

N° 231

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992.

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 janvier 1992.

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 d'orientation,
ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, relatif à l'administration territoriale de la République,

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chénaut, *rappor- teur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : Première lecture : 1581, 1388 et T.A. 458.

Deuxième lecture : 2204, 2380 et T.A. 545.

Sénat : Première lecture : 269, 358, 364 et T.A. 156 (1990-1991).

Deuxième lecture : 117, 230 et 232 (1991-1992).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSE GENERAL	2
I - LES DISPOSITIONS DEJA EXAMINEES PAR LE SENAT	5
A. LES DISPOSITIONS FINANCIERES EN MATIERE DE COOPERATION INTERCOMMUNALE	5
B. LES DIVERSES DISPOSITIONS A CARACTERE FINANCIER	8
II - LES DISPOSITIONS NOUVELLES	9
A. DISPOSITIONS EN FAVEUR DES COMMUNES RURALES ..	10
B. FONDS DE CORRECTION DES DESEQUILIBRES REGIONAUX	13
C. FONDS NATIONAL DE PEREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	14
D. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES	15
EXAMEN DES ARTICLES	17
<i>Article 9</i> .- Accès aux documents budgétaires	17
<i>Article 33</i> : Contrôle de la Chambre régionale des comptes	18
<i>Article 34 ter</i> : Tenue d'une comptabilité des dépenses engagées	20
<i>Article 46 bis</i> : Correction des déséquilibres interrégionaux	21
<i>Article 56 quaterdecies</i> : Interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre	24

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS FISCALES ET FINANCIÈRES

<i>Article 57</i> : Régime fiscal des communautés de villes	25
<i>Article 57 bis A</i> : Prélèvement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle	27
<i>Article 57 bis</i> : Possibilité, pour les communautés urbaines et les districts, d'opter pour le régime du taux unique de taxe professionnelle	27
<i>Article 58</i> : Régime fiscal des communes membres d'un groupement à taux unique de taxe professionnelle	29
<i>Article 59</i> : Régime fiscal des communautés de communes	29
<i>Article 59 bis</i> : Recettes des communautés urbaines	30
<i>Article 59 ter A</i> : Recettes des districts	31
<i>Article 59 ter B (nouveau)</i> : Recettes des communautés de communes et des communautés de villes	31
<i>Article 59 ter</i> : Application du régime fiscal de la taxe professionnelle de zone aux communautés urbaines	32
<i>Article 59 quater</i> : Application du régime fiscal de la taxe professionnelle de zone aux districts	32
<i>Article 60 bis</i> : Abaissement du seuil de perception du versement destiné aux transports en commun	33
<i>Article 61</i> : Relèvement des plafonds des taux d'assujettissement au versement destiné aux transports en commun	33
<i>Article 61 bis (nouveau)</i> : Validation législative du versement transport en commun dans l'Ile de la Réunion	34
<i>Article 62</i> : Potentiel fiscal des communes membres d'un groupement ayant opté pour le taux unique de taxe professionnelle	34
<i>Article 63</i> : Dotation globale de fonctionnement des groupements de communes	35
<i>Article 63 bis A (nouveau)</i> : Prélèvement sur les communes au profit du FNPTP	36
<i>Article 63 bis B (nouveau)</i> : Prélèvement sur les groupements de communes au profit du FNPTP	38
<i>Article 63 bis C (nouveau)</i> : Rapport au Parlement sur la réforme du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	39
<i>Article 63 ter (nouveau)</i> : Exercice du droit d'option pour la deuxième part de la DGE	39
<i>Article 63 quater (nouveau)</i> : Equilibrage des deux parts de la dotation globale d'équipement (DGE)	41

	<u>Pages</u>
<i>Article 63 quinquies (nouveau) : Majoration de la première part de la dotation globale d'équipement</i>	42
<i>Article 64 : Fonds de compensation pour la TVA au profit des communautés de communes et des communautés de villes</i>	43
<i>Article 64 bis A (nouveau) : Eligibilité au FNPTP des communes ayant connu une diminution de leur attribution au titre du Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle</i>	43
<i>Article additionnel après l'article 64 bis A (nouveau) : Régime d'écrêtement au fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle des communes membres d'un district</i>	44
<i>Article 64 bis : Versement du FCTVA aux groupements de communes adoptant le nouveau régime de la taxe professionnelle</i>	45
<i>Article 64 ter (nouveau) : Majoration de la dotation de compensation des communes rurales défavorisées</i>	46

CHAPITRE VII

DU DEVELOPPEMENT ET DE LA SOLIDARITE EN MILIEU RURAL

<i>Article 64 quater (nouveau) : Financement de la dotation de développement rural</i>	47
<i>Article 64 quinquies (nouveau) : Ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle</i>	49
<i>Article 64 sexies (nouveau) : Communes bénéficiaires de la dotation de développement rural</i>	50
<i>Article 64 septies : Coordination rédactionnelle</i>	55
<i>Article 64 octies : Suppression de dispositions caduques</i>	56
<i>Article 64 nonies : Majoration de la quote-part de la DGE affectée aux communes de territoires d'outre-mer et de Mayotte</i>	56
<i>Article 64 decies : Quote-part de la dotation de développement rural en faveur des communes et groupements des territoires d'outre-mer et de Mayotte</i>	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
TEXTE DES AMENDEMENTS	63

EXPOSE GENERAL

Avant d'examiner les dispositions nouvelles introduites par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, il convient de rappeler le sort réservé par elle aux modifications apportées par le Sénat aux articles examinés en première lecture.

I - DISPOSITIONS DEJA EXAMINEES PAR LE SENAT

Tant en ce qui concerne les nouvelles dispositions financières et fiscales applicables aux nouveaux organismes de coopération intercommunale que les dispositions diverses sur lesquelles votre Commission des finances était saisie pour avis, l'Assemblée nationale est assez largement revenue au texte qu'elle avait adopté, en première lecture.

A. LES DISPOSITIONS FINANCIERES EN MATIERE DE COOPERATION INTERCOMMUNALE

L'Assemblée est revenue sur les principes de simplification et de respect de l'autonomie communale mis en oeuvre par le Sénat en première lecture.

1. Le rejet des principes

Le Sénat avait choisi, dans le souci de ne pas compliquer, à l'excès, l'architecture actuelle des structures de coopération intercommunale, de ne pas entériner la création des communautés de communes et communautés de villes, mais de maintenir les dispositifs

nouveaux d'intégration de la taxe professionnelle sur le territoire de groupement ou sur une zone d'activités économiques pour les groupements actuellement existant.

En outre, le Sénat avait donné un caractère totalement optionnel à chacun de ces deux nouveaux régimes fiscaux pour les groupements de communes, pour les districts et les communautés urbaines, ainsi que pour les syndicats de communes à vocation multiple sous certaines conditions.

Le Sénat avait prévu que le choix de ces nouveaux régimes fiscaux s'effectuerait selon les règles de majorité qualifiée applicables, d'une manière générale, en matière de création de groupement de communes avec délibération des communes membres.

Sur tous ces points, l'Assemblée nationale est revenue à quelques réserves près à son texte de première lecture, à savoir :

- régime de taxe professionnelle unique obligatoire pour les communautés de villes (*article 57*),

- régime de fiscalité additionnelle pour les communautés de communes avec une faculté de choix pour la création d'une taxe professionnelle unique pour une zone d'activités économiques.

Les groupements de communes n'auront qu'un accès limité aux deux nouveaux régimes fiscaux. Les communautés urbaines pourront adopter le régime de taxe professionnelle unique, mais les districts devront, pour ce faire, exercer des compétences élargies en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique (*article 57*). En tout état de cause, ce droit a été réservé aux seuls groupements existant à la date de la publication de la loi.

En ce qui concerne la taxe professionnelle de zone, elle sera ouverte sans condition de compétence aux communautés urbaines et aux districts intervenant en matière d'urbanisme et de développement économique. Les districts ou les communautés urbaines créés après intervention de la loi ne bénéficieront pas de la faculté d'option.

L'Assemblée nationale a précisé que la décision devait être prise à la majorité des trois quarts des membres de l'organe délibérant du groupement, sans toutefois retenir la condition de majorité qualifiée relative aux communes membres, adoptée par le Sénat.

2. Les modalités de mise en oeuvre

En ce qui concerne les dispositions à caractère fiscal, le Sénat avait souhaité apporter un certain nombre de précisions.

S'agissant du régime de la taxe professionnelle unique, il avait prévu un plafonnement à 50 % de la taxe professionnelle transférée au groupement, ainsi que le maintien du versement d'attribution de compensation aux communes membres, au prorata de leur produit de taxe professionnelle.

Le Sénat avait prévu divers assouplissements au dispositif de réduction des écarts de taux en laissant une liberté d'appréciation au groupement pour moduler la durée de cette période de transition.

Concernant la zone d'activité économique, le Sénat avait prévu, pour éviter le maintien des distorsions intercommunales de taux, que le taux du groupement s'appliquerait dès la première année de mise en oeuvre du dispositif.

De plus, le Sénat avait prévu, concernant la D.G.F. des groupements, d'instituer une garantie minimale d'évolution pour les communes, afin d'éviter le risque d'une évolution très défavorable de leurs attributions.

Par ailleurs, la Haute Assemblée avait appliqué le principe du versement du F.C.T.V.A. au cours de l'année de réalisation des investissements, aux groupements de communes à fiscalité propre qui se doteraient des nouveaux régimes.

L'Assemblée nationale n'a, en définitive, retenu en deuxième lecture qu'un nombre très limité des modifications introduites par le Sénat. Il s'agit :

- du maintien de l'assiette de calcul de l'écrêtement au fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, au niveau de la commune et non pas du groupement, lorsque celui-ci se dote d'une taxe professionnelle de zone ou d'une taxe professionnelle unique (*article 57 bis A*).

- de la prise en compte du taux de taxe professionnelle perçu par le groupement pour le calcul du taux moyen pondéré de la taxe professionnelle unique du groupement, la première année d'application (*article 57*).

- du respect du libre choix du groupement en ce qui concerne la répartition du surplus de la taxe professionnelle unique

après prélèvement au profit du groupement et distribution des attributions de compensation aux communes (*article 57*).

- de la suppression de la référence à un décret en Conseil d'Etat pour définir les conditions de création de la zone d'activités économiques (*article 59*).

En outre, concernant la D.G.F., l'Assemblée nationale a supprimé, comme l'avait fait le Sénat, la disposition qui prévoyait que la D.G.F. de chaque catégorie de groupement devait évoluer proportionnellement à la progression de l'année précédente.

Enfin, l'Assemblée nationale a apporté quelques modifications à son dispositif initial concernant notamment les conditions éventuelles de répartition de la dotation de coopération communautaire (*article 57*) dans le cadre de la taxe professionnelle unique d'une part, et la suppression de la prise en compte du coefficient d'intégration fiscale pour les groupements de communes à taxe professionnelle unique d'autre part (*article 63*).

B. LES DIVERSES DISPOSITIONS A CARACTERE FINANCIER

Il convient, tout d'abord, d'observer que l'Assemblée nationale a adopté conforme l'article 34 dans la rédaction adoptée par le Sénat qui autorisait les Chambres régionales des comptes à recourir, non seulement à des experts publics, mais également à des experts privés, sous réserve d'une disposition tendant à garantir leur indépendance à l'égard des affaires examinées. L'Assemblée nationale a adopté cet article dans le cadre d'un vote bloqué, malgré l'avis défavorable de la commission spéciale qui souhaitait le rétablissement du principe du recours exclusif à des agents publics.

En revanche, l'Assemblée nationale a rétabli l'article 56 *quaterdecies* relatif au principe du non-établissement de la tutelle d'une collectivité locale sur une autre dans le cadre du versement d'une attribution financière dont le Sénat avait souligné le caractère confus, inutile et largement incantatoire (*article 56 quaterdecies*).

De même, l'Assemblée nationale a rejeté l'amendement introduit par votre Commission des finances concernant l'accès aux documents budgétaires (*article 9*) qui prévoyait la publication en annexe au budget communal des données relatives aux prélèvements fiscaux opérés par les groupements sur le territoire communal.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a rétabli les dispositions qui tendent à accroître les prélèvements sur les entreprises, dans le cadre du versement destiné au financement des transports en commun. En outre, l'Assemblée nationale a maintenu l'abaissement, de 30.000 habitants à 20.000 habitants, du seuil pour la mise en oeuvre du dispositif et a augmenté le taux du prélèvement de 0,05 point pour tous les groupements (*article 61*).

Enfin, l'Assemblée nationale a fait droit partiellement aux préoccupations exprimées par le Sénat concernant les modalités de communication aux assemblées délibérantes des observations des chambres régionales des comptes sur l'examen de la gestion des organismes financièrement aidés par la collectivité locale, lorsque celle-ci est opérée à la demande de l'autorité locale ou du préfet. Le Sénat avait souhaité que la juridiction financière puisse décider de transmettre ou non les observations, non seulement à l'ordonnateur, mais également à l'organe délibérant. L'Assemblée nationale a retenu le principe d'une publicité élargie des avis des Chambres régionales des comptes tout en lui donnant un caractère automatique (*article 33*).

II - LES DISPOSITIONS NOUVELLES

Les modifications ou adjonctions à caractère financier ou fiscal apportées par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, concernent principalement :

- . le fonds de correction des déséquilibres régionaux ;
- . le dispositif en faveur du monde rural.
- . le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle ;
- . diverses mesures destinées à certaines catégories spécifiques de collectivités locales.

A. DISPOSITIONS EN FAVEUR DES COMMUNES RURALES

1. Modifications apportées au régime de la dotation globale d'équipement (D.G.E.)

L'Assemblée nationale a assoupli, pour les groupements de communes, l'exercice du droit d'**option en faveur de la seconde part** (subventions spécifiques) de la D.G.E.

