

N° 198

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 janvier 2010

AVIS

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de **réforme des collectivités territoriales**,*

Par M. Charles GUENÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 60, 169 et 170 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE CONTEXTE ET LES GRANDES ORIENTATIONS DU PRÉSENT PROJET DE LOI	7
A. UN ENSEMBLE DE QUATRE PROJETS DE LOI	7
B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	9
II. LES DISPOSITIONS A CARACTÈRE FINANCIER	15
A. LA CRÉATION DES MÉTROPOLIS (ARTICLE 5)	15
1. <i>Le texte initial du projet de loi</i>	15
a) Création des métropoles.....	15
b) Compétences des métropoles	16
c) Institutions des métropoles	17
d) Finances des métropoles	17
2. <i>Les modifications introduites par la commission des lois</i>	18
3. <i>La position de votre commission des finances</i>	19
B. LA CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES (ARTICLES 8, 9 ET 10)	29
1. <i>Les modalités financières de la création de communes nouvelles (article 8)</i>	29
a) Le calcul de la dotation forfaitaire de la DGF	30
b) Une incitation financière aux créations de communes nouvelles.....	33
c) Potentiel fiscal de la commune nouvelle	34
2. <i>Le dispositif de convergence des taux d'imposition (article 9)</i>	35
3. <i>L'adaptation du code général des collectivités territoriales à la création des communes nouvelles (article 10)</i>	36
a) Potentiel fiscal et potentiel financier.....	36
b) Calcul de la dotation d'aménagement	37
c) Dotation globale d'équipement	37
d) Dotation de développement rural	38
e) Dotation d'intercommunalité	39
f) Dotation forfaitaire d'une commune fusionnée.....	39
C. LES PRINCIPES D'UN ENCADREMENT DES CO-FINANCEMENTS (ARTICLE 35)	39
1. <i>Le texte du projet de loi initial</i>	40
2. <i>Le texte adopté par la commission des lois</i>	40
3. <i>La position de votre commission des finances</i>	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	55

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi s'insère dans un ensemble législatif qui procède à **une réforme majeure des collectivités territoriales**, portant à la fois sur l'architecture territoriale, la démocratie locale, et qui précède une redéfinition des compétences des différents niveaux de collectivités.

Essentiellement de nature institutionnelle, cette réforme est **menée en parallèle de celle de la fiscalité locale** qui a été engagée, par la loi de finances pour 2010, du fait de la suppression de la taxe professionnelle.

Cet élément justifie à lui seul la saisine pour avis de votre commission des finances qui s'est, en particulier, efforcée de préserver la cohérence entre les deux volets institutionnel et financier de la réforme des collectivités territoriales.

I. LE CONTEXTE ET LES GRANDES ORIENTATIONS DU PRÉSENT PROJET DE LOI

A. UN ENSEMBLE DE QUATRE PROJETS DE LOI

Le 21 octobre 2009, ont été **déposés sur le bureau du Sénat** quatre projets de loi constituant les **différents volets de la réforme des collectivités territoriales** proposée par le Gouvernement, qui s'est appuyé notamment sur les travaux menés par le comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Edouard Balladur, ancien Premier ministre, et dont les résultats ont été exposés dans le rapport, intitulé « *Il est temps de décider* » remis au Président de la République et publié au *Journal officiel* le 6 mars 2009.

Ces quatre projets de loi, renvoyés pour examen au fond à la commission des lois, sont les suivants :

- le **projet de loi organique** relatif à **l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales** et des établissements publics de coopération intercommunale n° 62 (2009-2010) ;

- le **projet de loi** relatif à **l'élection des conseillers territoriaux** et au renforcement de la démocratie locale n° 61 (2009-2010) ;

- le **projet de loi** organisant la **concomitance des renouvellements** des conseils généraux et des conseils régionaux n° 63 (2009-2010), adopté par le Sénat le 16 décembre 2009 ;

- le **présent projet de loi de réforme** des collectivités territoriales n° 60 (2009-2010).

Les trois **thèmes centraux** de la réforme conçue par le Gouvernement à travers ces textes concernent l'architecture territoriale, la démocratie locale et la modernisation des structures d'administration locale.

En vue de « **simplifier et alléger l'architecture territoriale** », le Gouvernement propose tout d'abord de regrouper les collectivités territoriales autour de deux pôles :

- un *pôle départements-région*, dont il entend renforcer la cohérence et organiser plus efficacement la complémentarité des actions, grâce à l'élection, à compter de 2014, de conseillers territoriaux (au nombre d'environ 3.000), siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional¹.

- un *pôle communes-intercommunalité*. A ce titre, le Gouvernement se fixe comme objectif, d'ici le 1^{er} janvier 2014, d'achever la couverture intercommunale du territoire national et de renforcer la cohérence des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI),

¹ Le projet du Gouvernement prévoit que les conseillers territoriaux seront élus selon un scrutin mixte : 80 % des conseillers territoriaux seront élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour dans des cantons redessinés et agrandis ; 20% des sièges feront l'objet d'une répartition au scrutin proportionnel au niveau départemental.

par l'élaboration, avant la fin 2011, d'un schéma départemental de coopération intercommunale. Sur la base de ce schéma, des pouvoirs seront accordés aux préfets pour créer, étendre ou fusionner des EPCI à fiscalité propre ainsi que pour dissoudre ou fusionner des syndicats ; ces pouvoirs, qui seront soumis à l'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), seront limités aux années 2012 et 2013.

La réforme proposée prévoit également de moderniser le droit commun relatif aux fusions et aux dissolutions d'EPCI, de supprimer la possibilité de créer des « pays » et de faciliter le regroupement de collectivités territoriales, sur la base du volontariat¹.

Enfin, elle entend poser les principes de la future réforme des compétences des collectivités territoriales et de l'encadrement des cofinancements :

- exclusivité, en principe, de l'exercice d'une compétence par une seule catégorie de collectivité ;

- conservation d'une capacité d'initiative des régions et des départements dans les domaines où la législation est inexistante et si un intérêt local le justifie ;

- en cas de compétence partagée, désignation, par la loi ou par les collectivités intéressées, d'une collectivité chef de file pour encadrer l'exercice de cette compétence ;

- limitation de la pratique des financements croisés.

Le deuxième volet de la réforme vise à « **renforcer la démocratie locale** ».

A ce titre, le Gouvernement propose que les représentants des communes au sein des organes délibérant des EPCI à fiscalité propre soient désignés au suffrage universel direct dans le cadre des élections municipales, en privilégiant le système du fléchage (mode de scrutin Paris-Lyon-Marseille) pour conforter la légitimité des conseils municipaux.

Il prévoit aussi les modalités communes à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre pour la détermination du nombre de sièges de délégués communautaires et leur répartition, fondées sur des bases essentiellement démographiques : chaque commune disposera d'au moins un délégué et aucune d'entre elles ne possèdera plus de 50 % des sièges au sein de l'organe délibérant ; le scrutin de liste sera étendu aux communes de plus de 500 habitants.

Enfin, il propose une modernisation du statut de l' élu local grâce au renforcement du droit à la formation, à l'extension du bénéfice de l'allocation de fin de mandat à tous les maires, à la revalorisation de l'enveloppe

¹ Ces regroupements visent la fusion de communes (création du régime des « communes nouvelles ») et le regroupement de départements.

indemnitaire des maires et à l'application du congé électif aux candidats des communes de 500 à 3.500 habitants.

Le troisième volet de la réforme a pour ambition d'« **adapter notre organisation territoriale aux défis de notre temps** ».

Pour mieux prendre en compte le « fait urbain » et pour renforcer la compétitivité des grandes agglomérations françaises au plan international, la réforme propose la création d'un nouveau cadre institutionnel dénommé « métropole ». EPCI dans lequel l'intégration des compétences et du cadre financier est renforcée, la métropole repose sur une démarche volontaire des communes.

Entre les EPCI à fiscalité propre, elle prévoit la possibilité de constitution de « pôles métropolitains », soumis au régime des syndicats mixtes, permettant de fédérer des actions d'intérêt commun sur un large périmètre.

B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent projet de loi de réforme des collectivités territoriales comprend cinq titres respectivement consacrés :

- à la rénovation de l'exercice de la démocratie locale (articles 1^{er} à 4). Ce titre comporte les dispositions relatives aux conseillers territoriaux et aux conseils communautaires ;

- à l'adaptation des structures à la diversité des territoires (articles 5 à 13) ce qui inclut les dispositions concernant les métropoles, les pôles métropolitains, les communes nouvelles et le regroupement de départements et de régions ;

- au développement et à la simplification de l'intercommunalité (articles 14 à 34), soit notamment les dispositifs relatifs à l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité et à la composition et aux compétences de la commission départementale de la coopération intercommunale ;

- à la clarification des compétences des collectivités territoriales (article 35) ;

- et à des dispositions finales et transitoires (articles 36 à 40).

