garantie d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il a précisé que le régime de garantie des communautés d'agglomération issues d'une transformation était plus favorable que celui des communautés d'agglomération créées *ex nihilo*, rappelant qu'un rapprochement avait été voté, à l'initiative de M. Gilles Carrez, dans la loi

de finances rectificative pour 2000. Il a donc indiqué que la différence entre les deux mécanismes de garantie ne portait plus aujourd'hui que sur les troisième, quatrième et cinquième années d'existence, les communautés d'agglomération issues d'une transformation bénéficiant d'une garantie de 95 %, 90 %, puis 85 %, tandis que celles créées *ex nihilo* ne se voient garanties qu'un montant correspondant à 80 % de l'attribution par habitant perçue l'année précédente.

M. Michel Mercier, rapporteur, a indiqué que le montant consacré à l'extension de la garantie proposée s'élèverait à moins de 10 millions d'euros, pour une somme de 60 millions d'euros consacrée à la garantie d'évolution de la DGF des communautés d'agglomération en 2002. Il a rappelé que la DGF totale des communautés d'agglomération atteignait 640 millions d'euros pour l'année 2002.

M. Michel Mercier, rapporteur, a considéré que, compte tenu du faible impact financier de la mesure proposée, et de la révision prochaine des mécanismes de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, le texte de la proposition de loi de M. Jean-Marie Poirier pouvait être adopté en l'état. Il a cependant souligné que l'augmentation des sommes consacrées aux mécanismes de garantie réduisait la part de DGF répartie « spontanément » en fonction du coefficient d'intégration fiscale et du potentiel fiscal des établissements publics de coopération intercommunale.

M. Yves Fréville a considéré qu'il était logique de ne pas distinguer les communautés d'agglomération selon qu'elles étaient créées *ex nihilo* ou issues d'une transformation. Il a indiqué que 73 % des communautés d'agglomération existantes bénéficiaient en 2002 d'une garantie, et a estimé qu'au moment où la prochaine révision constitutionnelle visait à introduire la notion de péréquation entre les collectivités territoriales, ce type de mécanisme en limitait l'application. Enfin, il a souligné que le calcul des garanties était différent selon l'ancienneté des communautés d'agglomération, celles créées en 2000 obtenant une attribution de 38 euros par habitant tandis que celles créées en 2001 recevaient une attribution de dotation calculée en fonction de leur potentiel fiscal.

M. Joël Bourdin a insisté sur le fait que les mécanismes de répartition de la DGF devenaient incompréhensibles, compte tenu de la multiplication des régimes dérogatoires liés au développement de l'intercommunalité. Il a souligné que les mécanismes de garantie d'évolution de DGF avaient progressivement été réintroduits, alors qu'ils avaient été supprimés dans le passé, et s'est demandé s'il n'était pas préférable d'attendre une réforme d'ensemble de la répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales pour étudier l'opportunité de ce type de mesure.

La commission a alors adopté, sous forme de conclusions, le texte de la proposition de loi soumise à son examen.