L'article 63 ter, introduit sur amendement du Gouvernement, poursuit **deux objectifs** :

- **en premier lieu**, permettre aux groupements, communes d'opter pour la seconde part (subventions spécifiques) de la D.G.E.. Cette faculté est offerte aux groupements de communes créés depuis le 19 mars 1989 qui, actuellement, lorsqu'ils comptent entre 2.001 et 10.000 habitants, sont obligatoirement éligibles à la première part ;

- **en second lieu**, tenir compte de la pression fiscale du groupement pour déterminer l'effort fiscal ouvrant droit à une majoration de D.G.E.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a accru le **poids relatif de la seconde part au sein de la D.G.E.**

En effet, l'article 63 quater, introduit sur amendement de M. Augustin Bonrepaux, porte de 40 à 50 % le poids relatif de la seconde part de la D.G.E. (subventions spécifiques).

Cette mesure a pour effet d'abonder de **300 millions de francs** les crédits de la seconde part de la D.G.E., qui sont réservés aux communes et aux groupements de moins de 2.000 habitants et, sur option, à celles et à leurs groupements, dont la population est comprise entre 2.001 et 10.000 habitants ; mais, compte-tenu de la réouverture au profit des groupements de communes créés depuis le 19 mars 1989, date du dernier renouvellement général des conseils municipaux, d'un droit d'option en faveur de la seconde part, la multiplication du nombre des parties prenantes risque de limiter la portée de ce transfert de crédits vers le monde rural.

2. Modifications apportées à la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.)

L'article 64-ter, qui résulte de l'adoption d'un amendement de M. Augustin Bonrepaux, sous-amendé par le Gouvernement, tend à faire bénéficier d'une majoration de la dotation de compensation de la D.G.F., les communes de moins de 2 000 habitants qui :

- soit, sont situées dans un département éligible à la dotation minimale de fonctionnement, dont bénéficient les départements peu peuplés, et disposent d'un potentiel fiscal par hectare inférieur au potentiel fiscal moyen par hectare de l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants ;

- soit, disposent d'un potentiel fiscal par hectare inférieur de 10% au potentiel fiscal moyen par hectare des communes remplissant les conditions ci-dessus.

Le montant de la majoration de la dotation de compensation est fixé à 200 millions de francs en 1992. Il évoluerait ensuite comme le montant des ressources affectées à la dotation de compensation des communes (qui représente 22,5 % du tronc commun de la D.G.F.).

La majoration de la dotation de compensation serait versé au prorata de la fraction de cette dotation répartie en fonction de la voirie.

3. Création d'une "dotation de développement rural"

Le chapitre VII nouveau (art. 64 quater à 64 decies), qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, d'amendements présentés par le Gouvernement, concrétise certaines des propositions figurant dans le rapport élaboré par le ministère de l'intérieur à la suite de "l'appel en faveur du monde rural" lancé par le Président de la République, à Chinon, le 12 septembre 1991.

La dotation de développement rural, qui est destinée à aider les communes jouant un "rôle structurant" en milieu rural, mais aussi et peut-être surtout, à encourager les projets de coopération intercommunale, ne constitue pas, à l'inverse de la

dotation de solidarité urbaine, un concours particulier au sein de la D.G.F.. En effet, le Gouvernement a voulu éviter le risque d'un saupoudrage des moyens financiers et d'une "dispersion" de la D.G.F.

La formule retenue est donc celle de la création, **au sein du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle**, d'une fraction dénommée "**dotation de développement rural**", qui est alimentée par l'accroissement annuel de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Le montant de la dotation de développement rural devrait être de **300 millions** de francs en 1992, de **600 millions** de francs en 1993 et d'**1 milliard** de francs en 1994.

Bénéficiaires de cette dotation :

- **en premier lieu, les communautés de communes** (nouvelle forme de regroupement créée par le projet de loi) et les **groupements de communes à fiscalité propre** (districts ...), dont la population regroupée n'excède pas 35.000 habitants et dont la population de la commune la plus peuplée ne dépasse pas 25.000 habitants.

Les crédits affectés aux communautés de communes et aux groupements à fiscalité propre seraient répartis entre les départements selon des critères fixés par décret en Conseil d'Etat. Ces critères tiendraient compte notamment du nombre des collectivités regroupées, de leur population, de leur potentiel fiscal et, le cas échéant, de leur coefficient d'intégration fiscale.

Sur le modèle du régime de la seconde part de la DGE, les attributions seraient versées dans chaque département, par le Préfet sous forme de **subventions**, en vue de la réalisation de projets de développement économique élaborés par les communautés et les groupements de communes, **après avis d'une commission d'élus**.

- **en second lieu, les communes "jouant un rôle structurant en milieu rural"**, c'est-à-dire **les communes de moins de 10.000 habitants qui remplissent (cumulativement) deux conditions** : être **chef-lieu de canton** ou être plus peuplé que le chef-lieu de canton ; avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 10.000 habitants.

L'attribution revenant à chaque commune serait déterminée en fonction de sa population, de l'écart entre son potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 10.000 habitants, ainsi que de son effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,20.

Toutefois, l'attribution de dotation de développement rural ne pourrait se cumuler avec la dotation de solidarité urbaine ou avec une attribution du fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France.

B. FONDS DE CORRECTION DES DÉSÉQUILIBRES RÉGIONAUX

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a modifié substantiellement, avec l'accord et le concours du Gouvernement, le dispositif introduit, en première lecture, sur amendement de M. Robert Savy, qui tend à créer, à compter du 1er janvier 1992, un **fonds de correction des déséquilibres régionaux**, alimenté par un prélèvement sur les recettes fiscales de certaines régions.

Le prélèvement sur les recettes fiscales serait supporté par les régions dont le **potentiel fiscal direct par habitant est inférieur** au potentiel fiscal direct moyen par habitant de l'ensemble des régions.

Ce prélèvement est égal à 1 % du montant des dépenses totales de la région concernée si son potentiel fiscal par habitant est supérieur de 5 % au plus au potentiel fiscal moyen ; à 1,5 % des dépenses totales de la région si son potentiel fiscal par habitant est supérieur de 5 % et de moins de 20 % au potentiel fiscal moyen ; à 2 % des dépenses totales de la région si son potentiel fiscal est supérieur d'au moins 20 % au potentiel fiscal moyen.

Cinq régions auraient dû contribuer à l'alimentation du fonds : **Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Haute-Normandie et Alsace**. Mais, en seconde délibération, un amendement de M. Christian Pierret a exonéré du prélèvement les régions dont le taux de chômage est supérieur au taux de chômage annuel moyen de l'ensemble des régions métropolitaines. Ce dispositif "sur mesures" a permis d'exclure de la liste des régions contributives, la Haute-Normandie et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Au total, le prélèvement opéré s'élèverait à 248 millions de francs répartis entre les régions métropolitaines et d'outre-mer dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions.

Seraient bénéficiaires des attributions du fonds, les 4 régions d'outre-mer (**Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion**) et 7 régions métropolitaines : **Auvergne, Bretagne, Corse, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Poitou-Charentes.**

C. FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Deux articles, introduits sur amendements de MM. Christian Pierret et Augustin Bonrepaux, instituent des prélèvements nouveaux au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (*articles 63 bis A et 63 bis B*).

Ces prélèvements, d'un montant égal au produit de la moitié des bases de taxe professionnelle excédentaires par le taux voté par la commune, sont effectués :

- sur les communes qui ne sont pas membres d'une communauté urbaine, d'un district à fiscalité propre, d'une communauté de villes ou d'une communauté de communes et dont les bases nettes de taxe professionnelle par habitant excèdent le **double** de la moyenne nationale par habitant des communes appartenant au même groupe démographique ou le double de la moyenne nationale si celle-ci est inférieure.

- sur les groupements de communes dont les bases nettes de taxe professionnelle excèdent **trois fois** la moyenne nationale de leur catégorie.

Les produits des prélèvements ainsi opérés seraient affectés par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle **aux communautés de villes, communautés de communes, communautés urbaines et districts à fiscalité propre**, dont le potentiel fiscal est inférieur d'au moins 10 % à la moyenne de leur catégorie, en fonction de critères tenant compte de la **population des groupements concernés, du nombre de communes membres du groupement, de leur potentiel fiscal et de leur coefficient d'intégration fiscale.**

Cette mesure, dont le montant n'est pas chiffré, constitue, à l'évidence, une forte incitation au regroupement communal, sous la forme de communautés de communes, de communauté de villes ou de

district à fiscalité propre, qui va à l'encontre de l'objectif de coopération volontaire défendu par le Sénat.

En outre, une disposition prévoit la remise au Parlement d'un rapport relatif aux voies de réforme du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle avant le 15 octobre 1992 (*article 63 bis C*).

D. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES

Destinées à répondre aux préoccupations spécifiques exprimées par certains élus responsables de collectivités locales, ces dispositions sont les suivantes :

- majoration de la quote part de la D.G.E. pour les territoires d'outre-mer (*article 64 nonies*) ;

- création d'une quote part de la D.D.R. pour les T.O.M. (*article 64 tercies*) ;

- majoration de la première part de la D.G.E. pour les communes éligibles à la D.S.U. et à la solidarité en Ile-de-France (*article 63 quinquies nouveau*) ;

- éligibilité au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle des communes ayant connu une diminution de leur attribution versée par le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (*article 64 bis A nouveau*) ;

- instauration d'une quote part sur la dotation de développement rural au profit des territoires d'outre-mer (*article 64 decies*).

Au total, votre Commission des finances observe que le travail législatif ne gagne pas nécessairement en qualité, lorsque le texte en navette s'enrichit ou s'alourdit de dispositifs nouveaux, introduits en deuxième lecture.

Concernant les dispositions examinées en première lecture, votre Commission des finances a rétabli, dans l'ensemble, la rédaction retenue par le Sénat en première lecture.

S'agissant des dispositions nouvelles ou fortement modifiées, elle a décidé :

- de rejeter le dispositif de solidarité entre les régions,
- d'accepter la dotation de développement rural selon les modalités de financement prévues dans le texte, mais en concentrant ses attributions sur les seules communes rurales,
- d'approuver le rééquilibrage des deux parts de la dotation globale d'équipement ainsi que le dispositif de majoration de la dotation de compensation en faveur des communes rurales.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 9

Accès aux documents budgétaires

Cet article a pour objet d'organiser l'information du public sur le budget de la commune en précisant notamment la liste des documents dont sont assortis, en annexe, ces budgets.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a **maintenu certains amendements adoptés par la Haute Assemblée** en première lecture concernant :

- la mise à disposition du public des budgets de la commune par tout moyen de publicité au choix du maire ;

- l'insertion des annexes aux documents budgétaires dans une publication locale diffusée dans la commune ;

- la présentation du bilan certifié conforme des organismes auxquels la commune a accordé une garantie d'emprunt supérieure à 500.000 francs ou ⁽¹⁾ représentant plus de 50 % du budget de l'organisme.

En revanche, l'Assemblée a **supprimé divers amendements introduits par le Sénat**, afin de rétablir le texte adopté par elle en première lecture :

- abaissement de 10.000 à 3.500 habitants du seuil de population pour l'application des dispositions du présent article ;

- suppression de la liste minimale des éléments à fournir par la commune concernant les données synthétiques relatives à sa situation financière ;

- rétablissement de la présentation globale du montant des concours financiers de la commune aux associations sans distinguer le montant du concours fourni à chaque association ;

1. Condition alternative et non cumulative adoptée par le Sénat en première lecture et acceptée par l'Assemblée nationale.

- suppression de l'obligation d'assortir les documents budgétaires et comptables des données moyennes nationales et départementales ;

- suppression de l'obligation introduite à l'initiative de votre commission de retracer le montant des ressources perçues par les organismes de coopération intercommunale au titre des bases des quatre taxes directes locales dans la commune.

Enfin, l'Assemblée nationale a introduit une disposition nouvelle.

Elle a précisé que les nouvelles dispositions relatives aux documents budgétaires ne faisaient pas obstacle à l'application des dispositions de l'article L.241-6 du code des communes, aux termes duquel *"la responsabilité du comptable et les formes de la comptabilité communale sont déterminées par des règlements d'administration publique"*.

La Commission vous propose d'adopter à nouveau l'amendement relatif à la présentation des ressources perçues par les groupements au niveau de la commune, adopté par le Sénat en première lecture.

ARTICLE 33

Contrôle de la chambre régionale des comptes

Le présent article additionnel a deux objets : d'une part, élargir le champ de la saisine de la chambre régionale des comptes ; d'autre part, introduire un contrôle sur les marchés publics et les conventions de délégation de service public.

S'agissant en premier lieu du pouvoir de vérification de la chambre régionale des comptes, le présent article vise à diversifier les autorités habilitées à saisir la chambre régionale des comptes : **le préfet du département ou de la région ou l'autorité territoriale** seraient désormais autorisés à demander à la chambre régionale des comptes d'assurer les vérifications des comptes des organismes liés financièrement à la collectivité, alors que ces vérifications relèvent, sous le régime actuel, de la seule initiative de la juridiction financière.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a retenu, à la demande du Gouvernement, une modification adoptée par votre Haute Assemblée en première lecture tendant à insérer le nouveau pouvoir de vérification dans le cadre des compétences dévolues aux chambres au douzième alinéa de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 qui porte sur l'examen de la gestion de ces organismes en question, et non pas sur la vérification juridictionnelle des comptes.