Votre commission des finances a limité sa saisine aux seuls articles ayant une incidence sur les finances des collectivités territoriales et les nouvelles structures institutionnelles prévues par le projet de loi :

- l'article 5, (art. L. 5217-1 à L. 5217-21 nouveaux du code général des collectivités territoriales) relatif à l'organisation de la métropole ;

- l'article 8, (art. L. 2113-1 à L. 2113-23 du code des communes) relatif à la création d'une commune nouvelle ;

- l'article 9, (art. 1638 du code général des impôts) relatif à l'intégration fiscale des communes nouvelles ;

- l'article 10, (art. L. 2334-1, L. 2334-4, L. 2334-13, L. 2334-33, L. 2334-40, L. 5211-30 et L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales) relatif à l'adaptation du code général des collectivités territoriales à la création des communes nouvelles ;

- et l'article 35, relatif à la clarification des compétences des collectivités territoriales.

Les 20 propositions du Comité « Balladur »

Proposition n° 1 : favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.

Certaines régions françaises sont moins peuplées que leurs homologues européennes, et leur périmètre est parfois contesté. L'objectif est de leur donner une taille critique de 3 à 4 millions d'habitants. Pour faciliter les regroupements de régions, il est proposé de simplifier la législation en prévoyant que suffiront, dans les régions qui le souhaitent, soit l'assentiment des conseils régionaux, soit un référendum. Pour les modifications des limites des régions, il est proposé que le vote du Parlement ne soit plus requis mais que suffisent les délibérations concordantes des régions et départements concernés, assorti d'un avis favorable des conseils généraux des départements de chaque région.

Proposition n° 2 : favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.

Il n'existe, dans le droit actuel, aucune disposition prévoyant la procédure à suivre lorsque deux départements, ou plus, souhaitent se regrouper. Or, certains départements manifestent cette volonté. Il est donc proposé de transposer aux départements la législation envisagée pour favoriser les regroupements de régions.

Proposition n° 3 : désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence, supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste.

Afin de renforcer le rôle des régions tout en les rapprochant des départements et en modernisant le mode d'élection des représentants de la population à chacun de ces deux niveaux d'administration territoriale, il est proposé de procéder simultanément à cette élection, dans le cadre d'un scrutin de liste proportionnel à deux tours assorti d'une prime majoritaire. Les listes présentées le même jour aux suffrages comporteraient autant de candidats que de sièges à pourvoir dans les conseils départementaux. Les premiers de liste seraient, dans une proportion à déterminer en fonction de la population, désignés pour siéger au conseil régional et au conseil départemental, les suivants de liste siégeant exclusivement au conseil départemental. Il s'en déduit que les cantons, même redessinés, seraient des circonscriptions électorales inadaptées. L'élection se déroulerait donc dans le cadre de circonscriptions infra-départementales, de manière à ce que l'identité des territoires continue à être prise en compte à l'échelon départemental et le soit mieux qu'elle ne l'est aujourd'hui au niveau régional.

Proposition n° 4 : achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.

Presque toutes les communes françaises sont membres d'un groupement de communes, mais, dans certaines régions, la carte de l'intercommunalité demeure inachevée. Il convient que les communes qui ne sont membres ni d'une communauté urbaine, ni d'une communauté d'agglomération, ni d'une communauté de communes rejoignent, avant 2014, la forme de groupement correspondant à l'importance de leur population.

Proposition n° 5 : rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes.

Afin de simplifier le fonctionnement des administrations locales et de diminuer le nombre des échelons d'administration, il est proposé qu'avant 2014, tous les SIVOM et SIVU soient, lorsque leur périmètre correspond à celui d'un groupement de communes, absorbés par celui-ci et que soient précisées les conditions d'adhésion des communes à des syndicats dont le périmètre ne recoupe que partiellement celui du groupement de communes auquel elles appartiennent.

Proposition n° 6 : ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.

La plupart des « pays » ont été des structures de préfiguration des groupements de communes. Ils ont, pour l'essentiel, rempli leur office. Il est donc proposé de proscrire la constitution de nouveaux « pays » au sens où le prévoyait la loi du 4 février 1995.

Proposition n° 7 : instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.

La plupart des groupements de communes exercent, en fait, des compétences très larges, en lieu et place des communes qui les constituent. Or, les organes délibérants de ces groupements ne procèdent que du suffrage indirect. Il est proposé d'étendre le champ de la démocratie locale en prévoyant que les membres de ces organes délibérants soient élus au suffrage direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux, les premiers de liste ayant vocation à siéger au conseil de l'intercommunalité et au conseil municipal de leur commune, les suivants de liste siégeant exclusivement dans leur conseil municipal. Afin que toutes les communes soient représentées dans des conditions satisfaisantes au conseil communautaire, il serait prévu que les critères démographiques de représentation seraient assortis d'une disposition permettant que chaque commune dispose au moins d'un représentant au conseil communautaire. Il se déduit de tout ce qui précède que les mandats exécutifs intercommunaux devraient entrer dans le champ de la législation relative à la limitation du cumul des mandats.

Proposition n° 8 : créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.

A/. C'est en 1966 qu'ont été créées, par la loi, les communautés urbaines. Pour donner une nouvelle impulsion aux plus importantes d'entre elles et doter notre pays d'agglomérations d'une force suffisante, il est proposé de créer, par la loi, avant 2014, un premier groupe de métropoles (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes), auquel auraient ensuite vocation à se joindre, si elles le souhaitent, les intercommunalités remplissant les conditions posées par cette loi.

B/. Les métropoles ainsi constituées seraient des collectivités locales à statut particulier, exerçant, outre certaines des compétences des communes, les compétences, notamment sociales, dévolues aux départements.

C/. Soit les communes membres des communautés urbaines ou d'agglomération sur la base et dans le périmètre desquelles seraient créées les métropoles auraient la qualité de « villes », personnes morales de droit public dotées de compétences et de ressources fiscales propres et de conseils élus. Les conseillers métropolitains seraient élus sur la même liste et le même jour que les conseillers de villes, selon les modalités déjà décrites pour les autres élections simultanées recommandées par le Comité.

Soit les communes membres des communautés urbaines ou d'agglomération sur la base et dans le périmètre desquelles seraient créées les métropoles conserveraient la qualité de collectivités locales, ce qui impliquerait que soient modifiées les dispositions du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui proscrivent la tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Dans cette hypothèse, les conseillers métropolitains seraient également élus sur la même liste et le même jour que les conseillers municipaux, selon les modalités déjà décrites.

Proposition n° 9 : permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.

L'objectif à atteindre est, à terme, que les intercommunalités se transforment en communes de plein exercice, ce qui permettrait à la France de compter des communes fortes, en nombre raisonnable. Afin d'encourager ce mouvement, il est proposé que les aides à l'intégration soient redéployées en faveur des intercommunalités où le besoin d'intégration est le plus manifeste, qu'une date butoir soit fixée par la loi pour l'attribution de ces aides et que, passé le délai ainsi accordé aux communes pour s'engager dans la voie de l'intégration, ces aides soient gelées puis diminuent progressivement.

Proposition n° 10 : réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux.

La France se caractérise par le nombre élevé des membres des exécutifs locaux, en particulier à l'échelon intercommunal. Il en résulte, outre des dépenses de fonctionnement parfois peu justifiées, une dilution des responsabilités. Aussi est-il proposé une réduction d'un tiers des effectifs des exécutifs intercommunaux.

Proposition n° 11 : confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.

Une fois définis les champs de compétences respectifs de chaque niveau de collectivités locales, il est proposé que les départements et les régions ne puissent intervenir que dans les domaines de compétences que la loi leur attribue, de manière à limiter les excès des financements croisés. En revanche, afin de garantir aux élus les plus proches des populations et de leurs besoins la capacité de prendre des initiatives dans les cas non prévus par les textes législatifs et réglementaires, les communes dans leur forme actuelle, les communes nouvelles issues des intercommunalités et les métropoles exerceraient, outre leurs compétences d'attribution, une compétence générale. Par ailleurs, les départements conserveraient la faculté d'apporter leur concours aux investissements des communes.

Proposition n° 12 : clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'État.

La répartition des compétences entre collectivités locales relève de textes multiples et épars. Il est proposé que les pouvoirs publics engagent et mènent à bien avant la fin de la présente législature une révision générale de ces compétences permettant de distinguer les compétences qui doivent demeurer partagées entre plusieurs niveaux d'administration locale, celles qui doivent être attribuées de manière exclusive à une seule catégorie de collectivités locales et celles qui sont susceptibles de faire l'objet de délégations de compétences.

Proposition n° 13 : prévoir, à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'État qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités locales soient supprimés.

Plus d'un quart de siècle après les grandes lois de décentralisation, l'État n'en a pas encore tiré les conséquences en termes d'organisation de ses services déconcentrés et de nombreux doublons subsistent, qui compliquent les procédures de décision et en alourdissent le coût. Il est proposé que chaque fois que l'État continue à intervenir dans une matière relevant des compétences exclusives des collectivités locales, il supprime les services ou parties de services déconcentrés correspondants.

Proposition n° 14 : définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.

On peut regretter que, compte tenu de son importance, la dépense publique locale demeure mal connue et ne soit évoquée devant le Parlement qu'à l'occasion du débat d'orientation budgétaire. Pour la clarté du débat démocratique et pour l'information des gestionnaires locaux, il est proposé que le Parlement organise chaque année un débat sur ce point et que celui-ci soit alimenté par un constat mis au point par une instance *ad hoc* chargée de définir, sous le contrôle du Parlement, des indicateurs de performance et un guide de bonnes pratiques dans la gestion des finances locales. Les collectivités locales seraient ainsi mieux éclairées sur les conséquences de leurs dépenses et notre pays mieux à même de veiller à la cohérence de ses engagements européens.

Proposition n° 15 : réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans.

Actuellement, les bases foncières des impôts directs locaux sont celles fixées en 1970. Il est proposé que la révision de ces bases fasse partie de la réforme globale des collectivités locales, qu'elle s'effectue en fonction de valeurs locatives administrées qui tiennent compte du marché immobilier, que la loi encadre les transferts de charges en résultant pour les contribuables, mette en place un mécanisme d'étalement de ces transferts de charges sur plusieurs années et établisse une procédure automatique de réévaluation tous les six ans.

Proposition n° 16 : compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.

La suppression annoncée de la taxe professionnelle et sa nécessaire compensation, qui représente un enjeu de quelque 22 milliards d'euros pour les collectivités locales, ont conduit le Comité à réaffirmer son attachement à la persistance d'un lien fiscal entre les entreprises et les collectivités sur le territoire desquelles elles sont implantées. Après avoir examiné les différentes options possibles, le Comité a écarté l'idée d'un partage d'impôts nationaux et celle d'une taxation de la consommation d'énergie, qui frapperait également les ménages. Il propose, afin d'assurer la neutralité de la réforme pour les finances publiques, ce qui nécessite une ressource de 8 milliards d'euros, qu'outre la part foncière, réévaluée, de la taxation des entreprises, celles-ci soient imposées en fonction de la valeur ajoutée qu'elles dégagent, le taux de cette taxation, qui serait affectée aux collectivités locales, ne pouvant excéder un plafond fixé à l'échelon national. Le reste à combler pour les collectivités locales serait financé sous la forme de dotations budgétaires et du transfert de divers impôts indirects, comme la taxe supplémentaire sur les conventions d'assurance.

Proposition n° 17 : limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition.

Quelque 39 000 entités distinctes disposent, en France, de la capacité de lever l'impôt. Il en résulte une opacité du système fiscal qui nuit à l'exercice de la démocratie locale. Aussi est-il proposé d'éviter qu'un trop grand nombre de niveaux de collectivités locales ne disposent du pouvoir de fixer le taux d'impositions reposant sur une même assiette, tout en laissant à chaque niveau de collectivités locales la possibilité de fixer librement le taux d'au moins une imposition. La répartition proposée par le Comité se rapproche de cet objectif, tout en tenant compte du volume des dépenses exposées par chaque catégorie de collectivités locales.

Proposition n° 18 : créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.

La Ville de Paris et les trois départements de la « petite couronne » rassemblent plus de six millions d'habitants. Au sein de cet ensemble, les besoins de coordination des politiques publiques sont criants et la voie de la coopération intercommunale n'y a jamais été empruntée, à la différence des communautés urbaines qui existent dans les autres zones urbanisées de notre pays. Aussi est-il proposé, afin de permettre l'émergence d'une grande métropole nouvelle, de créer en 2014, à l'issue d'une consultation publique appropriée, une collectivité locale spécifique, dotée de compétences d'attribution qui seraient celles des départements supprimés et des intercommunalités les plus importantes qui s'y trouvent. Les communes comprises dans le périmètre du « Grand Paris » conserveraient leur qualité de collectivités locales ainsi que le mode de scrutin actuel pour la désignation de leurs conseils municipaux.

Les conseillers du « Grand Paris » seraient élus, dans le cadre de circonscriptions découpées à l'intérieur des départements actuels, au scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire, les premiers de liste siégeant au conseil régional et les suivants de liste au conseil du « Grand Paris ».

Proposition n° 19 : modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse.

Tant que l'élection de l'Assemblée de Corse reste distincte de celle des assemblées départementales, des modifications à la loi existante, en ce qui concerne la prime majoritaire et les conditions de maintien ou de fusion des listes, permettraient la constitution d'une majorité au sein de cette Assemblée.

Proposition n° 20 : instaurer, dans les départements et régions d'outre-mer, une assemblée unique.

Contrairement à la règle applicable en métropole qui veut qu'une seule collectivité locale administre un même territoire, les départements d'outre-mer ont également le caractère de régions. Les inconvénients qui en résultent sont nombreux, en termes d'exercice de la démocratie locale et de coût de fonctionnement. Il est proposé que ces départements soient administrés, après consultation des électeurs, par une assemblée unique.

**Les propositions n° 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19 et 20 ont été adoptées à l'unanimité des membres du Comité. La proposition n° 3 a été adoptée par la majorité du Comité, MM. Mauroy et Vallini votant contre et M. Verpeaux s'abstenant. Le A et le C de la proposition n° 8 ont été adoptés à l'unanimité des membres du Comité ; le B a été adopté à la majorité des membres du Comité, MM. Mauroy, Vallini et Julliard votant contre. La proposition n° 11 a été adoptée par la majorité du Comité, MM. Mauroy et Vallini votant contre et MM. Julliard, Verpeaux et Casanova s'abstenant. La proposition n° 18 a été adoptée par la majorité du Comité, MM. Mauroy et Vallini votant contre.*

II. LES DISPOSITIONS A CARACTÈRE FINANCIER

A. LA CRÉATION DES MÉTROPOLIS (ARTICLE 5)

1. Le texte initial du projet de loi

Partant du **double constat** que l'organisation territoriale de la France n'a pas suffisamment pris en compte la **montée en puissance du fait urbain** qui réclame la mise en œuvre de politiques publiques très intégrées et que la **compétition entre les grandes agglomérations**, européennes ou internationales, n'a cessé de s'accroître, le projet de loi propose dans son article 5 un **nouveau cadre de gouvernance**, plus adapté que celui des actuelles communautés urbaines et prévoit la création du statut de « métropole ».

Il insère un **nouveau chapitre dans le code général des collectivités territoriales** définissant les compétences et les règles de fonctionnement de ces nouvelles structures.

a) Création des métropoles

La **section 1** de ce chapitre fixe les modalités de **création** des métropoles.

Le *nouvel article L. 5217-1* du code général des collectivités territoriales précise que la métropole est un **nouvel EPCI**, regroupant, sur la base du volontariat, plusieurs communes qui forment un ensemble de plus de **450 000 habitants** d'un seul tenant et sans enclave. Elle est constituée pour conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif et culturel de son territoire.

En conséquence de ces critères, le statut de métropole est accessible aux **huit agglomérations** suivantes :

Liste des agglomérations les plus peuplées (en nombre d'habitants), hors Paris

Lyon	(Communauté urbaine du Grand Lyon)	1.274.069
Lille	(Communauté urbaine Lille Métropole)	1.124.796
Marseille	(Communauté urbaine Marseille Provence Métropole)	1.034.304
Bordeaux	(Communauté urbaine de Bordeaux)	714.727
Toulouse	(Communauté urbaine du Grand Toulouse)	661.484
Nantes	(Communauté urbaine Nantes Métropole)	594.732
Nice	(Communauté urbaine Nice Côte d'Azur)	517.699
Strasbourg	(Communauté urbaine de Strasbourg)	473.828

Source : DGCL, données 2009.

Le *nouvel article L. 5217-2* du code général des collectivités territoriales fixe les **modalités de création** des métropoles.

Celle-ci peut tout d'abord intervenir par **regroupement de communes**, à l'initiative d'une ou plusieurs d'entre elles. La création s'effectue alors conformément aux règles définies à l'article L. 5211-5 du même code pour la création d'EPCI à fiscalité propre. Elle nécessite un accord des conseils municipaux des communes concernées à la majorité qualifiée (deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou l'inverse).

La création peut également intervenir du fait de la **transformation** (à périmètre constant ou avec intégration de nouvelles communes) d'un EPCI à fiscalité propre. La création s'effectue alors en appliquant les règles des articles L. 5211-41 ou L. 5211-41-1 du CGCT qui imposent des délibérations concordantes du conseil communautaire et des communes, lesquelles se prononcent à la majorité qualifiée.

Le texte prévoit également que la création de la métropole nécessite **l'avis du ou des conseils généraux et régionaux concernés**.

Si les conditions sont réunies, la création de la métropole peut être décidée par décret¹.

Le *nouvel article L. 5217-3* précise que les métropoles ont une durée illimitée.

b) Compétences des métropoles

La **section 2** du nouveau chapitre est relative aux **compétences** des métropoles.

Le *nouvel article L. 5217-4* distingue les compétences de la métropole en fonction de la catégorie de collectivités qui lui transmet ses compétences.