En revanche, l'Assemblée nationale n'a pas souhaité maintenir la disposition introduite par votre Haute Assemblée permettant d'organiser la publicité des observations de la chambre régionale des comptes sur décision expresse et motivée de cette dernière. L'Assemblée nationale a prévu que l'information des assemblées délibérantes sur le contenu des observations de la chambre serait rendue obligatoire, dans tous les cas de saisine, en renvoyant aux dispositions du dernier alinéa de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 (1), lequel prévoit que les observations sont communiquées par l'exécutif de la collectivité à son assemblée délibérante, ceci dès la plus prochaine réunion.

L'Assemblée nationale a ainsi reconnu la pertinence des observations de votre commission sur le danger qu'il y aurait à ne pas prévoir, légalement, de possibilité de communication des observations de la chambre, tout en estimant que la prérogative donnée à l'organe juridictionnel de décider ou non de cette communication pourrait "porter atteinte à l'objectif de neutralité que poursuivent les chambres régionales des comptes".

Enfin, l'Assemblée nationale, à la demande du Gouvernement, a introduit deux dispositions nouvelles :

- A l'initiative du Gouvernement, elle a étendu le champ d'application de la saisine élargie, non seulement aux organismes aidés financièrement par la collectivité, mais également à la collectivité locale elle-même.

- A l'initiative de la commission spéciale, sur demande de M. René Dosière, président, elle a prévu l'obligation de permettre à l'ordonnateur qui était en fonction au cours de l'exercice examiné par la chambre de présenter des observations écrites, avant formulation des observations de la juridiction financière dans le cadre de l'examen de la gestion.

En ce qui concerne, en second lieu, le contrôle des marchés et des délégations de service public, l'Assemblée

1. Dans la rédaction actuellement en vigueur.

nationale a supprimé les modifications d'ordre rédactionnel introduites par le Sénat, à l'initiative de votre Commission, qui visaient à éviter une confusion entre ce qui relève du pouvoir d'observation de la chambre et ce qui concerne la formulation d'avis.

Concernant la transmission des observations de la Chambre régionale des comptes à l'assemblée délibérante de la collectivité, votre Commission a constaté que la rédaction adoptée marquait un progrès par rapport à la première lecture.

Votre Commission vous propose d'adopter à nouveau amendement rédactionnel qu'elle avait déposé en première lecture, relatif au contrôle des marchés et des conventions de délégation de service public.

ARTICLE 34 TER

Tenue d'une comptabilité des dépenses engagées

Cet article additionnel introduit par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, à l'initiative du Gouvernement, prévoit que le maire, le président du conseil général et le président du conseil régional tiennent, en tant qu'ordonnateurs de leur collectivité, une comptabilité des dépenses engagées.

L'amendement déposé par le Gouvernement prévoyait, de plus, que cette comptabilité devait figurer en annexe au compte administratif de la collectivité territoriale.

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article R.241-11 du code des communes, il est d'ores et déjà prévu *"que les opérations d'engagement, d'ordonnement et de liquidation des dépenses sont consignées dans la comptabilité administrative"*.

Cette disposition réglementaire est prise en application de l'article L.241-3 du code précité aux termes duquel *"seul le maire peut émettre des mandats"*.

L'article additionnel vise donc à introduire, au niveau législatif, l'obligation de tenir la comptabilité des dépenses engagées, dans un souci de meilleure transparence et de meilleure information.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements à cet article :

à l'initiative de M. André Rossinot, elle a imposé la **consultation pour avis du comité des finances locales** sur le projet de décret d'application du présent article ;

- à l'initiative de la Commission spéciale, elle a **supprimé l'obligation de faire figurer en annexe au compte administratif la comptabilité des dépenses engagées.**

Par ailleurs, le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, en réponse à M. Aloyse Warhouver, a indiqué que le dispositif n'aurait un caractère obligatoire que dans les communes de plus de 3.500 habitants.

Votre Commission vous propose d'adopter conforme le présent article.

Votre Rapporteur souhaite que les décrets d'application réservent cette application aux dépenses d'investissement et aux dépenses de fonctionnement significatives.

ARTICLE 46 BIS

Correction des déséquilibres interrégionaux

L'Assemblée nationale a rétabli l'article supprimé par le Sénat en première lecture visant à créer un fonds de correction des déséquilibres interrégionaux en précisant le montant global attribué à ce fonds ainsi que les critères du prélèvement destiné à le financer et les règles de répartition des crédits afférents.

Le fonds serait alimenté par un prélèvement sur le budget des régions à potentiel fiscal élevé et son montant serait réparti entre les régions dont le potentiel fiscal superficiaire et par habitant est faible.

I - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le dispositif proposé dans l'amendement de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Robert Savy, reposait sur les principes suivants.

A. LES REGIONS CONTRIBUTIVES

Le fonds serait alimenté par un prélèvement direct sur les recettes fiscales des régions dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne.

Il s'apparente donc au dispositif spécifique de solidarité entre les communes de la région d'Ile-de-France.

Une différence importante existe en revanche concernant l'assiette du prélèvement : en ce qui concerne la solidarité régionale, le prélèvement est assis sur le montant des **dépenses** totales de la région. Le montant de celles-ci est constitué dans le compte administratif de l'avant-dernier exercice.

Dans l'amendement proposé par la Commission spéciale et M. Robert Savy, le montant du prélèvement est progressif en fonction de l'écart du potentiel fiscal par rapport à la moyenne.

Il était égal en 3 ans à 3 % du montant des dépenses pour les régions dont le potentiel fiscal est supérieur de 5 % au plus à la moyenne. Il était porté à 4 % des dépenses, pour les régions pour lesquelles l'écart par rapport à la moyenne nationale est compris entre 5 % et 20 % et atteignait 5 % des dépenses lorsque le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 20 % à la moyenne.

B. LES REGIONS BENEFICIAIRES

Les crédits ainsi dégagés sur les ressources des communes contributives seraient répartis entre les régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur de 15 % à la moyenne nationale.

Les attributions seraient versées entre chacune des régions concernées :

- pour moitié en fonction du potentiel fiscal par habitant de la région pondéré par l'effort fiscal,
- pour moitié en fonction du potentiel fiscal superficiaire (1) de la région.

1. *Potentiel fiscal par kilomètre carré.*

C. LE DISPOSITIF ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en séance deux modifications au dispositif proposé par la Commission spéciale.

Tout d'abord, à la demande du Gouvernement, préoccupé par la nécessité de maintenir un niveau de prélèvement compatible avec le respect du principe de libre administration des collectivités locales, l'Assemblée nationale a limité le taux au niveau initialement prévu pour l'année 1992 supprimant le mécanisme de montée en charge du dispositif sur 1993 et 1994.

Le montant du prélèvement s'établirait donc comme suit, dès 1992 :

- Pour les régions dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne sans dépasser plus de 5 % de celle-ci, le prélèvement est égal à 1 % du montant des dépenses totales.

- Pour les régions dont le potentiel fiscal par habitant est entre plus de 5 % de la moyenne nationale et plus de 20 % de celle-ci, le taux du prélèvement précité est de 2 %.

- Pour les régions dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 20 % à la moyenne nationale, le taux du prélèvement précité est de 3 %.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté en deuxième délibération un amendement déposé par MM. Christian Pierret, président, et René Dosière, rapporteur, qui exonère du versement de la contribution les régions dont le taux de chômage de l'avant-dernière année est supérieur à la moyenne de l'ensemble des régions.

Le débat sur cet amendement a été réduit au strict minimum, le Gouvernement se bornant à s'en remettre à la sagesse de la Haute Assemblée.

Cette disposition a eu pour effet d'écarter les régions Haute Normandie et Provence-Alpes-Côte d'Azur de la liste des régions contributives.

Les régions contribuant et bénéficiant du dispositif, pour un montant global de 250 millions de francs environ, sont les suivantes :

Régions contributives	En MF	Régions bénéficiaires	En MF
Ile-de-france	184	Auvergne	27,6
Rhône-Alpes	53	Bretagne	31
Alsace	11	Corse	36
		Limousin	27,6
		Midi-Pyrénées	39
		Nord-Pas-de-Calais	43,6
		Poitou-Charentes	28 4
		Guadeloupe	2,1
		Guyane	1,2
		Martinique	2,7
		Réunion	7,8
Total	248	Total	248

Sans reprendre les diverses observations faites dans son rapport, en première lecture, sur les difficultés de la mesure de la richesse des régions en raison de l'importance, dans leurs budgets, des dépenses d'investissement et de la part importante des ressources de fiscalité indirecte, votre Rapporteur constate que le dispositif proposé est contestable dans la mesure où il s'appliquerait, dès 1992, alors que les hypothèses économiques sont déjà faites sur le budget des régions.

Par ailleurs, votre Rapporteur s'interroge sur la nécessité de transférer des ressources entre collectivités, sans apport de l'Etat, concernant les régions qui constituent les collectivités les plus susceptibles d'une péréquation directe au niveau de l'Etat lui-même et qui joue, au demeurant, un rôle déterminant en matière d'aménagement du territoire.

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.

ARTICLE 56 QUATERDECIES

Interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre

L'Assemblée nationale a rétabli en deuxième lecture cet article qui dispose notamment que les décisions financières prises par les collectivités territoriales ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle.

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article conformément à la décision prise par la Haute Assemblée en première lecture.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS FISCALES ET FINANCIERES

ARTICLE 57

Régime fiscal des communautés de villes

L'Assemblée nationale a rétabli, dans une large mesure, l'article adopté par elle en première lecture tendant à instituer le régime obligatoire de perception de la taxe professionnelle par la communauté de villes à la place des communes membres (*article 1609 nonies C et 1609 nonies D du code général des impôts*).

En effet, l'Assemblée nationale n'a conservé que deux des modifications introduites par le Sénat :

- elle a maintenu la précision selon laquelle le taux moyen de taxe professionnelle unique doit, la première année, tenir compte du taux perçu par la communauté urbaine ou le district auxquels la communauté de communes a été substituée de plein droit ;

- elle a accepté le principe du libre choix des critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire par le conseil de communauté.

Pour le reste, l'Assemblée nationale a repris les dispositions qu'elle avait adoptées en première lecture et notamment :

- la création d'une commission locale d'évaluation des charges ;

- l'absence de confirmation des choix de la commission d'évaluation des charges par la majorité qualifiée des communes membres ;

- la présidence de la commission d'évaluation des charges par un élu et non, de droit, par le président du conseil de communauté ;

- la suppression du plafonnement à 50 % du produit de la taxe professionnelle transféré au groupement en contrepartie des transferts de compétence ;

- la dispositif automatique et obligatoire de réduction progressive des écarts de taux existant entre les taux de taxe professionnelle des communes membres et le taux moyen pondéré de taxe professionnelle de la communauté de villes ;

- la faculté ouverte au groupement de percevoir, en ressources additionnelles, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de balayage, la taxe de séjour et la taxe sur la publicité (*article 1609 nonies D du code général des impôts*).

Enfin, l'Assemblée nationale a apporté des modifications nouvelles par rapport à son texte de première lecture.

C'est ainsi qu'à défaut de décision du conseil de communauté, l'Assemblée nationale a ajouté aux critères relatifs aux suppléments de base de taxe professionnelle et à la population communale totale, deux critères tirés des bases de taxe professionnelle par habitant et du nombre d'installations classées situées dans la commune.

Critères retenus en première lecture	Pondération	Critères retenus en deuxième lecture	Pondération
- Suppléments de base de TP - Logements locatifs aidés	20 % 10 %	- Supplément de base de TP - Montant des bases de TP	30 % 30 %
- Logements locatifs aidés nouveaux - Nombre d'élèves scolarisés - Population communale totale	10 % 10 % 50 %	- Population communale - Nombre d'établissements classés	30 % 10 %

Par ailleurs, elle a précisé que la commission locale d'évaluation n'est chargée de rendre ses conclusions que l'année de la création de la communauté de villes et lors de chaque transfert de charges ultérieur.

Votre Commission vous propose d'adopter trois amendements rétablissant le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Le premier amendement réserve aux communautés urbaines et aux districts à fiscalité propre le bénéfice des nouvelles dispositions en matière de taxe professionnelle.

Le second amendement introduit à nouveau les dispositions votées par le Sénat, portant sur le régime fiscal facultatif de taxe professionnelle de zone (*article 1609 nonies C*).

Le troisième amendement reprend les dispositions adoptées par le Sénat au régime facultatif de création d'une taxe professionnelle unique sur le territoire du groupement (*article 1609 nonies D*) sous réserve d'une modification tendant à permettre l'éligibilité des groupements en question aux ressources des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle en raison de l'adoption de l'article 57 bis A (*supra*).

ARTICLE 57 BIS A

Prélèvement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle

L'Assemblée nationale a maintenu cet article additionnel adopté par le Sénat en première lecture à l'initiative de M. Philippe Adnot, qui vise à permettre le maintien du calcul de l'écrêtement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, sur la base de la population de la commune d'implantation de l'établissement exceptionnel ⁽¹⁾ dans les groupements de communes mettant en oeuvre un régime de taxe professionnelle communautaire (*article 1609 nonies C du C.G.I.*) ou de taxe professionnelle de zone (*article 1609 quinquies C*).

Votre Commission vous propose d'adopter deux amendements de coordination par rapport aux dispositions relatives aux deux nouveaux régimes de perception de la taxe professionnelle dans les groupements, adopté à l'article 57 bis (*supra*).

ARTICLE 57 BIS

Possibilité pour les communautés urbaines et les districts d'opter pour le régime du taux unique de taxe professionnelle

L'Assemblée nationale a rétabli cet article, supprimé par le Sénat en première lecture, tendant à insérer deux articles nouveaux dans le code général des impôts afin de permettre aux

1. et non pas de la population totale du groupement de communes.