En ce qui concerne les compétences **issues des communes membres**, que la métropole exerce de plein droit, en leur lieu et place, le périmètre est élargi, par rapport à celui des communautés urbaines, à l'intégralité de la voirie communale, aux autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol et à la politique locale de l'habitat. En outre, la notion d'intérêt communautaire est supprimée (paragraphe I).

Les **attributions reçues de plein droit du département**, comprennent les transports scolaires et la gestion des voies départementales (paragraphe II).

En outre (paragraphe III), la métropole peut également, par transfert facultatif, avec l'accord du département, exercer la compétence en matière de collèges ainsi que tout ou partie des compétences en matière d'action sociale.

Le département peut enfin transférer à la métropole, par convention, tout ou partie de ses compétences en matière de développement économique.

¹ La création d'un EPCI relève d'un arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

À défaut d'accord, il est prévu le transfert automatique d'un socle de compétences économiques défini par la présente loi.

Les **compétences de la région** en matière de lycées peuvent faire l'objet d'un transfert à la métropole et des règles similaires à celles applicables pour les départements s'appliquent, s'agissant du transfert conventionnel des compétences en matière de développement économique entre la région et la métropole (paragraphe IV).

Enfin, si la métropole le demande, l'Etat peut décider de lui transférer, à titre gratuit, des grands équipements ou infrastructures situés sur son territoire (paragraphe V).

Les *nouveaux articles L. 5217-5 à L. 5217-7* organisent la substitution de plein droit de la métropole aux EPCI à fiscalité propre préexistants, le transfert des biens, droits et obligations attachés aux compétences transférées, et le transfert des personnels du département et de la région affectés à l'exercice des compétences transférées.

c) Institutions des métropoles

La **section 3** du nouveau chapitre est relative aux **institutions** des métropoles.

Le *nouvel article L. 5217-8* étend aux métropoles des dispositions applicables aux communautés urbaines, notamment en matière de conditions d'exercice du mandat de membre du conseil communautaire, dénommé conseiller de la métropole. L'exécutif de la métropole est appelé président du conseil de la métropole.

d) Finances des métropoles

La **section 4** du nouveau chapitre est relative aux **dispositions financières** applicables aux métropoles.

Les *nouveaux articles L. 5217-9 à L. 5217-14* précisent leur régime **budgétaire et comptable**. S'agissant des **recettes**, ils prévoient qu'elles comprendront notamment le **produit des impôts directs locaux**, le produit de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ainsi qu'une **dotations globale de fonctionnement** de la métropole composée :

- d'une dotation forfaitaire, égale soit au total des dotations d'intercommunalité revenant précédemment aux EPCI qui préexistaient, soit au produit de la population de la métropole par la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés urbaines ;

- d'une dotation de compensation ;

- et d'une dotation communale composée de la somme des dotations dues aux communes membres de la métropole au titre de la dotation globale de fonctionnement.

Les *nouveaux articles L. 5217-15 à L. 5217-21* organisent la **compensation financière des transferts de compétences**, suivant des modalités inspirées de celles habituellement en usage, notamment en matière de transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, et dans le respect d'un principe de neutralité budgétaire.

L'évaluation des charges transférées est placée sous le contrôle d'une commission consultative d'évaluation des charges, composée de représentants des collectivités intéressées et de la métropole. Elle est présidée par un magistrat financier. En l'absence d'accord unanime, la période de référence est de dix ans pour les dépenses d'investissement (cinq ans pour les routes) et de cinq ans pour les dépenses de fonctionnement.

Une dotation de compensation versée par la région et le département assure la neutralité du transfert.

Les charges transférées par les communes sont compensées par le transfert à la métropole des principales recettes fiscales et de la DGF. Les recettes transférées étant supérieures aux charges transférées, la neutralité budgétaire est assurée par une dotation de reversement à la charge de la métropole et à destination des communes.

2. Les modifications introduites par la commission des lois

La commission des lois, lors de ses réunions des 9 et 16 décembre 2009, a **validé**, sur le rapport de notre collègue Jean-Patrick Courtois le **principe de la création des métropoles**.

Elle a toutefois apporté un certain nombre de **modifications importantes** qui concernent son **périmètre de compétence et la répartition des recettes** fiscales et budgétaires **entre la métropole et les communes membres**.

Elle a notamment adopté, outre de nombreuses améliorations formelles :

- un amendement de M. Gérard Collomb et Mme Jacqueline Gourault tendant à faciliter la transformation-extension d'une communauté urbaine en métropole et à permettre l'intégration de **communes membres d'une communauté de communes** levant la taxe professionnelle unique et éligible à la **DGF bonifiée** en application de l'article L. 5414-23-1 du CGCT ;

- un amendement des mêmes auteurs tendant à introduire l'**intérêt communautaire** pour le transfert à la métropole des équipements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs, dans le souci de maintenir la compétence des communes pour ce qui relève de la proximité ;

- un amendement du rapporteur **supprimant** le transfert à la métropole de la **compétence** relative à la délivrance des **autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol** ;

- un amendement du rapporteur ajoutant à la compétence de la métropole, en matière d'amélioration du parc immobilier bâti, la **réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre** ;

- plusieurs amendements du rapporteur apportant des précisions à la **procédure de transfert des services** correspondant aux compétences du département transférées à la métropole, à la situation des personnels concernés par les transferts de compétences et ouvrant la possibilité de mutualisation des services ;

- un amendement de M. Gérard Collomb et Mme Jacqueline Gourault tendant à **rétablir l'autonomie fiscale** des communes dans le cadre de la métropole en **réservant la perception des impôts aux seules communes membres**. Cet amendement **supprime** également le **principe d'une dotation de reversement de la métropole vers les communes membres** ;

- un amendement des mêmes auteurs prévoyant que le **transfert de la dotation globale de fonctionnement des communes membres à la métropole** s'effectue **sur délibération concordante** de l'organe délibérant de la métropole et des conseils municipaux.

3. La position de votre commission des finances

Votre commission des finances considère très favorablement nombre des amendements adoptés par la **commission des lois qui a nettement amélioré la rédaction du texte initial**.

Il en est ainsi notamment des modifications apportées à la **définition des compétences** des métropoles. L'introduction de la mention d'une compétence spécifique concernant la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre précise très opportunément le champ d'intervention des métropoles dans l'amélioration du parc immobilier bâti. La suppression de la compétence relative aux autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol ne vise, quant à elle, que les actes individuels et ne remet pas en cause la compétence générale de la métropole dans le domaine de l'urbanisme.

En ce qui concerne la **condition de l'intérêt communautaire**, votre commission observe, d'une part, qu'elle n'est pas générale mais limitée à un seul secteur de compétence des métropoles, qui est celui où elle trouve le plus naturellement à d'appliquer (celui de la construction, de l'aménagement, de l'entretien et du fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs), et d'autre part que la procédure de reconnaissance de l'intérêt communautaire, strictement définie, permet d'écarter tout risque de blocage de l'institution. Le texte adopté par la commission des lois prévoit, en effet, que : *« lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, celui-ci est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur*

du décret prononçant le transfert de compétence. A défaut, la métropole exerce l'intégralité de la compétence transférée ».

Enfin, s'agissant du **partage des services** entre la métropole et les collectivités départementales et régionales, à l'occasion du transfert conventionnel des compétences, la solution adoptée par la commission des lois, qui permet la mutualisation, sur les compétences partagées, des services départementaux/régionaux et métropolitains, apporte un élément de **souplesse** bienvenu, et paraît compatible avec la jurisprudence communautaire sur la notion de « contrôle analogue » ou « in-house ».

La jurisprudence « in house »

La jurisprudence « in house » a été élaborée progressivement par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). La notion de « in house » qualifie les relations contractuelles entre d'une part un pouvoir adjudicateur, dont les collectivités territoriales, et d'autre part une entité qui en est distincte mais proche comme le serait un service interne du pouvoir adjudicateur.

La CJCE a posé les critères de base de la notion de « in house » dans l'arrêt Teckal (18 novembre 1999). Ainsi, cette jurisprudence suppose que deux conditions soient remplies : la collectivité territoriale exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent.

A partir de 2005, plusieurs arrêts sont venus affiner la notion de « in house ». Néanmoins, il convient de noter que cette jurisprudence n'est pas stabilisée ; certains arrêts sembleraient même être en contradiction les uns avec les autres.

L'arrêt Stadt Halle (11 janvier 2005) a opéré une nette réduction des cas de contrats « in house ». En effet, dès lors qu'il y a participation privée dans le capital d'une société dont une collectivité est actionnaire, cette dernière ne peut exercer un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

Deux arrêts ont précisé le critère du contrôle analogue. Dans le cas d'une société dont le capital est détenu par plusieurs collectivités dont aucune ne détient la majorité, il ne peut être considéré que ces collectivités exercent un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services (arrêt Coname, 21 juillet 2005). Par conséquent, cela suppose qu'une des collectivités détienne la majorité du capital de la société en question. Ce contrôle doit permettre par ailleurs à l'autorité publique d'influencer de façon déterminante les décisions de la société, par exemple en désignant la majorité des membres du conseil d'administration de la société (arrêt Brixen, 13 octobre 2005).

Deux autres arrêts (arrêt Carbotermo, 11 mai 2006, et arrêt Asemfo, 19 avril 2007) ont introduit une certaine incertitude dans l'analyse de la notion de contrôle analogue. Ils indiquent que dans le cas où plusieurs collectivités détiennent une entreprise, la condition du contrôle analogue peut être satisfaite si cette entreprise effectue l'essentiel de son activité non pas nécessairement avec telle ou telle de ces collectivités, mais avec ces dernières prises dans leur ensemble. Cela signifierait que toutes les collectivités actionnaires d'une société publique locales d'aménagement (SPLA) pourraient passer directement des contrats avec cette société.

En tout état de cause, ce sont les statuts de chaque société qui permettront au juge de déterminer dans quelle mesure le contrôle exercé par la ou les collectivités est effectivement « analogue ».

Source : DGCL

C'est dans le domaine de la **définition des recettes budgétaires et fiscales** et du partage de ces recettes entre les communes membres et la métropole, que la **position de votre commission des finances s'éloigne plus sensiblement** des orientations retenues par le texte adopté par la commission des lois.

Cette situation n'est pas étrangère au fait que les débats de la commission des lois n'ont pas pu prendre en compte les votes intervenus dans le cadre de l'examen de **la loi de finances pour 2010**¹ concernant la **suppression de la taxe professionnelle** et la réforme de la fiscalité locale qui en a découlé.

Ces contraintes de calendrier conduisent à coordonner – *a posteriori* – les dispositions financières du présent projet de loi avec les votes intervenus en loi de finances sur deux points principaux :

- le **remplacement de la taxe professionnelle perçue par le bloc communal par un « panier » fiscal** comprenant, à la fois, de nouveaux impôts (contribution économique territoriale –CET- constituée de la cotisation foncière des entreprises –CFE- et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises –CVAE-, taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti, composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux-IFER-) et des impôts transférés (taxe sur les surfaces commerciales –TASCOM-);

- la **redéfinition, au sein du bloc communal, du partage de ressources entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres**, impliquant de nouveaux « pactes financiers » plus intégrés, notamment pour les anciens EPCI à TPU.

La loi de finances pour 2010 a ainsi transformé sensiblement le **régime fiscal des communautés urbaines** qui sont désormais intégrées à la **catégorie nouvelle des « EPCI à fiscalité unique »**, créée par la réforme de la taxe professionnelle et définie par l'article 1379-0 *bis* nouveau du code général des impôts, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

« Art. 1379-0 bis. - I. - Perçoivent la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, les composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, prévues aux articles 1519 D, 1519 E, 1519 F, 1519 G et 1519 H, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties prévue à l'article 1519 I, ainsi que la taxe d'habitation selon le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C :

« 1° Les communautés urbaines, à l'exception de celles mentionnées au 1° du II du présent article ;

¹ La loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a été adoptée définitivement le 18 décembre 2009 ; le texte de la commission des lois sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales a été déposé le 16 décembre 2009.

« 2° Les communautés d'agglomération ;

« 3° Les communautés de communes issues de communautés de villes dans les conditions prévues par l'article 56 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ainsi que les communautés de communes issues, dans les conditions prévues au II de l'article 51 de la même loi, de districts substitués aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle ;

« 4° Les communautés de communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 500 000 ;

« 5° Les communautés ou les syndicats d'agglomération nouvelle. »

L'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, auquel renvoie le précédent article, a fait l'objet lui aussi d'une nouvelle rédaction (applicable à compter du 1^{er} janvier 2011) par la loi de finances pour 2010.

Cette rédaction est liée au **renforcement de l'intégration de la fiscalité sur les ménages au sein de cette catégorie d'EPCI**, qui a compensé la diminution de la fiscalité sur les entreprises afin de préserver les moyens financiers de l'intercommunalité.

Ainsi, la répartition, entre une commune et l'EPCI dont elle est membre, des ressources nouvelles issues de transferts de fiscalité en provenance de l'Etat (la cotisation nationale de péréquation et les frais de gestion¹ de la fiscalité directe locale), des départements (TP/CFE et taxe d'habitation) et des régions (TP/CFE) et de la CVAE s'opère selon la règle suivante : les ressources nouvelles sont affectées à la commune (respectivement l'EPCI) au prorata du produit de TP actuellement perçu par cette dernière (respectivement ce dernier). Selon le statut fiscal de l'EPCI concerné, celui-ci est donc amené à capter une fraction plus ou moins élevée – voire la totalité – des ressources ainsi transférées.

Régime fiscal de l'intercommunalité à fiscalité unique (article 1609 nonies C du CGI)

Régime applicable au 1 ^{er} janvier 2010	Régime applicable au 1 ^{er} janvier 2011
I. - 1° Les communautés d'agglomération définies aux articles L. 5216-1 et L. 5216-2 du code général des collectivités territoriales ou issues de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle ou d'une communauté d'agglomération nouvelle conformément aux dispositions de l'article L. 5341-2 du code général des collectivités territoriales, les	I. - Les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au I de l'article 1379-0 <i>bis</i> sont substitués aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la cotisation foncière des entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et pour la perception du produit

¹ Les frais de gestion de la fiscalité directe locale perçus par l'Etat sont abaissés de 8 % à 3 % à compter des impositions établies au titre de l'année 2011 – de 4,4 % à 1 % pour les frais d'assiette et de recouvrement, de 3,6 % à 2 % pour les frais de dégrèvements et non valeurs – le produit correspondant étant transféré au secteur communal (seuls les départements se voyant toutefois transférer les frais afférents à la TFPB).

<p>communautés urbaines soumises de plein droit ou après option aux dispositions du présent article sont substituées aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle, à l'exception des I et II des articles 1648 A et 1648 AA, et perçoivent le produit de cette taxe.</p> <p>2°....</p> <p>II. - 1° Les établissements publics de coopération intercommunale visés au I peuvent décider, par délibération du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale statuant à la majorité simple de ses membres, de percevoir la taxe d'habitation et les taxes foncières. Cette délibération est applicable à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle elle est intervenue.</p> <p>L'année où intervient le renouvellement général des conseils municipaux, cette délibération doit être renouvelée par le nouveau conseil pour être applicable à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante. Dans ce cas, ils perçoivent le produit de la taxe professionnelle et celui de la taxe d'habitation et des taxes foncières.</p> <p>2° La première année de perception du produit de la taxe d'habitation et des taxes foncières en</p>	<p>de ces taxes.</p> <p>I <i>bis</i>. - Ils sont également substitués aux communes membres pour la perception :</p> <p>1. Du produit des composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relatives :</p> <p>a) Aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent et aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique hydraulique situées dans la mer territoriale ou dans la zone économique exclusive, prévue à l'article 1519 D ;</p> <p>b) Aux installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme, prévue à l'article 1519 E ;</p> <p>c) Aux centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique, prévue à l'article 1519 F ;</p> <p>d) Aux transformateurs électriques, prévue à l'article 1519 G ;</p> <p>e) Aux stations radioélectriques, prévue à l'article 1519 H ;</p> <p>2. Du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, prévue à l'article 1519 I.</p> <p>II. - Le conseil des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au I du présent article vote les taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties dans les conditions prévues à l'article 1636 B <i>decies</i>.</p> <p>La première année d'application du présent article, ainsi que l'année qui suit celle au titre de laquelle l'établissement public de coopération</p>
---	--

<p>application des dispositions du 1°, ainsi que l'année qui suit celle au titre de laquelle l'établissement public de coopération intercommunale a voté un taux égal à zéro pour ces trois taxes, les rapports entre les taux de taxe d'habitation et des taxes foncières établis par l'établissement public de coopération intercommunale sont égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.</p> <p>Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, dans les établissements publics de coopération intercommunale qui décident d'appliquer les dispositions du 1°, et lorsqu'ils percevaient une fiscalité additionnelle l'année précédant celle de l'application de ces dispositions, les rapports entre les taux de taxe d'habitation et des taxes foncières établis par l'établissement public de coopération intercommunale peuvent être égaux aux rapports entre les taux de taxe d'habitation et de taxes foncières votés par lui l'année précédente.</p> <p>Les années suivantes, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe d'habitation jusqu'à la date de la prochaine révision.</p>	<p>intercommunale a voté un taux égal à zéro pour ces trois taxes, les rapports entre les taux de taxe d'habitation et des taxes foncières votés par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale sont égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.</p> <p>Par dérogation, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale percevait une fiscalité additionnelle l'année précédant celle de l'application de ces dispositions, les rapports entre les taux de taxe d'habitation et des taxes foncières établis par l'établissement public de coopération intercommunale peuvent être égaux aux rapports entre les taux de taxe d'habitation et de taxes foncières votés par lui l'année précédente.</p> <p>Les années suivantes, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe d'habitation jusqu'à la date de la prochaine révision.</p> <p>III. - 1° a. Le taux de la cotisation foncière des entreprises est voté par le conseil mentionné au II du présent article dans les limites fixées à l'article 1636 B <i>decies</i>.</p> <p>La première année d'application du présent article, le taux de cotisation foncière des entreprises voté par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale ne peut excéder le taux moyen de la cotisation foncière des entreprises des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de ces communes.</p> <p>Par dérogation, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale percevait une fiscalité additionnelle l'année précédant celle de l'application de ces dispositions, le taux moyen pondéré mentionné au premier alinéa est majoré du taux de la cotisation foncière des entreprises perçue l'année précédente par cet établissement public de coopération intercommunale.</p> <p>Les deuxième et troisième alinéas du présent III s'appliquent également la première année de perception de la cotisation foncière des</p>
--	---