Par rapport à son texte de première lecture, l'Assemblée nationale a apporté les modifications suivantes :

- elle a prévu expressément le caractère facultatif du choix d'un régime fiscal de taxe professionnelle unique pour les communautés urbaines et les districts, mettant fin à l'ambiguïté du texte voté par elle en première lecture sur ce point ;

- elle a supprimé la condition relative à l'exercice des groupes de compétences prévus pour les communautés de villes en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique pour les communautés urbaines, tout en maintenant une telle condition pour les districts à fiscalité propre ;

- elle a restreint le droit d'option aux districts et aux communautés urbaines existants à la date de publication de la loi, rendant ainsi impossible ce choix pour les nouveaux groupements ;

- elle a imposé une condition de majorité qualifiée pour que l'organe délibérant du groupement décide de mettre en oeuvre un taux unique de taxe professionnelle (trois-quarts des membres) ;

- elle a écarté, pour les districts et les communautés urbaines, qui auront opté pour le régime de la taxe professionnelle unique, le droit de percevoir les taxes sur les ordures ménagères, la taxe de balayage et la taxe de séjour et la taxe sur la publicité comme prévu pour la communauté de villes.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article par coordination avec les dispositions adoptées à l'article 57 (supra) qui ouvrent déjà aux communautés urbaines et aux districts deux régimes optionnels de mise en oeuvre de la taxe professionnelle de zone ou d'une taxe professionnelle unique.

ARTICLE 58

Régime fiscal des communes membres d'un groupement à taux unique de taxe professionnelle

Cet article a pour objet d'autoriser les communes membres d'un groupement à taux de taxe professionnelle unique à percevoir les trois autres taxes directes locales.

L'Assemblée nationale a modifié la rédaction de cet article pour le rendre applicable à tous les établissements publics de coopération intercommunale ayant opté pour le régime fiscal du taux unique de taxe professionnelle prévu pour les communautés de ville, et non pas seulement aux nouvelles catégories de groupement créés par le projet de loi.

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement rétablissant le texte adopté par le Sénat en première lecture, en assurant la coordination avec les références législatives des amendements adoptés à l'article 57.

ARTICLE 59

Régime fiscal des communautés de communes

L'Assemblée nationale a repris pour l'essentiel le texte adopté par elle en première lecture relatif à la faculté ouverte aux communautés de communes de voter le taux et de percevoir la taxe professionnelle sur une zone d'activités économiques se situant sur le territoire des communes membres.

Toutefois, l'Assemblée nationale a retenu trois des modifications apportées par le Sénat en première lecture :

- elle a maintenu la suppression de la référence à un décret en Conseil d'Etat pour la définition des conditions de création d'une zone d'activités économiques ;

- elle a accepté l'amendement introduit par M. Philippe François tendant à tenir compte du cas des zones ayant été créées sur le territoire du groupement, avant la mise en oeuvre de la taxe professionnelle de zone ;

- elle a conservé le principe, introduit par votre Commission des finances de la prise en compte, pour le calcul du taux moyen pondéré de taxe professionnelle de zone, du taux de taxe professionnelle perçu, le cas échéant, pour le groupement, l'année précédant l'application de la taxe professionnelle de zone.

En revanche, l'Assemblée nationale a repris les dispositions adoptées par elle en première lecture mettant en oeuvre un mécanisme rigide de réduction des écarts de taux intercommunaux de taxe professionnelle sans faculté de modulation par le groupement.

De plus, elle n'a pas retenu la disposition introduite à l'initiative de votre Commission prévoyant que le taux de taxe professionnelle voté par le groupement sur la zone d'activités économiques s'appliquait immédiatement aux entreprises nouvellement installées pendant la période transitoire d'harmonisation des taux.

Le régime de la taxe professionnelle de zone ayant été repris dans l'amendement adopté à l'article 57, votre Commission, conformément à la décision votée par le Sénat en première lecture, vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article relatif aux communautés de communes dont la création n'a pas été acceptée par votre Haute Assemblée..

ARTICLE 59 BIS

Recettes des communautés urbaines

L'Assemblée nationale a accepté le principe de cet article, introduit par le Sénat en première lecture, tendant à compléter les dispositions d'ordre budgétaire et comptable applicables aux communautés urbaines, afin de permettre l'inscription en recettes comptables du produit de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone.

Toutefois, l'Assemblée nationale a modifié la rédaction retenue par le Sénat compte tenu des références retenues par elle pour le régime fiscal des communautés de villes et des communautés de communes.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement rétablissant le texte adopté par le Sénat en première lecture, par coordination avec les amendements adoptés à l'article 57.

ARTICLE 59 TER A

Recettes des districts

Comme pour l'article 59 bis précité, l'Assemblée nationale a maintenu sur le fond le présent article tendant à compléter les dispositions budgétaires et comptables applicables aux districts pour permettre l'inscription en recettes du produit de la taxe professionnelle unique du groupement ou de la taxe professionnelle de zone, tout en mentionnant les références faites au code général des impôts pour le régime fiscal des communautés de villes et des communautés de communes.

Dans un souci de coordination, votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement rétablissant le texte adopté par la Haute Assemblée en première lecture.

ARTICLE 59 TER B (nouveau)

Recettes des communautés de communes et des communautés de villes

L'Assemblée nationale a rétabli, dans cet article additionnel, les dispositions supprimées par le Sénat en première lecture et précédemment prévues à l'article 59 bis (supra), relatives aux recettes budgétaires des communautés de communes et des communautés de villes (*article L 258-2 du code des communes*).

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article, conformément à la position prise par le Sénat en première lecture de ne pas accepter la création de nouvelles catégories de groupements de communes.

ARTICLE 59 TER

Application du régime fiscal de la taxe professionnelle de zone aux communautés urbaines

L'Assemblée nationale a rétabli, dans une rédaction légèrement modifiée, son texte de première lecture qui ouvre droit aux communautés urbaines de percevoir et voter le taux de la taxe professionnelle sur le territoire d'une zone d'activités économiques dans les conditions prévues pour les communautés de communes.

Elle a, en effet, précisé que la décision devrait être prise à la majorité qualifiée des trois quarts des membres du conseil de communautés urbaines.

Enfin et surtout, elle a réservé cette faculté aux groupements existant à la date de l'entrée en vigueur de la loi, ce qui défavorise les communautés urbaines par rapport au statut des nouveaux organismes.

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article dont l'objet est couvert par le dispositif adopté à l'article 57 (*amendement relatif à l'article 1609 nonies C*).

ARTICLE 59 QUATER

Application du régime fiscal de la taxe professionnelle de zone aux districts

L'Assemblée nationale a rétabli, sous réserve de quelques amendements rédactionnels, le texte qu'elle avait adopté en première lecture. Cette disposition permet aux districts qui créent ou gèrent une zone d'activités économiques, de percevoir la taxe professionnelle à taux unique sur cette zone. Cette faculté est réservée aux districts exerçant des compétences en matière d'aménagement de l'espace ⁽¹⁾ et d'actions de développement économique.

L'Assemblée nationale a, en outre, précisé que la décision de percevoir la taxe professionnelle à taux unique devrait être prise à la majorité des trois quarts des membres du conseil de district.

1. le texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture mentionnait non pas "l'aménagement de l'espace", mais "l'urbanisme prévisionnel".

Par ailleurs, l'Assemblée a réservé cette faculté aux seuls groupements actuellement existant, ce qui apparaît pénalisant pour le statut juridique des districts.

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article, couvert par les amendements adoptés à l'article 57.

ARTICLE 60 BIS

Abaissement du seuil de perception du versement destiné aux transports en commun

L'Assemblée nationale, pour des motifs rédactionnels, a supprimé cet article dont le contenu a été repris à l'article 61 ci-dessous.

Votre Commission vous propose de maintenir cette suppression.

ARTICLE 61

Relèvement des plafonds des taux d'assujettissement au versement destiné aux transports en commun

7

L'Assemblée nationale a adopté une nouvelle rédaction de cet article afin de relever de 0,05 point le taux plafond, par rapport aux salaires, du prélèvement acquitté par les entreprises pour le financement des transports en commun.

En outre, une majoration supplémentaire spécifique de 0,05 point est autorisée pour les communautés de villes et les communautés de communes.

Enfin, elle a rétabli l'abaissement du seuil de perception aux communes et groupements de plus de 20.000 habitants au lieu de 80.000 habitants dans le régime actuel initialement prévu à l'article 60 bis.

Il convient de rappeler qu'en première lecture, l'Assemblée nationale s'était prononcée pour l'abaissement du seuil de perception précité, avec une majoration du plafonnement par

rapport aux salaires de 0,25 point exclusivement pour les communautés de communes et les communautés de villes.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article conformément à la position prise par le Sénat en première lecture de refuser l'augmentation des prélèvements sur les entreprises résultant du présent article.

ARTICLE 61 BIS (nouveau)

Validation législative du versement transport en commun dans l'Ile de la Réunion

Cet article additionnel, introduit par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, par l'adoption d'un amendement présenté par MM. Elie Hoarau et Christian Pierret rapporteur spécial, a pour objet de valider rétroactivement la perception du versement transports opéré à compter 1985 au profit du SIVOM (syndicat à vocation multiple) de la Réunion.

Considérant qu'elle n'avait pas été suffisamment éclairée sur les conditions dans lesquelles le prélèvement avait été institué, votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.

ARTICLE 62

Potentiel fiscal des communes membres d'un groupement ayant opté pour le taux unique de taxe professionnelle

L'Assemblée nationale a rétabli cet article dans la rédaction adoptée par elle, en première lecture, sans retenir aucune des modifications apportées par le Sénat.

Les modifications adoptées par votre Haute Assemblée prévoyaient :

- que les bases de taxe professionnelle ventilées entre les communes membres pour la calcul du potentiel fiscal devaient être réduites du montant du produit de taxe professionnelle transféré au groupement ;

- que le décret relatif aux conditions de répartition des bases de taxe professionnelle transférées tiendrait compte exclusivement des critères de la population des communes membres et de leurs bases de taxe professionnelle avant instauration du nouveau régime fiscal.

L'amendement que votre Commission des finances vous demande d'adopter reprend le texte retenu par le Sénat en première lecture.

ARTICLE 63

Dotation globale de fonctionnement des groupements de communes

L'Assemblée nationale a largement repris le texte qu'elle avait adopté, en première lecture, sous réserve de deux modifications :

- Tout d'abord, elle a supprimé la disposition adoptée par elle en première lecture prévoyant que pour chaque catégorie de groupements de communes, la dotation globale de fonctionnement "*devait évoluer proportionnellement à celle de l'année précédente*".

Votre Commission avait fait observer que cette rédaction pouvait avoir des incidences particulièrement dangereuses dans la mesure où elle tendait à rendre impossible tout ajustement à la baisse de l'enveloppe de chaque catégorie de groupement en fonction de leur nombre réel.

- Par ailleurs, elle a exclu le coefficient d'intégration fiscale des critères retenus pour le calcul de la D.G.F. des groupements qui auront opté pour le régime du taux unique de la taxe professionnelle.

L'Assemblée nationale n'a pas maintenu le principe, introduit par le Sénat, d'une garantie minimale d'évolution (75 % de la progression de la DGF inscrite en loi de finances) de l'enveloppe de la D.G.F. des communes par rapport à celle des groupements de communes.

Votre Commission vous propose d'adopter sept amendements rétablissant le texte adopté par le Sénat en première lecture, afin de tenir compte de la suppression des communautés de villes et des communautés de communes.

ARTICLE 63 BIS A (nouveau)

Prélèvement sur les communes au profit du FNPTP

Cet article additionnel, qui résulte de l'adoption, malgré les réserves émises par le Secrétaire d'Etat aux collectivités locales, d'un amendement de M. Augustin Bonrepaux vise à instituer un prélèvement, au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, sur le produit de la taxe professionnelle perçu par les communes dont les bases nettes de taxe professionnelle par habitant excèdent le double de la moyenne nationale si celle-ci est inférieure.

Toutefois, seraient dispensées de ce prélèvement :

- les communes membres d'une communauté de communes, d'une communauté de villes ou d'un groupement à fiscalité propre ;
- les agglomérations nouvelles ;
- les communes qui, en application de l'article 11 de la loi du 10 janvier 1980, versent tout ou partie de leur taxe professionnelle aux groupements qui gèrent une zone d'activité économique.

Le prélèvement porterait sur le produit communal correspondant à la moitié des bases excédentaires par rapport à la moyenne en faisant abstraction de celles imposées au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Il serait diminué du montant des sommes nécessaires au remboursement des annuités d'emprunts contractés par la commune avant l'entrée en vigueur du dispositif.

Ce dispositif entrerait en vigueur dès l'exercice 1992 de manière progressive.

Les sommes ainsi recueillies seraient affectées au F.N.P.T.P. pour être réparties entre les groupements à fiscalité propre à l'exclusion des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont de 10 % inférieures à la moyenne de leur catégorie en fonction de leur population, du nombre de communes membres, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale.

Le dispositif reprend en fait le contenu du texte dont la simulation a été demandée à l'article 78 de la loi de finances pour 1990.

Il remet en question très nettement le principe de l'assise communale des bases de taxe professionnelle en instaurant un écrêtement fondé, non pas sur le caractère exceptionnel d'un établissement, comme c'est le cas pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, mais sur l'importance relative des bases de taxe professionnelle par habitant de la commune. Il s'agit donc d'un prélèvement direct sur les ressources fiscales communales dont les simulations opérées en 1990 ont démontré les dangers.

Ce dispositif qui aurait permis de dégager 180 millions de francs en 1988 serait financé par un nombre réduit de communes en raison des exemptions légales sur l'exercice 1988. 504 communes auraient contribué à ce dispositif avec, pour 40 % d'entre elles, des augmentations des taux des quatre taxes directes locales de plus de 10 %.