	<p>entreprises par un établissement public de coopération intercommunale faisant application des régimes déterminés à l'article 1609 <i>quinquies</i> C.</p> <p>b. Le taux de cotisation foncière des entreprises applicable dans chaque commune membre est rapproché du taux de l'établissement public de coopération intercommunale, jusqu'à application d'un taux unique, l'écart étant réduit chaque année par parts égales, dans des proportions dépendant du rapport observé, l'année précédant la première année d'application du I, entre le taux de la commune la moins taxée et celui de la commune la plus taxée.</p> <p>Lorsque ce rapport est supérieur à 90 % et inférieur à 100 %, le taux de l'établissement public de coopération intercommunale s'applique dès la première année. Lorsque ce rapport est supérieur à 80 % et inférieur à 90 %, l'écart est réduit de moitié la première année et supprimé la seconde. La réduction s'opère par tiers lorsque le rapport est supérieur à 70 % et inférieur à 80 %, par quart lorsqu'il est supérieur à 60 % et inférieur à 70 %, par cinquième lorsqu'il est supérieur à 50 % et inférieur à 60 %, par sixième lorsqu'il est supérieur à 40 % et inférieur à 50 %, par septième lorsqu'il est supérieur à 30 % et inférieur à 40 %, par huitième lorsqu'il est supérieur à 20 % et inférieur à 30 %, par neuvième lorsqu'il est supérieur à 10 % et inférieur à 20 %, et par dixième lorsqu'il est inférieur à 10 %.</p> <p>c. Le conseil mentionné au II peut, par une délibération adoptée à la majorité simple de ses membres, modifier la durée de la période de réduction des écarts de taux résultant du b, sans que cette durée puisse excéder douze ans.</p> <p>La délibération doit intervenir dans les conditions prévues à l'article 1639 A, au cours des deux premières années d'application du I du présent article.</p> <p>Cette délibération ne peut être modifiée ultérieurement, sauf en cas de retrait d'une ou plusieurs communes en application des articles L. 5211-41-1, L. 5215-40-1 et L. 5216-10 du code général des collectivités territoriales.</p> <p>Pour l'application de cette disposition, la réduction des écarts de taux s'opère, chaque année, par parts égales ; dans le cas où le dispositif de réduction des écarts de taux est déjà en cours, l'écart est réduit chaque année, par</p>
--	--

	<p>parts égales en proportion du nombre d'années restant à courir conformément à la durée fixée par la délibération.</p> <p>d. Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale faisant application du I de l'article 1609 quinquies C opte pour le régime prévu au présent article ou devient soumis à ce régime, le taux constaté dans une commune l'année précédente est le taux appliqué en dehors des zones d'activités économiques existant sur son territoire antérieurement au changement de régime ; le taux constaté l'année précédente dans chaque zone ou fraction de zone si celle-ci est implantée sur le territoire de plusieurs communes est alors assimilé à celui d'une commune membre supplémentaire pour l'application du présent III. Ce dispositif est applicable dans les mêmes conditions lorsque l'établissement public de coopération intercommunale fait application du II de l'article 1609 <i>quinquies</i> C.</p> <p>2° En cas de rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale faisant application du présent article, les I, II, II <i>bis</i> et VI de l'article 1638 <i>quater</i> sont applicables. »</p>
--	---

De ce fait, **la distinction entre le régime fiscal des communautés urbaines et celui souhaité initialement par le Gouvernement pour les métropoles a été d'ores-et-déjà sensiblement réduite.**

Il ne paraît **pas souhaitable** non plus de renvoyer, s'agissant de structures nouvelles à créer, à un **dispositif fiscal temporaire** (celui du régime actuel des communautés urbaines) dont il est prévu qu'il sera modifié à échéance de moins d'une année.

Pour ces motifs, la rédaction retenue par la commission des lois doit être révisée pour apporter une **plus grande lisibilité** au statut des métropoles.

Il est nécessaire également de **corriger les dispositions relatives à l'attribution aux métropoles de la DGF des communes membres** telles qu'elles résultent du texte de la commission des lois.

Celle-ci, en effet, a associé au caractère facultatif d'une telle attribution la **suppression de la dotation de reversement** que les métropoles étaient conduites à attribuer aux communes membres. Ce faisant, elle risque d'instituer une situation très préjudiciable aux communes membres qui auraient validé l'attribution de la DGF communale à la métropole et ne pourraient plus se voir retourner le surplus de dotation correspondant aux montants qui ne sont pas strictement justifiés par les évaluations des charges résultant des transferts de compétence.

En outre, sur ce point, votre commission des finances est assurée de **l'impossibilité pratique de mettre en place un système de transfert « à la carte »**, variable en fonction de la décision de chaque commune membre et portant sur tout ou partie du montant de la DGF communale. Si les communes membres choisissent de transférer la DGF communale à la métropole, ce transfert ne pourra être que général et global.

Mais au-delà, votre commission est convaincue de la nécessité de doter les métropoles d'un dispositif fiscal et budgétaire très intégré, qui les différencie nettement des communautés urbaines.

Elle s'inscrit à cet égard, dans la **voie ouverte par la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidée par notre collègue Claude Belot**, qui s'était prononcée en faveur de dispositions novatrices sur la question des finances des métropoles.

Afin de favoriser la mise en œuvre de l'intérêt communautaire et de permettre un développement harmonieux et équilibré sur l'ensemble du territoire métropolitain, il est proposé de prévoir l'institution d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) territoriale à la demande des communes membres. Elle jouerait un rôle péréquateur majeur au sein du périmètre choisi.

La mission reprendrait ainsi une revendication déjà ancienne de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

La décision serait prise par les communes membres de la métropole, statuant à une majorité qualifiée renforcée, en vue d'opérer la mutualisation du montant de la DGF de toutes les collectivités incluses dans le périmètre, avec celle de la métropole. Fondée sur le volontariat et l'expérimentation, cette globalisation pourrait être modulée et encadrée précisément par le législateur, notamment en ce qui concerne sa durée et les dotations communales transférées à la métropole.

En contrepartie, afin de permettre l'exercice des compétences conservées par les collectivités de base, la métropole leur reverserait une dotation qui en permettrait le financement.

Cette réforme pourrait s'accompagner d'un transfert, également modulable, de la perception des impôts locaux des communes membres vers la métropole.

Ce dispositif, particulièrement intégrateur et péréquateur, devrait être conjugué avec le principe de libre administration des collectivités territoriales et pourrait être expérimenté par les collectivités volontaires.

Source : Rapport d'information n° 471 (2008-2009) « Faire confiance à l'intelligence territoriale »

La différenciation du régime fiscal des métropoles par rapport à celui des communautés urbaines se justifie en outre par le fait que ce nouveau statut ne s'adresse qu'à des EPCI ayant déjà la qualité de communautés urbaines et qu'il repose sur le **principe du volontariat** des collectivités. Dans ces conditions, il est nécessaire que la métropole constitue clairement **un palier de plus vers l'intégration financière** des collectivités qui choisissent ce mode de gouvernance.

Votre commission des finances vous propose en conséquence de ces observations plusieurs **amendements** de fond :

- un amendement qui rétablit, pour les métropoles, un **régime fiscal distinct de celui applicable aux communautés urbaines**, et qui prévoit notamment la substitution de plein droit aux communes membres pour les impôts directs sur les entreprises et sur les ménages, en visant les nouvelles impositions résultant de la loi de finances pour 2010. La rédaction proposée par votre commission rétablit aussi, dans la liste des recettes de la métropole, la mention des dotations de compensation des charges transférées par le département et la région créées par le présent article et que la commission des lois avait supprimée. **S'y ajoute un amendement de coordination** ;

- un amendement prévoyant que la délibération des communes membres **autorisant la perception de la DGF des communes par la métropole** est prise à la **majorité qualifiée** des conseils municipaux ;

- un amendement **rétablissant le principe d'une dotation de reversement de la métropole aux communes membres**, dans le cas où les charges transférées sont inférieures au montant de la DGF communale transférée. Cet amendement rétablit, en conséquence, la participation des communes membres à la commission consultative d'évaluation des charges ;

- un **amendement de précision** sur le nouvel article L. 5217-14 relatif à la **DGF des métropoles**. Il convient, en effet, de lever l'ambiguïté selon laquelle la part garantie pour les métropoles issues d'EPCI au sein de la dotation forfaitaire, pourrait ne pas être de droit si toutes les conditions sont remplies pour en bénéficier.

Elle vous propose également **deux corrections de nature rédactionnelle** : la **suppression d'une référence au prélèvement France-Télécom**, compte tenu des mesures intervenues en loi de finances pour 2010 et celle d'un « **gage** » **inutile** au regard de la jurisprudence de l'article 40 de la Constitution.

Votre commission des finances vous propose, enfin, deux amendements, portant **articles additionnels après l'article 5**, qui visent à rectifier des **coordinations** liées à la réforme de la taxe professionnelle :

- un amendement **abrogeant**, à compter du 1^{er} janvier 2011, **l'article 1609 bis du code général des impôts**, relatif aux recettes des communautés urbaines ;

- un amendement de **coordination** précisant à **l'article 1518** du même code que l'actualisation des valeurs locatives intervenue à compter de 1980 ne s'applique pas à la cotisation foncière des entreprises comme c'était le cas pour la taxe professionnelle.

B. LA CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES (ARTICLES 8, 9 ET 10)

Le chapitre III du présent projet de loi, intitulé « Communes nouvelles », vise à donner un **nouveau dynamisme au processus de fusions de communes**. Il résulte du constat que le paysage communal français est particulièrement morcelé, avec 36.686 communes, auxquelles s'ajoutent les structures intercommunales, et que cet émiettement est dans de nombreux cas préjudiciable à l'efficacité de l'action publique. Les plus petites communes notamment n'ont ni les moyens humains ni les moyens financiers de faire face aux charges qui leur incombent.

La loi du 16 juillet 1971, dite « loi Marcellin »¹, principale initiative prise pour remédier à l'émiettement communal, s'est soldée par un échec incontestable. En effet, depuis cette date, le nombre net de communes effectivement supprimées par application de la loi s'élève à 1.100, soit moins de 3 % du nombre actuel de communes.

Pour répondre à un impératif de rationalisation, le chapitre III du présent projet de loi, composé des articles 8 à 11, prévoit la **possibilité de créer des « communes nouvelles »**, qui se substitueraient à plusieurs communes et auraient, seules, le rang de collectivités territoriales.

Au sein du chapitre III précité, votre commission des finances s'est saisie des trois articles à caractère financier ou fiscal :

- l'article 8, qui prévoit notamment les incitations financières à la création de communes nouvelles ;
- l'article 9, qui prévoit en conséquence les dispositions relatives au régime fiscal des communes nouvelles ;
- l'article 10, qui adapte pour sa part plusieurs dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) à la création des communes nouvelles.

1. Les modalités financières de la création de communes nouvelles (article 8)

L'article 8 du présent projet de loi réécrit intégralement le chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, qui traite actuellement de la fusion de communes, pour l'intituler « Création d'une commune nouvelle ». Le nouveau dispositif de création de communes nouvelles a donc vocation à se substituer aux dispositions actuelles résultant de la loi dite Marcellin précitée.

¹ Loi n° 71-588 sur les fusions et regroupements de communes.

Comme le relève dans son rapport¹ notre collègue Jean-Patrick Courtois, rapporteur au nom de la commission des lois, « *le dispositif proposé par le projet de loi apparaît sur plusieurs points plus souple que la loi Marcellin* ». Cette souplesse concerne essentiellement la liste des organes susceptibles de demander la création d'une commune nouvelle, qui a été élargie dans la nouvelle rédaction de l'article L. 2113-2 du CGCT.

D'autres conditions de création de communes nouvelles paraissent à l'inverse très contraignantes. En effet, à l'issue de son examen par la commission des lois, **tout projet de création d'une commune nouvelle devra faire l'objet d'une consultation des électeurs dans chacune des communes concernées et, au terme de cette consultation, recueillir dans chaque commune la majorité absolue des suffrages exprimés** correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits. Votre rapporteur pour avis relève que cette condition est plus stricte que celle prévue par la loi Marcellin, où seule une consultation faisant apparaître que deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits dans ladite commune ont manifesté leur opposition à la fusion pouvait empêcher la commune concernée de participer à la fusion.

Cette restriction est regrettable. Elle s'ajoute à la **suppression, par la commission des lois, du dispositif financièrement incitatif prévu par le projet de loi initial et annoncé par le Président de la République** dans son discours du 20 octobre 2009, à Saint-Dizier, sur la réforme des collectivités territoriales : « *enfin, nous abrogerons la loi Marcellin sur les fusions de communes, qui n'a pas marché. En échange, les communes qui souhaiteront fusionner seront encouragées à le faire par une incitation financière pérenne et des modalités de fusion simplifiées. Ce sera la commune nouvelle* ». Il résulte de la suppression du principal dispositif incitatif un cadre de création des « communes nouvelles » en plusieurs points plus restrictif que le dispositif actuel de fusions de communes et dont on peut, à juste raison, remettre en cause la pertinence.

a) Le calcul de la dotation forfaitaire de la DGF

(1) La règle générale est préservée

Le principe, posé par l'article L. 2113-1 du CGCT proposé par le présent projet de loi, est que « *la commune nouvelle est soumise aux règles applicables aux communes* ». En effet, la commune nouvelle est une commune au même titre que les communes existantes et dispose donc des mêmes droits et obligations, sous réserve de certains aménagements.

Parmi ces aménagements, la section 3 du chapitre III précité traite de la « dotation globale de fonctionnement » (DGF) et des modalités de son adaptation à la commune nouvelle créée.

¹ Rapport n° 169 (2009-2010) sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, fait par Jean-Patrick Courtois au nom de la commission des lois.

Le I de l'article L. 2113-20 du CGCT, dans la rédaction proposée par le présent projet de loi, dispose que **les communes nouvelles bénéficient de l'ensemble des parts de la dotation forfaitaire de la DGF**, définies aux articles L. 2334-7 à L. 2334-12 du CGCT.

Le II précise que, pour la première année suivant la création de la commune nouvelle, la population et la superficie prises en compte pour le calcul de la dotation forfaitaire sont égales à la somme des populations et superficies des anciennes communes auxquelles elle se substitue.

(2) La nécessité de préciser le calcul de la part « garantie »

Le II précité prévoit par ailleurs que le complément de garantie de la DGF¹ de la commune nouvelle sera égal, la première année de création de cette commune, à la somme des garanties des anciennes communes et qu'il évoluera de la même manière que les compléments de garantie actuellement versés, c'est-à-dire selon un taux égal au plus à 25 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la DGF.

Toutefois, sur ce point, la rédaction du texte est ambiguë. En effet, il semble prévoir que, la première année de leur création, les communes nouvelles bénéficieront d'une dotation égale à la somme des dotations de garantie versées **l'année précédente** aux anciennes communes, sans prendre en compte le dynamisme de cette dotation résultant, d'une année sur l'autre, de son indexation. **Votre commission des finances vous propose donc un amendement de clarification** qui prévoit que la commune nouvelle recevra, la première année de sa création, l'addition des montants perçus l'année précédente par les anciennes communes disparaissant dans la commune nouvelle, **indexés sur le taux d'évolution de la part « garantie » de la DGF entre ces deux années.**

(3) Une coordination nécessaire avec la loi de finances pour 2010

La part dite « compensation » de la dotation forfaitaire de la DGF versée à la commune nouvelle sera, en application du III de l'article L. 2113-20 précité, égale à l'addition des montants dus à ce titre aux anciennes communes. Elle inclura également, au cas où la commune nouvelle se substituerait intégralement à un EPCI préexistant, la dotation de compensation versée à cet EPCI en vertu de l'article L. 5211-28-1 du CGCT.

Ce calcul de la part « compensation » versée à la commune nouvelle **pose un problème particulier d'articulation avec la suppression de la taxe professionnelle votée en loi de finances pour 2010.** En effet, dans le cadre de cette suppression, la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) a été transférée au bloc communal (aux EPCI à fiscalité propre ou, le cas échéant, aux communes qui n'appartiennent pas à un tel EPCI). Or, ce transfert d'impôt

¹ Le complément de garantie de la DGF est calculé de manière à garantir que chaque commune retrouve en 2005, à travers à sa dotation de base et sa part « superficie », le montant de sa dotation forfaitaire 2004 indexé de 1 %.

est compensé à due concurrence par un prélèvement sur la dotation de compensation de la DGF. L'objectif de cette mesure est qu'elle soit nulle financièrement pour l'Etat mais qu'elle permette au « bloc communal » de bénéficier de davantage de produit fiscal en échange d'une réduction de ses dotations, moins dynamiques.

Or, en raison des délais d'élaboration et d'examen du présent projet de loi, il n'a pas été possible de coordonner le calcul de la dotation de compensation des communes nouvelles avec la loi de finances pour 2010. Il en résulte, en l'état actuel du texte, qu'une commune nouvelle créée au 1^{er} janvier 2011 pourrait bénéficier à la fois de la TaSCom des communes anciennes qu'elle remplace et des dotations de compensation de ces communes, sans que soient imputés sur ces dotations les montants équivalents au transfert de la TaSCom.