Au demeurant, il s'agit de communes qui participent déjà, pour 90 % d'entre elles, à un mécanisme de péréquation de la taxe professionnelle soit au titre de l'écrêtement d'un établissement exceptionnel, soit au titre de la cotisation minimum de taxe professionnelle.

Il n'est prévu aucun plafonnement du prélèvement par rapport aux dépenses de la collectivité, ce qui soulève une difficulté au regard de la constitutionnalité du dispositif.

Enfin, la mesure est quasiment contradictoire avec l'objectif de soutien à la ruralité puisque le prélèvement supporté par les communes de moins de 1.000 habitants était, selon les simulations de 1990, en valeur relative, supérieur à celui supporté par les autres communes.

Enfin, les ressources ainsi dégagées sur les communes seraient intégralement versées au profit des organismes de coopération intercommunale, ce qui paraît constituer une forme pernicieuse d'incitation financière forcée au regroupement.

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article additionnel.

ARTICLE 63 BIS B (nouveau)

Prélèvement sur les groupements de communes au profit du F.N.P.T.P.

Cet article additionnel issu, d'un amendement de M. Augustin Bonrepaux, reprend le dispositif d'écrêtement examiné à l'article précédent pour les groupements de communes à fiscalité propre dont les bases de taxe professionnelle par habitant dépassent **trois fois** la moyenne nationale pour chacune des catégories de groupements.

Le mécanisme frapperait les communautés urbaines, les districts, les communautés de villes et les communautés de communes. La moyenne nationale serait différente pour chacune de ces quatre catégories. Les organismes d'agglomérations nouvelles ne seraient pas concernés.

Ce mécanisme n'a pas été simulé dans le cadre de l'article 78 de la loi de finances pour 1990. Toutefois les observations émises à l'article précédent sur le caractère très concentré du prélèvement ainsi opéré peuvent être transposées.

Les simulations réalisées sur l'article 87 de la loi de finances précitée faisaient apparaître qu'en 1989, 18 groupements sur 115 avaient des bases de taxe professionnelle supérieures au double de la moyenne nationale des groupements de communes.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.

ARTICLE 63 BIS C (nouveau)

Rapport au Parlement sur la réforme du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

Le présent article additionnel introduit à l'initiative du Gouvernement prévoit le dépôt d'un rapport au Parlement, avant le 15 octobre 1992, sur les "voies de réforme possible du F.N.P.T.P."

Cet article visait semble-t-il à apporter une réponse à divers amendements tendant à modifier le régime du F.N.P.T.P. : son dépôt n'a pas réussi à éviter l'adoption des articles 63 bis A et 63 bis B (supra).

Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement reportant au 2 avril 1993 le dépôt du rapport afin de permettre au Gouvernement de disposer du temps nécessaire pour remettre un rapport plus complet et opérationnel que celui qui a été remis au Parlement sur le développement de la solidarité rurale.

ARTICLE 63 TER (nouveau)

Exercice du droit d'option pour la deuxième part de la D.G.E.

Cet article additionnel, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise, d'une part à assouplir l'exercice du droit d'option entre les deux parts de la dotation globale d'équipement et, d'autre part, à préciser la définition de l'effort fiscal pour le calcul de la D.G.E.

S'agissant de l'exercice de ce droit d'option, celui-ci est conçu actuellement dans une optique assez restrictive par l'article 103 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la D.G.E.

Bénéficient d'un droit d'option en faveur de la seconde part les communes et leurs groupements dont la population est comprise entre 2.001 et 10.000 habitants en métropole et entre 7.501 et 35.000 habitants dans les D.O.M.

Ces collectivités qui relèvent de droit de la première part de la D.G.E., calculée sur la base d'un taux de concours (1,87 % en 1991) appliqué aux investissements inscrits au budget de la commune, peuvent choisir le régime de la seconde part qui donne lieu au versement de subventions, opération par opération, après avis d'une commission départementale d'élus locaux.

Le droit d'option ne peut être exercé que dans les trois mois qui suivent des élections municipales générales. La décision est irrévocable jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux qui suit.

Les groupements de communes créés dans l'intervalle ne peuvent pas actuellement faire jouer leur droit d'option avant les prochaines élections municipales.

Le présent article assouplit donc ce dispositif :

- les groupements de communes concernés disposent d'un délai de trois mois à compter de leur création pour choisir, le cas échéant, de relever de la seconde part plutôt que de la première (*B du I de l'article*).

- la mesure serait applicable pendant trois mois aux groupements créés entre le 19 mars 1989 (soit la date du dernier tour des élections municipales de 1989) et la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi (*paragraphe II de l'article*).

- l'exercice de ce droit d'option permettra d'obtenir une subvention au titre des opérations ou tranches d'opérations en cours à la date à laquelle les groupements précités effectueront leur choix (*paragraphe IV de l'article*).

Par ailleurs, l'article modifie le mode de calcul de l'effort fiscal pour la prise en compte des majorations spécifiques de la première part.

Les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 20 % à la moyenne nationale et dont l'effort fiscal est supérieur de 20 % à l'effort fiscal moyen bénéficie d'une majoration de leur première part dont le taux a été fixé, en 1991, à 15 % par le Comité des finances locales.

Le présent article précise (*paragraphe III*) de manière analogue au dispositif retenu pour l'application de la dotation de solidarité urbaine, que l'effort fiscal est calculé en ajoutant au taux des taxes directes locales votées par la commune celui des taxes

additionnelles perçues par le groupement à fiscalité propre dont fait partie, le cas échéant, la commune.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter un amendement prévoyant que le droit d'option ne pourra être exercé par les groupements de communes nouvellement créés dans les douze mois qui précèdent une élection municipale.

ARTICLE 63 QUATER (nouveau)

Equilibrage des deux parts de la dotation globale d'équipement (D.G.E.)

Cet article, adopté à l'initiative de M. Augustin Bonrepaux, a pour objet de ramener à proportion égale les deux parts de la D.G.E. Ce rééquilibrage de la D.G.E. était préconisé par le Gouvernement dans son rapport sur la solidarité rurale.

Actuellement, la première part, distribuée sous forme de taux de concours, aux communes et groupements de plus de 2.000 habitants représente 60 % de la D.G.E., soit 1,811 milliard de francs mis effectivement en répartition en 1991.

La seconde part, distribuée par versement de subventions spécifiques, de droit, aux communes et groupements de moins de 2.000 habitants et sur option aux communes et groupements de 2.001 à 10.000 habitants, a vocation à subventionner des investissements réalisés principalement en milieu rural. Elle représente 40 % de la D.G.E.

La mise à niveau égal des deux parts devrait entraîner, en 1992, un transfert de l'ordre de 300 millions de francs des zones urbaines vers le milieu rural.

Il convient toutefois de remarquer que l'article 63 ter (supra) assouplit considérablement les conditions dans lesquelles les nouveaux groupements, créés depuis le 19 mars 1989, pourront opter pour la seconde part de la DGE, limitant d'autant l'effet bénéfique du rééquilibrage des deux parts.

La diminution des crédits affectés à la première part devrait vraisemblablement entraîner, à niveau d'investissement égal, une baisse du taux de concours qui, avec un niveau de 1,87 % en 1991, est généralement considéré comme faible.

Cette mesure présentée comme une disposition en faveur du monde rural sera donc financée au sein de la D.G.E. sans augmentation exogène de l'enveloppe de cette dotation.

Selon les simulations demandées par votre Rapporteur, l'application de cette mesure en 1991 aurait fait passer le taux de concours de 1,87 % à 1,6 %.

Votre Commission des finances vous propose d'adopter sans modification le présent article.

ARTICLE 63 QUINQUIES (nouveau)

Majoration de la première part de la dotation globale d'équipement

Cet article additionnel, introduit par l'adoption d'un amendement de MM. Jean Briane et Augustin Bonrepaux, tend à élargir le champ d'application de la majoration spécifique de la première part de la D.G.E., actuellement prévue pour les communes défavorisées, aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et au fond de solidarité de la région d'Ile-de-France.

La majoration de la première part est applicable aux termes de l'article L.103-2 aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur et l'effort fiscal supérieur à 20 % de la moyenne nationale.

Le taux de cette majoration a été fixé à 15 % par le Comité des finances locales en 1991.

Au total, les majorations consenties aux communes à faible potentiel fiscal et à fort effort fiscal et aux groupements à fiscalité propre représentent 119,5 millions de francs en 1991 sur 1,81 milliard de francs mis en répartition. La mesure proposée contribue à réduire encore la fraction principale de la première part de la DGE au risque d'une nouvelle baisse du taux de concours.

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.

ARTICLE 64

Fonds de compensation pour la T.V.A. au profit des communautés de communes et des communautés de villes

»

L'Assemblée nationale a rétabli, en deuxième lecture, cet article, supprimé par le Sénat, qui vise à permettre le versement du F.C.T.V.A. aux communautés de communes et aux communautés de villes, l'année même de réalisation des investissements.

Il convient d'observer que l'Assemblée nationale contrairement à l'avis de sa commission spéciale n'a pas maintenu l'article 64 bis (*infra*) qui étend le versement accéléré du F.C.T.V.A. aux groupements de communes existants qui se dotent d'un régime de taxe professionnelle unique ou de taxe professionnelle de zone.

En tout état de cause, votre Commission, qui ne souhaite pas la création de nouvelles catégories d'organismes de coopération, vous propose d'adopter un amendement de suppression du présent article.

ARTICLE 64 BIS A (nouveau)

Eligibilité au F.N.P.T.P. des communes ayant connu une diminution de leur attribution au titre du Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle

Cet article additionnel a été introduit en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, à l'initiative de la commission spéciale, sur proposition de M. Augustin Bonrepaux, vise à instituer une dotation particulière du F.N.P.T.P. pour compenser dans certaines conditions, la diminution du montant de l'attribution du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle versée à une commune.

La compensation interviendrait lorsque les ressources du fonds départemental ont diminué du fait de la création d'un district, avant le 31 décembre 1991.

Dans ce cas, les communes percevraient une attribution du F.N.P.T.P. lorsque leur diminution de recettes dépasse 10 %.

La dotation serait versée de manière dégressive sur quatre ans. Son versement serait interrompu en cas d'augmentation des bases de taxe professionnelle.

Il convient de rappeler que les crédits du F.N.P.T.P., qui représentaient 2,2 milliards de francs en 1991, servent, dans le cadre de la deuxième part, à verser une compensation aux communes qui connaissent une diminution de leurs bases de taxe professionnelle.

Le montant de la seconde part, qui s'élevait à 342 millions de francs en 1991, sera également affectée à compter de 1992 à la compensation des pertes de ressources de taxe professionnelle affectant les groupements de communes à fiscalité propre (*article 96 de la loi de finances pour 1992*).

Cette nouvelle mesure conjuguée avec l'allongement de la période de versement de la compensation, portée de 2 ans à 4 ans en 1991 (*article 86 de la loi de finances pour 1990*) peut avoir des effets significatifs du fait de l'augmentation des bénéficiaires en résultant dans le cadre d'une enveloppe globale inchangée.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur, seraient concernés en 1992 les départements de Seine-Maritime (district de Cléon) et de l'Ille-et-Vilaine (district de Rennes).

Votre Commission vous propose d'adopter conforme le présent article.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 64 BIS A (nouveau)

Régime d'écrêtement au fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle des communes membres d'un district

Le présent article additionnel a pour objet d'adopter, pour les districts créés à compter du 31 décembre 1991, des dispositions analogues à celles prévues à l'article 57 bis A pour les groupements à fiscalité propre qui opteront pour l'un des deux nouveaux régimes de perception de la taxe professionnelle, en matière d'écrêtement au fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

L'écrêtement des établissements exceptionnels serait opéré, non plus en rapportant les bases de l'établissement à la population du groupement dans son ensemble, comme c'est le cas

actuellement, mais à la population de la commune d'implantation du groupement.

Le Xe Rapport du Conseil des impôts relatif à la fiscalité directe locale (1989) attire l'attention sur les risques de détournement des dispositions relatives à la péréquation départementale de la taxe professionnelle par la création de districts, en raison des lacunes de la législation.

Le présent article est conçu en coordination avec l'article 64 bis A qui corrige les conséquences de cette situation en ce qui concerne les créations de districts effectuées avant le 31 décembre 1991.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 64 BIS

Versement du F.C.T.V.A. aux groupements de communes adoptant le nouveau régime de la taxe professionnelle

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de suppression de cet article introduit par le Sénat en première lecture qui visait à étendre le bénéfice du versement accéléré du F.C.T.V.A. aux groupements à fiscalité propre existants qui se doteraient d'un régime de taxe professionnelle unique ou de taxe professionnelle de zone.

Il convient d'observer que, dans son rapport, la commission spéciale a adopté l'article 64 bis sans modification. Toutefois, en séance, M. Pierret, président de la commission, déclare que la commission accepte l'amendement de suppression du Gouvernement.

Cette article témoigne de la position très ambiguë du Gouvernement vis-à-vis des formes actuelles de coopération intercommunale. Il n'existe pas de différence, en effet, au regard des ressources fiscales, entre une communauté de communes alimentée par des taxes additionnelles et un district à fiscalité propre. Toutefois, dans le dispositif retenu par l'Assemblée nationale, le district continuera à percevoir les attributions de F.C.T.V.A. avec deux ans de retard, tandis que la communauté de communes bénéficiera d'un remboursement dans l'année.

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement qui tend à rétablir la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture.

ARTICLE 64 TER (nouveau)

Majoration de la dotation de compensation des communes rurales défavorisées

Cet article additionnel issu d'un amendement déposé par M. Augustin Bonrepaux, élaboré *"conjointement avec MM. Jean Briane et Patrick Ollier au sein de l'association nationale des élus de la montagne"*(1) a pour objet de majorer, de 200 millions de francs, la dotation globale de fonctionnement des communes rurales les plus défavorisées, c'est-à-dire celles dont les ressources sont faibles et les charges élevées en raison de l'étendue de leur territoire.

Les communes bénéficiaires de la majoration (*paragraphe II de l'article*) seraient les communes de moins de 2.000 habitants qui devraient :

- soit, être situées dans l'un des 25 départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale des départements et avoir un potentiel fiscal par hectare inférieur à la moyenne des communes de moins de 2.000 habitants ;
- soit, avoir un potentiel fiscal par hectare inférieur de 10 % au potentiel fiscal moyen par hectare de l'ensemble des communes précitées.

Selon la simulation transmise à votre Rapporteur, 9.028 communes seraient concernées par ce dispositif :

- 3.357 communes de moins de 500 habitants,
- 744 communes entre 500 et 1.000 habitants,
- 196 communes entre 1.000 et 2.000 habitants.

La majoration spécifique représenterait, sur l'exercice 1991, 8,82 % des attributions de DGF globalement versées à ces communes (2,267 milliards de francs).

1. Selon les termes employés par M. Jean-Pierre Sueur, Secrétaire d'Etat aux collectivités locales, lors de la discussion de cet amendement.

La majoration interviendrait dans le cadre de la dotation de compensation (*paragraphe III de l'article*) qui est destinée, au sein de la dotation globale de fonctionnement, à tenir compte des charges particulières de certaines communes.

La majoration serait versée :

- pour moitié, en fonction de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, laquelle est doublée pour les communes situées en zone de montagne (2° de l'article L. 234-10 du code des communes) ;
- pour l'autre moitié, en fonction du potentiel fiscal par hectare.

La majoration fixée à 300 millions de francs dans l'amendement initial et ramenée à 200 millions de francs à la demande du Gouvernement, est prélevée comme un concours particulier sur la masse du tronc commun de la dotation globale de fonctionnement qui serait donc diminuée à due concurrence. Pour les années ultérieures, ce montant évolue comme le montant des ressources affectées à la dotation de compensation des communes.

Votre Commission vous propose d'adopter sans modification le présent article.

CHAPITRE VII

DU DEVELOPPEMENT ET DE LA SOLIDARITE EN MILIEU RURAL

ARTICLE 64 QUATER (nouveau)

Financement de la dotation de développement rural

Cet article additionnel, introduit par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, prévoit le financement de la nouvelle **dotation de développement rural** par un prélèvement pendant trois ans sur la progression annuelle de la fraction de la dotation de

compensation de la taxe professionnelle (D.C.T.P.) qui est indexée sur la variation annuelle des recettes fiscales nettes de l'Etat.

La D.C.T.P., instaurée par l'article 6 de la loi de finances pour 1987, est un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser notamment :

- la réduction de la fraction imposable des salaires,
- le plafonnement du taux communal à deux fois la moyenne nationale,
- l'abattement général des bases de 16 %.

S'agissant de ces compensations, la compensation est calculée à partir du montant de la perte de recettes constatée au cours de l'année de référence (1983 et 1987). Celle-ci est actualisée chaque année en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat nette des remboursements, dégrèvements et prélèvements sur recettes.

Le dispositif vise donc à geler, sur une période de trois ans, les sommes actuellement versées aux communes au titre de la majeure partie de la compensation de la taxe professionnelle : l'article précise le montant maximum du prélèvement, soit 300 millions de francs en 1992, 600 millions de francs en 1993 et 1 milliard de francs en 1993. Les montants ainsi dégagés sont affectés au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, dans le cadre duquel est versée la dotation de développement rural.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. René Dosière qui maintient le principe de l'indexation de la dotation communale de la taxe professionnelle pour :

- les 492 communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (D.S.U.).

La dotation de solidarité urbaine est répartie entre :

- les communes de moins de 10.000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 100,
- les communes de plus de 10.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne de cette catégorie de communes et :
 - . dont le taux de logements sociaux par rapport à la population est supérieur à 11 %,
 - . ou dont la proportion de bénéficiaires de l'aide publique au logement par rapport à la population est supérieure à 10 %.

- les 104 communes éligibles au fonds de solidarité dans la région d'Ile-de-France.

Sont éligibles au fonds de solidarité :

- les communes de moins de 10.000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1.100,
- les communes de plus de 10.000 habitants :
 - . dont le taux de logements sociaux rapporté à la population est supérieur à 11 %,
 - . et dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 80 % de la moyenne.

L'exemption des communes précitées de l'effort de solidarité envers les communes rurales a pour effet de réduire de 58 millions de francs le montant initialement prévu pour financer le développement rural.

Votre Commission vous propose d'adopter sans modification le présent article.

ARTICLE 64 QUINQUIES (nouveau)

Ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

Le présent article additionnel issu d'un amendement, déposé par le Gouvernement qui a reçu un avis favorable de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, apporte trois dispositions à caractère de coordination :

- le premier paragraphe inclut les ressources dégagées par le gel de la progression de la D.C.T.P. sur la liste des ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle alimenté actuellement par le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle et par une dotation annuelle de l'Etat ;

- le deuxième paragraphe renvoie pour la répartition des ressources du fonds à l'ensemble de l'article 1648 B du code général des impôts modifié par l'article 64 sexies (infra) ;

- le troisième paragraphe précise que le dispositif sera applicable au 1er janvier 1992 quelle que soit la date de promulgation de la loi.

Votre Commission des finances vous demande d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 64 SEXIES (nouveau)

Communes bénéficiaires de la dotation de développement rural

Le présent article additionnel définit les conditions dans lesquelles est répartie la dotation de développement rural qui devient ainsi la première fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Le montant est arrêté chaque année par le comité des finances locales : il ne peut être inférieur aux ressources réelles dégagées sur la progression de la dotation communale de la taxe professionnelle ; il peut être augmenté sans toutefois dépasser en montant le dixième des ressources actuelles du F.N.P.T.P.

Les ressources sont réparties entre deux catégories de collectivités bénéficiaires :

- les groupements de communes en milieu rural par des subventions en vue de la réalisation de projets de développement économique ;

- les communes rurales défavorisées sous forme d'attribution sur des critères objectifs.

Le comité des finances locales arrête la répartition entre les deux parts : la deuxième part ne pourrait être inférieure à 150 millions de francs.

I - LE DISPOSITIF INITIAL

A. LES GROUPEMENTS DE COMMUNES

L'amendement adopté par la Commission spéciale de l'Assemblée nationale visait deux catégories de groupements, sous réserve que la population regroupée n'excède pas 20.000 habitants :

- d'une part, les communautés de communes prévues par le présent projet de loi ;

- d'autre part, les groupements de communes à fiscalité propre, c'est-à-dire les districts exerçant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

Les crédits relevant de cette part sont ventilés entre les départements en fonction :

- du nombre de collectivités concernées en l'occurrence les groupements,
- de leur population,
- de leur potentiel fiscal,
- et, le cas échéant, de leur coefficient d'intégration fiscale (1).

Les crédits sont ensuite attribués sous une forme analogue au versement des subventions de la seconde part de la dotation globale de fonctionnement, sous forme de subventions, sur révision du préfet après avis d'une commission d'élus locaux.

La composition de la commission consultative d'élus locaux est élargie par rapport à celle prévue pour la D.G.E. à l'article 103-4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Dans sa composition actuelle cette commission exclusivement composée d'élus comprend :

- des représentants des maires des communes de moins de 2.000 habitants qui doivent détenir la majorité des sièges, à raison d'un siège pour 50 communes ;
- des représentants des communes dont la population est comprise entre 2.000 et 10.000 habitants et qui ont exercé leur droit d'option à la seconde part de la D.G.E. (1 siège pour 50 communes) ;
- des représentants des groupements de communes dont la population ne dépasse pas 2.000 habitants ou qui ont exercé leur droit d'option.

Les membres de la commission sont désignés par l'association des maires du département. Ils exercent leur mandat jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux.

1. Rapport entre les taxes perçues par le groupement et celles perçues par le groupement et les communes regroupées.

Afin d'assurer une représentation homogène avec les catégories démographiques des groupements visés dans le présent article, il est prévu que la commission est complétée par des représentants des maires des communes de 2.000 à 20.000 habitants et des groupements dont la population regroupée entre dans la même strate démographique.

Les subventions sont attribuées au vue d'un "*d'un projet de développement local*" élaboré par le groupement de communes.

B. LES COMMUNES

En 1992, un montant de 150 millions de francs au moins doit être versé à la deuxième part en vue du versement direct d'attribution aux communes appelées à "*jouer un rôle de maintien et de développement des activités dans le monde rural*" selon les termes du rapport déposé par le Gouvernement.

Sont donc visées à cet effet les communes de moins de 10.000 habitants qui :

- soit sont chef-lieu de canton, soit sont plus peuplées que le chef-lieu de canton,
- qui ont un potentiel fiscal inférieur et un effort fiscal supérieur à celui des communes de moins de 10.000 habitants,
- qui ne sont pas situées dans une agglomération comprenant une commune éligible à la dotation ville-centre de la dotation globale de fonctionnement, et ne sont pas éligibles à la dotation de solidarité urbaine ni au fonds de solidarité en Ile-de-France.

Le dispositif renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour la détermination des règles de calcul des attributions dont les critères sont fixés dans la loi.

L'attribution sera calculée en fonction :

- de la population de la commune au sens de la dotation globale de fonctionnement,
- du potentiel fiscal par habitant,

- de l'effort fiscal dans la limite d'un plafond de 1,2 majoré par le taux des taxes additionnelles du groupement dont fait partie la commune.

Le dispositif est applicable aux communes des départements d'outre-mer et aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon.

II - LES MODIFICATIONS APPORTEES A L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté divers sous-amendements tant en ce qui concerne le dispositif de soutien à la coopération intercommunale que le mécanisme de versements directs d'attribution communale.

A. LES GROUPEMENTS DE COMMUNES

A l'initiative de sa commission spéciale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement relevant de 20.000 à 35.000 habitants le plafond de population retenu pour la définition des groupements de communes éligibles à la dotation. Cet amendement a été adopté malgré l'avis défavorable du Gouvernement qui souhaitait ne pas dépasser le seuil de 30.000 habitants pour maintenir l'orientation rurale du dispositif.

A l'initiative de M. René Dosière, une condition supplémentaire a été ajoutée prévoyant que la commune la plus peuplée du groupement ne devait pas dépasser 25.000 habitants.

L'Assemblée nationale a adopté, sur proposition de MM. Jean Briane et Patrick Ollier une majoration spécifique de l'enveloppe attribuée à chaque département dans l'hypothèse où les communes regroupées dans l'organisme de coopération répondent aux conditions suivantes :

- la commune compte moins de 15.000 habitants,
- la commune est chef-lieu de canton ou est plus peuplée que le chef-lieu de canton,

- le potentiel fiscal par habitant est supérieur et l'effort fiscal inférieur à la moyenne des communes de moins de 15.000 habitants.

Les critères sont sensiblement les mêmes que ceux prévus pour le versement direct d'attribution aux communes à l'exception toutefois du seuil de population relevé à 15.000 au lieu de 10.000.

Pour les groupements comprenant une ou plusieurs des communes répondant aux critères ci-dessus, le nombre de communes regroupées est doublé pour le calcul de l'attribution globale versée au département avant répartition des subventions.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a précisé, à l'initiative de M. Bernard Derosier, les conditions dans lesquelles sont réparties les subventions : le terme "*projet de développement économique*" a été substitué à celui de "*développement local*"; il a été mentionné que la répartition devait être opérée selon des critères "*objectifs*" comprenant l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale et le nombre de créations d'emplois sur le territoire de la commune concernée.

B. LES COMMUNES

A l'initiative de M. Bernard Derosier, l'Assemblée nationale a adopté un amendement supprimant la condition relative à l'effort fiscal supérieur à la moyenne des communes de plus de 10.000 habitants pour les communes éligibles à la dotation de développement rural.

Le nombre de communes éligibles passerait du fait de cet amendement de 1.538 à 2.507.

Le secrétaire d'Etat a observé que les simulations "*étaient beaucoup plus pertinentes si l'on ne prend pas en compte l'effort fiscal*".

III - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission vous propose cinq amendements à cet article :

Le premier vise à supprimer le volet de la dotation de développement rural versé aux nouvelles catégories de communautés

de communes. Votre Commission a constaté en effet que la coopération intercommunales bénéficiait déjà de diverses incitations significatives dans le cadre du présent projet de loi : versement du F.C.T.V.A. l'année-même de réalisation des investissements ; majoration de la part des groupements au sein de la D.G.F. des communes et de leurs groupements ; versement de la D.G.F. l'année même de création du groupement ; facilité d'option pour la deuxième part de la D.G.E.

Dans ces conditions, votre Commission a souhaité que la dotation de solidarité soit exclusivement centrée sur les communes les plus dynamiques en milieu rural.

Le second amendement vise à ajouter à la liste des communes bénéficiaires - qui bénéficieraient aux termes du premier amendement, d'un montant de dotation porté à 248 millions de francs au lieu de 150 millions de francs dans la rédaction actuelle - les communes qui sont chef-lieu de canton lorsqu'elles comptent moins de 5 000 habitants sans condition de potentiel fiscal.

Le troisième amendement supprime la disposition qui imposait un minimum de 150 millions de francs pour la part de la dotation de développement rural versée aux communes : cette dernière serait automatiquement égale au montant des ressources dégagées sur le gel de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Les deux derniers amendements visent à supprimer la prise en compte du critère de l'effort fiscal pour la répartition des crédits de la nouvelle dotation.

ARTICLE 64 SEPTIES

Coordination rédactionnelle

Le présent article additionnel tire les conséquences de la nouvelle structure du F.N.P.T.P.

L'article 1648 B du code général des impôts relatif à la répartition des ressources du F.N.P.T.P. comprend désormais une première fraction correspondant à la dotation de développement rural (*paragraphe I du 1648 B*) et une seconde fraction (*paragraphe II du 1648 B*) afférente aux attributions actuelles du F.N.P.T.P., elle-même ventilée en trois parts :

- une part principale (70 %) destinée à jouer un rôle de péréquation,
- une seconde part (25 %) destinée à compenser les pertes de base d'imposition de la taxe professionnelle,
- une part résiduelle (5 %) pour les communes en difficulté dont le budget est soumis à la chambre régionale des comptes.

L'article additionnel tire les conséquences rédactionnelles de cette nouvelle présentation.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 64 OCTIES

Suppression de dispositions caduques

Le présent article additionnel, issu d'un amendement déposé par la Commission spéciale, a une vocation de "toiletage" en abrogeant l'article 1648 B bis qui comporte diverses dispositions transitoires applicables en 1985 et 1986 lors de l'institution du F.N.P.T.P.

Votre Commission vous propose d'adopter sans modification le présent article.

ARTICLE 64 NONIES

Majoration de la quote-part de la D.G.E. affectée aux communes de territoires d'outre-mer et de Mayotte

Cet article additionnel adopté à l'initiative de M. Jean Baptiste Henry a pour objet de majorer de 20 %, au lieu de 10 % actuellement, le rapport entre la population dans les T.O.M. et en métropole, pour le calcul de la dotation globale d'équipement (D.G.E.).

Aux termes de l'article 104-1 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la D.G.E., les communes, les groupements et les

circonscriptions administratives des T.O.M., de Wallis et Futuna et de Mayotte bénéficient d'une quote-part de la D.G.E.

Celle-ci est calculée en appliquant au montant total de la dotation globale de fonctionnement des communes un rapport, majoré de 10 %, entre la population de chacune des collectivités et établissements publics intéressés et la population nationale telle qu'elle résulte du dernier recensement.

La quote-part s'élève, en 1991, à 25,665 millions de francs à rapprocher des 3,248 milliards de francs ouverts en autorisations de programme au titre de la D.G.E. des communes.

L'application d'une majoration de 20 % du rapport entre les populations en 1991 aurait abouti à une quote-part de 27,998 millions de francs pour les T.O.M. et Mayotte

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 64 DECIES

Quote-part de la dotation de développement rural en faveur des communes et groupements des territoires d'Outre-mer et de Mayotte

Cet article additionnel issu d'un amendement déposé par MM. Kamilo Gata, Alexandre Leontieff et Emile Vernaudon, a pour objet d'instituer une quote-part des crédits de la dotation de développement rural en faveur des communes et groupements des D.O.M., de Wallis et Futuna et de Mayotte, analogue au dispositif existant déjà pour la D.G.E. (cf. article 64 nonies supra).

La quote-part serait calculée à partir du rapport majoré de 10 % entre la population des collectivités concernées et celle de métropole (soit un taux de 0,048275264 en 1991).

Sur la base d'un montant de la dotation de développement rural de 242 millions de francs en 1992, le montant de la quote-part en question serait donc de 2,003 millions de francs la première année d'application du dispositif.

Par cohérence avec la majoration de la quote-part opérée à l'article 64 nonies (supra), votre Commission vous propose d'adopter un amendement portant de 10 % à 20 % le coefficient de la majoration de la quote-part des T.O.M. sur la dotation de développement rural.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 janvier 1992, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, puis de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur pour avis, à l'examen, en vue d'une nouvelle lecture, du projet de loi d'orientation n° 117 (1991-1992) relatif à l'administration territoriale de la République, adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale.

En préambule, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a rappelé les conditions dans lesquelles le Sénat était conduit à examiner, en deuxième lecture, les dispositions du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République. Il a notamment regretté l'insertion de 7 articles nouveaux relatifs au développement et à la solidarité en milieu rural.

Puis, il a souligné les enjeux financiers de la coopération intercommunale, en ce qui concerne en particulier la mise en commun des ressources de taxe professionnelle des communes membres de groupements. Après avoir noté que la coopération intercommunale connaissait depuis quelques années un développement important, il a indiqué que le Sénat avait estimé, lors de la première lecture, qu'il convenait de favoriser cette coopération dans le cadre des groupements existants.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les modifications apportées au projet de loi d'orientation par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, pour déplorer le rétablissement intégral des dispositions concernant la coopération intercommunale qu'elle avait adoptées en première lecture.

S'agissant de la dotation de développement rural, il s'est interrogé sur les modalités de sa mise en oeuvre et de sa répartition. En revanche, il s'est félicité de l'augmentation du poids relatif de la seconde part au sein de la dotation globale d'équipement prévue par l'article 63 quater du projet de loi.

A l'issue de cette présentation, M. Jacques Oudin a rappelé l'importance des difficultés rencontrées par les districts dans la répartition de la taxe professionnelle entre ces groupements et les communes qui en sont membres.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a expliqué, en réponse, que les dispositions adoptées par le Sénat en première lecture permettaient aux districts d'instituer une taxe professionnelle à taux unique sur une zone particulière ou sur l'étendue de leur territoire.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles inclus dans le champ de sa saisine.

La commission a d'abord adopté un amendement tendant à rétablir le texte des articles 9 (Accès aux documents budgétaires) et 33 (Saisine de la chambre régionale des comptes) adopté par le Sénat lors de la première lecture.

Puis elle a adopté, après intervention de M. Christian Poncelet, président, un amendement de suppression des articles 46 bis (Fonds de correction des déséquilibres interrégionaux). Elle a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 56 quaterdecies (Interdiction de la tutelle d'une collectivité locale sur une autre).

Afin de rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture la commission, après intervention de M. René Régault, a adopté :

- trois amendements à l'article 57 (Taxe professionnelle de zone et taux unique de taxe professionnelle),

- deux amendements à l'article 57 bis A (Prélèvement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle),

- un amendement de suppression de l'article 57 bis (Possibilité pour les communautés urbaines et les districts d'opter pour le régime du taux unique de taxe professionnelle),

- un amendement à l'article 58 (Régime fiscal des communes membres d'un établissement public de coopération ayant opté pour le régime du taux unique de taxe professionnelle),

- un amendement de suppression de l'article 59 (Régime fiscal des communautés de communes),

- un amendement à l'article 59 bis (Recettes des communautés urbaines),

- un amendement à l'article 59 ter A (Recettes des districts),

- un amendement de suppression des articles 59 ter B (Recettes des communautés de communes et des communautés de villes), 59 ter (Possibilité pour les communautés urbaines d'opter pour le régime de la taxe professionnelle de zone), 59 quater (Possibilité pour les districts à fiscalité propre d'opter pour le régime de la taxe professionnelle de zone) et 61 (Versement destiné aux transports en commun).

Puis, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 61 bis (Validation de la perception du versement transport au profit du syndicat à vocation multiple de la Réunion).

Par coordination et afin de rétablir le texte adopté par le Sénat lors de la première lecture, la commission a ensuite adopté un amendement à l'article 62 (Potentiel fiscal des communes membres d'un groupement ayant opté pour le taux unique de taxe professionnelle) et sept amendements à l'article 63 (Dotations globales de fonctionnement des groupements).

Puis elle a adopté un amendement de suppression des articles 63 bis A et 63 bis B (Prélèvements au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle), après que M. René Régnault s'est félicité des objectifs poursuivis par ces dispositions et que M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur leur portée.

A l'article 63 bis C (Rapport relatif aux voies de réforme possible du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle), elle a adopté un amendement reportant au 2 avril 1993 la date de présentation de ce rapport.

A l'article 63 ter (Droit d'option pour la seconde part de la dotation globale d'équipement), elle a adopté un amendement interdisant la réouverture de ce droit au cours des douze mois qui précèdent le renouvellement général des conseils municipaux.

Puis, après intervention de MM. René Régnault, Christian Poncelet, président, et Emmanuel Hamel, elle a adopté un amendement de suppression de l'article 63 quinquies (Majoration de la première part de la dotation globale d'équipement pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine ou au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France).

Par coordination avec les dispositions adoptées par le Sénat en première lecture, la commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 64 (Versements de fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au profit des communautés de communes et des communautés de villes), un amendement portant article additionnel après l'article 64 bis A et un amendement tendant au rétablissement du texte de l'article 64 bis (Versement du fonds de compensation pour la T.V.A. au profit de certaines communautés urbaines et de certains districts) adopté par le Sénat en première lecture.

A l'article 64 sexies (Dotation de développement rural), elle a adopté cinq amendements.

Le premier amendement prévoit que l'intégralité de cette dotation sera versée aux communes.

Le deuxième amendement étend la perception de cette dotation à l'ensemble des communes chefs-lieux de canton de moins de 5.000 habitants.

Le troisième amendement est un amendement de coordination.

Les quatrième et cinquième amendements tendent à supprimer le critère de l'effort fiscal pour la répartition de la dotation de développement rural.

Enfin, à l'article 64 decies (Dotation de développement rural perçue par les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, les communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte et par leurs groupements), elle a adopté un amendement élevant à 20 % la majoration prise en compte pour le calcul de cette dotation.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 8

Amendement - Compléter le huitième alinéa (5°) du texte proposé par le paragraphe I de cet article pour l'article L.212-14 du code des communes par le membre de phrase suivant :

"Ces tableaux retracent notamment le montant des ressources de ces organismes perçues au titre des bases des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle dans la commune ;"

Article 33

Amendement - Rédiger ainsi le texte proposé par le III de cet article pour compléter l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 :

"Les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public peuvent être transmises par le représentant de l'Etat dans le département à la chambre régionale des comptes. Il en informe l'autorité territoriale concernée. La chambre régionale des comptes formule un avis dans le délai d'un mois à compter de sa saisine. Cet avis est transmis à la collectivité territoriale ou à l'établissement public intéressé et au représentant de l'Etat. Les dispositions de l'article 13 de la présente loi sont applicables."

Article 46 bis

Amendement - Supprimer cet article.

Article 56 quaterdecies

Amendement - Supprimer cet article.

Article 57

Amendement - Après les mots :

section XIII quater intitulée :

rédiger comme suit la fin du premier alinéa de cet article :

"Dispositions applicables à la taxe professionnelle perçue par les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre" comportant les articles 1609 nonies C et 1609 nonies D ainsi rédigés :

Amendement - Rédiger ainsi le texte proposé par cet article pour l'article 1609 nonies C du code général des impôts :

"*Art. 1609 nonies C.* - Les communautés urbaines et les districts dotés d'une fiscalité propre ayant créé, créant ou gérant une zone d'activités économiques qui se situe sur le territoire d'une ou de plusieurs communes membres peuvent être substitués, dans les conditions ci-après, aux communes membres pour la perception de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises implantées dans la zone.

"La décision est prise par délibérations concordantes du conseil de communauté ou de district et de deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale du groupement ou de la moitié des conseils municipaux des communes membres comptant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes membres de la communauté urbaine ou du district dont la population totale est supérieure au quart de la population concernée.

"La décision est rendue applicable par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes concernées appartiennent au même département ou, dans le cas contraire, par arrêtés conjoints des représentants de l'Etat dans les départements intéressés.

"1° - Le taux de taxe professionnelle voté par la communauté urbaine ou le district en application du présent article ne peut, la première année, excéder le taux moyen de taxe professionnelle constaté l'année précédant la décision mentionnée à l'alinéa précédent dans les communes membres, pondéré par l'importance relative des bases de taxe professionnelle de ces communes.

"Le cas échéant, le taux de la taxe professionnelle perçue par la communauté urbaine ou le district sur le territoire d'une ou plusieurs autres zones d'activités économiques en application du présent article est pris en compte pour le calcul du taux moyen pondéré mentionné ci-dessus.

"Le taux moyen pondéré mentionné ci-dessus est majoré du taux de la taxe professionnelle perçue l'année précédente par la communauté urbaine ou le district.

"Lorsque l'année précédant la décision mentionnée ci-dessus, le taux de taxe professionnelle de la commune la moins imposée était égal ou supérieur à 80 % du taux de taxe professionnelle de la commune la plus imposée, l'écart entre le taux applicable dans chaque commune membre et le taux applicable dans la zone d'activités économiques est réduit de moitié la première année et supprimé la seconde.

"Lorsque le taux de la commune la moins imposée est inférieur à 80 % du taux de la commune la plus imposée, l'écart entre le taux applicable dans chaque commune membre et le taux applicable dans la zone d'activités économiques est réduit d'un sixième chaque année et supprimé à compter de la sixième année.

"Toutefois, le conseil de communauté ou le conseil de district peut décider que l'écart entre le taux de chaque commune membre et le taux applicable dans la zone d'activités économiques sera réduit chaque année par septième, par huitième, par neuvième ou par dixième.

"Le taux de taxe professionnelle voté par la communauté urbaine ou le district s'applique dès la première année aux entreprises qui s'installent sur la zone d'activités économiques après intervention de la délibération mentionnée au premier alinéa du présent article.

"2° - Pour les années suivantes, ce taux est fixé dans les limites définies aux articles 1636 B *sexies* et 1636 B *septies*.

"Pour l'application de l'article 1636 B *sexies* :

"a) le taux de la taxe d'habitation est égal au taux moyen de la taxe d'habitation des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de taxe d'habitation dans ces communes ;

"b) le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières est égal à la somme des taux moyens de taxe d'habitation et des taxes foncières des communes membres constatés l'année visée au c) ci-après, et pondérés par l'importance relative des bases de ces trois taxes la même année ;

"c) la variation des taux définis aux a) et b) est celle constatée l'année précédant celle au titre de laquelle la communauté urbaine ou le district vote le taux de taxe professionnelle applicable dans la zone d'activités économiques.

"3° - La communauté urbaine ou le district ne peut percevoir la taxe professionnelle mentionnée au 1° de l'article 1609 *bis* sur les redevables situés dans la zone d'activités économiques.

"Par ailleurs, et sous réserve d'exercer des compétences en matière d'urbanisme prévisionnel et d'action de développement économique, les syndicats de communes créant ou gérant une zone d'activités économiques qui se situe sur le territoire d'une ou de plusieurs communes membres peuvent être substitués aux communes membres pour la perception de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises implantées dans la zone, dans les conditions prévues au présent article."

Amendement - Rédiger ainsi le texte proposé par cet article pour l'article 1609 nonies D du code général des impôts :

"*Art. 1609 nonies D. - I. -* Les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre peuvent être substitués aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle, à l'exception de l'article 1648 B. Elles perçoivent, dans ce cas, le produit de cette taxe.

"La décision de substituer la communauté urbaine ou le district aux communes membres pour le vote et la perception de la taxe professionnelle est prise dans les conditions suivantes :

"Le conseil de communauté ou le conseil de district forme, à la demande de la majorité de ses membres, une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges entre le groupement et les communes membres, composée d'au moins un représentant du conseil municipal de chacune des communes concernées.

"La commission est présidée de droit par le président du conseil de communauté ou de district. Elle élit, parmi ses membres, le vice-président qui peut la convoquer et la présider si le président du conseil de communauté ou de district est absent ou empêché.

"La commission peut recourir, en tant que de besoin, pour l'exercice de sa mission, aux services de l'Etat et des communes membres de la communauté. Elle rend ses conclusions avant le 30 novembre de l'année.

"Au vu du rapport présenté par la commission locale d'évaluation, le conseil de communauté ou le conseil de district délibère sur le montant de la taxe professionnelle prélevée par la communauté pour couvrir les charges nettes qui lui sont transférées sans que ce prélèvement puisse excéder 50 % du produit de taxe professionnelle perçu sur les entreprises situées sur le territoire de la communauté urbaine ou du district la première année d'application des présentes dispositions. Il détermine également le montant de l'attribution de compensation garantie à chaque commune, égale au produit de la taxe professionnelle perçu par elle l'année

précédente, diminué des charges nettes transférées réparties entre les communes membres au prorata du montant de leur produit de taxe professionnelle.

"La délibération du conseil est notifiée aux maires de chacune des communes membres. Elle doit être approuvée par délibérations concordantes des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale du groupement ou de la moitié des conseils municipaux des communes membres comptant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes de la communauté urbaine ou du district dont la population totale est supérieure au quart de la population concernée.

"La décision est rendue applicable par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes concernées appartiennent au même département ou, dans le cas contraire, par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements intéressés.

"II.- 1° La première année d'application des dispositions du I ci-dessus, le taux de taxe professionnelle voté par le conseil de communauté ou le conseil du district ne peut excéder le taux moyen de la taxe professionnelle des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de ces communes.

"Le taux moyen pondéré mentionné ci-dessus est majoré du taux de la taxe professionnelle perçue l'année précédente par la communauté urbaine ou le district.

"Le taux de la taxe professionnelle perçue par la communauté urbaine ou le district sur le territoire d'une ou plusieurs zones d'activités économiques, en application de l'article 1609 *nonies* C, est pris en compte pour le calcul du taux moyen pondéré mentionné ci-dessus.

"Les écarts entre les taux de taxe professionnelle applicables dans chaque commune membre et le taux voté la première année par le conseil de communauté ou de district sont réduits dans les conditions prévues aux quatrième, cinquième et sixième alinéas du 1° de l'article 1609 *nonies* C.

"2° - Au titre des années suivant la première année d'application des dispositions du 1° ci-dessus, le taux de taxe professionnelle est fixé par les communautés urbaines ou les districts dans les conditions prévues au 2° de l'article 1609 *nonies* C.

"III.- 1° La communauté urbaine ou le district verse à chaque commune membre une attribution de compensation égale au produit de taxe professionnelle perçu par elle l'année précédant l'institution du taux de taxe professionnelle communautaire diminué du coût net des charges transférées calculé dans les conditions définies au paragraphe I ci-dessus.

"Les reversements de taxe professionnelle prévus à l'alinéa précédent constituent une dépense obligatoire pour la communauté urbaine ou le district. Le conseil de communauté ou le district communique aux communes membres avant le 15 février le montant prévisionnel des sommes leur revenant au titre de ces reversements.

"Dans le cas où une diminution des bases imposables de taxe professionnelle réduit le produit disponible, les attributions de compensation sont réduites dans la même proportion.

"Le conseil de communauté ou de district ne peut procéder à une réduction du taux d'imposition de la taxe professionnelle ou à une augmentation du prélèvement prévu ci-dessus ayant pour effet de réduire le produit disponible pour les attributions de compensation qu'après accord des conseils municipaux de toutes les communes concernées.

"3° Le solde restant disponible sur le produit de la taxe professionnelle à la suite du versement des attributions de compensation et du prélèvement communautaire constitue une dotation de solidarité communautaire dont les critères de répartition entre les communes membres sont fixés librement par le conseil de communauté ou de district, statuant à la majorité des deux tiers.

"A défaut de réunion de la majorité requise dans les trois mois suivant la mise en application du présent article, la dotation de solidarité communautaire est répartie selon les règles suivantes :

"- 20 % selon le supplément de bases de taxe professionnelle constaté dans chaque commune ;

"- 10 % selon le nombre de logements locatifs aidés existant dans chaque commune la première année d'application des dispositions du présent article ;

"- 10 % selon le nombre de logements locatifs aidés livrés dans chaque commune à compter de la mise en oeuvre des dispositions du présent article ;

"- 10 % selon le nombre d'élèves relevant de l'enseignement primaire et préélémentaire domiciliés dans chaque commune ;

"- 50 % selon la population communale totale.

"IV.- Les communautés urbaines ou les districts qui ont choisi d'opter pour le régime fiscal prévu au présent article ne peuvent percevoir les impôts mentionnés au 1° de l'article 1609 bis dans les conditions prévues à cet article."

Article 57 bis A

Amendement - Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour le I ter de l'article 1648 A du code général des impôts, remplacer les mots :

au II de l'article 1609 *quinquies*

par les mots :

à l'article 1609 *nonies* C

Amendement - Dans le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour le I ter de l'article 1648 A du code général des impôts, remplacer les mots :

l'article 1609 *nonies* C

par les mots :

l'article 1609 *nonies* D

Article 57 bis

Amendement - Supprimer cet article

Article 58

Amendement - Dans le texte proposé par cet article pour le I de l'article 1636 B *decies* du code général des impôts, remplacer les mots :

l'article 1609 *nonies* C

par les mots :

l'article 1609 *nonies* D

Article 59

Amendement - Supprimer cet article.

Article 59 bis

Amendement - Rédiger ainsi cet article :

Le 1° de l'article L.253-2 du code des communes est complété par les dispositions suivantes :

"et, le cas échéant, à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts ou le produit de l'impôt direct mentionné à l'article 1609 *nonies* D dudit code ;"

Article 59 ter A

Amendement - Dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 252-3-1 du code des communes, remplacer les mots :

l'article 1609 *quinquies* C

par les mots :

l'article 1609 *nonies* D

Article 59 ter B

Amendement - Supprimer cet article.

Article 59 ter

Amendement - Supprimer cet article.

Article 59 quater

Amendement - Supprimer cet article.

Article 61

Amendement - Supprimer cet article.

Article 61 bis

Amendement - Supprimer cet article.

Article 62

Amendement - Rédiger ainsi le texte proposé par cet article pour le quatrième alinéa de l'article L.234-6 du code des communes :

"Pour la détermination du potentiel fiscal des communes membres d'un groupement à fiscalité propre ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* D du code général des impôts, il est opéré un calcul des bases de taxe professionnelle résultant de la ventilation entre les communes des bases du groupement diminuées du montant de ces bases correspondant au prélèvement prévu au 2° du III de l'article 1609 *nonies* D dudit code. Les modalités de ce calcul sont définies par décret en Conseil d'Etat. Elles prennent en compte la répartition des bases de taxe professionnelle entre les communes membres l'année précédant l'application des dispositions de l'article 1609 *nonies* D du code précité ainsi que la population totale de ces communes."

Article 63

Amendement - Supprimer le paragraphe I de cet article.

Amendement - Rédiger comme suit le paragraphe II de cet article :

II - Les septième et huitième alinéas de l'article L.234-17 du code des communes sont ainsi rédigés :

"Le potentiel fiscal d'une communauté urbaine ou d'un district à fiscalité propre est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales lorsqu'ils n'ont pas opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* D du code général des impôts. Ces bases sont les bases brutes servant à l'assiette des impositions de ce groupement. Le coefficient de pondération de la base de chacune des quatre taxes est le taux moyen national d'imposition à la taxe concernée constaté pour chacune de ces catégories de groupement.

"Le potentiel fiscal d'une communauté urbaine ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* D du code général des impôts, d'un district à fiscalité propre ayant opté pour le même régime ou d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle, est égal au montant des bases pondérées de taxe professionnelle. Ces bases sont les bases brutes servant à l'assiette des

impositions de ce groupement. Le coefficient de pondération de ces bases est le taux moyen national d'imposition à la taxe professionnelle constaté pour ces catégories de groupements."

Amendement - Rédiger comme suit le paragraphe III de cet article :

III - Le onzième alinéa de ce même article est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

"Pour la première année d'application de la loi n° ... du d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, le montant des sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre ne peut être inférieur à 2.500 millions de francs. Pour les années ultérieures, ce montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement.

"Toutefois, la part des communes au sein de la dotation globale de fonctionnement des communes et de certains de leurs groupements ne peut progresser d'une année sur l'autre de moins de 75 p. 100 du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement."

Amendement - Rédiger ainsi le début du premier alinéa du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour compléter l'article L. 234-17 du code des communes :

"Au titre de l'année où le groupement lève pour la première fois sa fiscalité propre, les districts et les communautés urbaines lorsqu'ils n'ont pas opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* D du code général des impôts, bénéficient d'une attribution... (le reste sans changement)

Amendement - Supprimer le deuxième alinéa du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour compléter l'article L. 234-17 du code des communes.

Amendement - Rédiger ainsi la première phase du cinquième alinéa du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour compléter l'article L. 234-17 du code des communes :

"Au titre de l'année où la communauté urbaine ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* D du code général des impôts ou le district ayant opté pour le même régime, lève pour la première fois sa fiscalité propre, il bénéficie d'une attribution de dotation globale de fonctionnement égale au produit de l'attribution moyenne de la dotation globale de fonctionnement par habitant

constatée pour chacune de ces catégories de groupements au titre de l'exercice précédent, par la population des communes regroupées."

Amendement - Supprimer le sixième alinéa du texte proposé par le IV de cet article pour compléter l'article L. 234-17 du code des communes.

Article 63 bis A

Amendement - Supprimer cet article.

Article 63 bis B

Amendement - Supprimer cet article.

Article 63 bis C

Amendement - Supprimer cet article.

Article 63 bis C

Amendement - Dans cet article, remplacer les mots :

15 octobre 1992

par les mots :

2 avril 1993.

Article 63 ter

Amendement - Compléter comme suit la première phrase du texte proposé par le B du I de cet article pour insérer un article additionnel après le 7^e alinéa de l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 :

... sauf au cours des douze mois qui précèdent le renouvellement général des conseils municipaux.

Article 63 quinquies

Amendement - Supprimer cet article.

Article 64

Amendement - Supprimer cet article.

Article additionnel après l'article 64 bis A nouveau

Amendement - Après l'article 64 bis A nouveau, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le paragraphe I bis de l'article 1648 A du code général des impôts, il est inséré un paragraphe nouveau ainsi rédigé :

"... Pour les districts créés après le 31 décembre 1991, lorsque les bases d'imposition d'un établissement, rapportées au nombre d'habitants de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement, excèdent deux fois la moyenne nationale des bases de taxe professionnelle par habitant, il est perçu directement un prélèvement sur les recettes de taxe professionnelle du groupement au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

"Ce prélèvement est égal au montant des bases excédentaires de l'établissement par rapport à la population de la commune de rattachement pondérées par le taux de taxe professionnelle perçu par le groupement."

Article 64 bis

Amendement - Rédiger comme suit cet article :

I. - Pour les districts à fiscalité propre et les communautés urbaines ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* C ou à l'article 1609 *nonies* D du code général des impôts, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont celles afférentes à l'exercice en cours.

II. - La perte de ressources résultant pour l'Etat de l'augmentation des prélèvements sur recettes entraînée par les dispositions du I ci-dessus est compensée par le relèvement à due concurrence des taux prévus à l'article 575 A du code général des impôts.

Article 64 sexies

Amendement - Supprimer le a) du texte proposé par cet article pour le 1° du I de l'article 1648 B du code général des impôts.

Amendement - Avant le b) du 1° du texte proposé par cet article pour le I de l'article 1648 B du code général des impôts, insérer un nouvel alinéa a bis) ainsi rédigé :

a bis) les communes de moins de 5.000 habitants qui sont chefs-lieux de canton

Amendement - Supprimer le septième alinéa du texte proposé par cet article pour le b) du 1° du I de l'article 1648 B du code général des impôts.

Amendement - Dans le huitième alinéa du texte proposé par cet article pour le b) du 1° du I de l'article 1648 B du code général des impôts, après les mots :

potentiel fiscal par habitant de la commune

supprimer la fin de la phrase.

Amendement - Supprimer le neuvième alinéa du texte proposé par cet article pour le b) 1° du I de l'article 1648 B du code général des impôts.

Article 64 decies

Amendement - Remplacer le mot :

10 %

par le mot :

20 %

17