Votre commission des finances vous propose donc un amendement pour garantir que la somme des dotations de compensation des anciennes communes, versée à la commune nouvelle, sera minorée, le cas échéant, du prélèvement correspondant au transfert de la TaSCom.

(4) Le transfert de la dotation d'intercommunalité

Enfin, le IV de l'article L. 2113-20 précité prévoit que, si la commune nouvelle se substitue intégralement à un EPCI, sa dotation forfaitaire comprend la dotation d'intercommunalité perçue l'année précédente par l'EPCI, au titre des articles L. 5211-29 à L. 5211-34 du CGCT.

Comme pour la part « garantie » de la dotation forfaitaire des communes, il est nécessaire de garantir l'effectivité du dynamisme de la dotation d'intercommunalité entre l'année précédant et l'année suivant la fusion. Par conséquent, **votre commission des finances vous propose un amendement** prévoyant que la commune nouvelle bénéficie, la première année de sa création, d'une **dotations égale à la dotation d'intercommunalité qu'aurait perçue l'EPCI cette même année en l'absence de création de la commune nouvelle.**

Le second alinéa du IV précité prévoit que cette attribution spécifique n'évoluera plus, à compter de la création de la commune nouvelle, selon les règles applicables aux dotations d'intercommunalité mais selon un rythme fixé par le comité des finances locales, dans la limite du taux de progression de la dotation forfaitaire des communes. Cette modification du rythme d'évolution paraît logique puisque la commune nouvelle ne sera plus un EPCI mais bien une commune à part entière.

Toutefois, le choix mis en œuvre par le texte paraît complexe. En effet, la dotation d'intercommunalité a vocation, une fois l'EPCI disparu du fait de la création de la commune nouvelle, à évoluer au même rythme que la dotation de base de la DGF, à laquelle elle peut être assimilée. Or, le texte semble prévoir que le comité des finances locales fixera un taux spécifique d'augmentation pour cette dotation résultant de l'ancienne dotation

d'intercommunalité. **Votre commission des finances** estime que les règles régissant les taux d'évolution des différentes composantes de la DGF sont excessivement complexes et **vous propose donc un amendement de simplification prévoyant que la dotation d'intercommunalité, une fois affectée à la commune nouvelle, évoluera au même rythme que la dotation de base des communes.**

b) Une incitation financière aux créations de communes nouvelles

Le projet de loi initial prévoyait la création d'une « dotation particulière » versée aux communes nouvelles.

Elle aurait équivalu, en application de l'article L. 2113-21 du CGCT, à un « bonus » de 5 % de la dotation forfaitaire de la commune nouvelle, l'année de sa création, et évolué ensuite comme le taux moyen de la DGF mise en répartition. Ce dispositif visait à créer une incitation financière aux regroupements de communes qui, le cas de la loi dite Marcellin l'a montré, font face à de nombreux obstacles.

Toutefois, **la commission des lois a souhaité supprimer cette « dotation particulière », jugeant qu'elle comportait d'importants effets pervers :** *« la dotation particulière de 5 % des dotations forfaitaires concentre les critiques. Pour les uns, tel le syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales de France, entendu par votre rapporteur, « l'incitation risque de ne pas être la hauteur des enjeux ». Il aurait souhaité, en conséquence, un mécanisme plus attractif. Pour les autres, cette dotation bonifiée qui sera prélevée sur l'enveloppe globale attribuée aux communautés et communes, pénalisera les autres collectivités. L'AMF observe que cet avantage créé au profit des communes membres ne se justifie pas par rapport aux EPCI à fiscalité propre »¹.*

On peut pourtant estimer que l'effet de cette dotation particulière sur la masse globale de la DGF aurait été particulièrement limité au regard du nombre de communes nouvelles créées et de leur poids financier.

Quoi qu'il en soit, il résulte de cette suppression, conjuguée à un retour vers une procédure moins souple, et parfois plus contraignante que la procédure de fusion actuelle, pour la création des communes nouvelles, **le risque que le dispositif proposé par le présent projet de loi ne s'avère d'aucune utilité.**

Votre commission des finances vous propose donc un amendement pour réintégrer dans le présent projet de loi une forme d'incitation financière à la création de communes nouvelles. A l'issue notamment des entretiens qu'il a eus avec M. Eric Jalon, directeur général des collectivités locales, votre rapporteur pour avis estime que la procédure de création des communes nouvelles vise essentiellement à remédier au morcellement des territoires ruraux où de nombreuses communes dont la

¹ Rapport n° 169 (2009-2010) précité.

population est très faible se trouvent dans une situation où elles n'ont plus de moyens d'intervention effectifs.

Le dispositif qu'il vous propose prévoit donc, pour inciter au regroupement des petites communes rurales, de garantir à la commune nouvelle qui résulterait du regroupement de communes éligibles à la dotation de solidarité rurale (DSR) le maintien d'une attribution égale, au minimum, à la somme des attributions antérieurement versées au titre de la DSR. Cette attribution évoluerait ensuite au même rythme, fixé par le comité des finances locales, que la DSR elle-même. L'amendement proposé par votre commission des finances propose donc de compléter l'article L. 2113-23 du CGCT proposé par le présent projet de loi, qui dispose que « *les communes nouvelles sont éligibles aux dotations de péréquation communale dans les conditions de droit commun* ».

Cette disposition paraissait d'ailleurs redondante avec celle qui précise, à l'article L. 2113-1 du CGCT, que « *la commune nouvelle est soumise aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions du présent chapitre et des autres dispositions législatives qui lui sont propres* ».

Le dispositif d'incitation financière proposé par votre commission des finances apparaît à plusieurs égards opportun. En effet, d'une part, il **redonne un sens à la création des communes nouvelles** en garantissant qu'elles bénéficieront d'une incitation financière qui leur évitera de connaître le même échec que les fusions de communes de la loi dite Marcellin et, d'autre part, il **n'amputera pas la DGF versée aux autres communes et EPCI puisque le mécanisme proposé n'est qu'un mécanisme de garantie des attributions actuellement versées et non une création de dotation nouvelle** qui serait financée par des dotations actuellement versées à d'autres collectivités territoriales.

c) Potentiel fiscal de la commune nouvelle

L'article 8 du présent projet de loi propose enfin d'insérer un article L. 2113-22 au sein du CGCT pour préciser les modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier de la commune nouvelle. Ces dispositions se contentent de régler la question de l'année de transition entre les anciennes communes et la commune nouvelle et reprend les dispositions régissant actuellement les notions de potentiel fiscal et de potentiel financier.

Le premier alinéa de l'article L. 2113-22 précité propose de prendre en compte, pour le calcul des bases fiscales de la commune nouvelle, la première année suivant sa création, la somme des bases communales et intercommunales auxquelles la commune nouvelle se substitue.

Le second alinéa précise que le potentiel financier est égal à la somme du potentiel fiscal, de la dotation forfaitaire de la DGF hors sa part « compensation », de la dotation de compensation et de la dotation

d'intercommunalité versées l'année précédente à l'EPCI auquel la commune nouvelle, le cas échéant, se substitue.

Votre commission des finances vous propose deux amendements concernant ce dispositif :

- le premier résulte du fait que **le texte proposé ne prend en compte que les cas où la commune nouvelle se substitue à un unique EPCI. Or, il est concevable qu'une commune nouvelle se substitue à plusieurs EPCI** et la rédaction du reste du texte de l'article 8 prévoit d'ailleurs ce cas. Il convient donc, ici aussi, de calculer les potentiels fiscal et financier en fonction « du ou des » EPCI auxquels la commune nouvelle se substitue ;

- le second résulte d'un oubli de **la commission des lois**. En effet, comme on l'a vu plus haut, celle-ci **a supprimé l'article L. 2113-21 du CGCT** qui prévoyait la dotation particulière de 5 % constituant l'incitation financière au regroupement. Or, les dispositions concernant la définition du potentiel financier de la commune nouvelle incluent la référence à cet article. **Il convient donc, par coordination, de supprimer cette référence.**

2. Le dispositif de convergence des taux d'imposition (article 9)

L'article 9 du présent projet de loi prévoit de modifier l'article 1638 du code général des impôts qui régit les **modalités de convergence des taux d'imposition locale en cas de fusions de communes**. Il se contente d'y apporter les adaptations rédactionnelles résultant du fait que la procédure de fusion de communes disparaît formellement pour laisser place à une procédure de création de commune nouvelle.

La procédure d'intégration fiscale n'est pas modifiée sur le fond. Ainsi, pour les quatre taxes directes locales pour lesquels le « bloc communal » dispose d'un pouvoir de modulation de taux (taxe d'habitation, taxes foncières et cotisation foncière des entreprises), la commune nouvelle disposera d'un **délai de 12 ans pour procéder à l'harmonisation des taux**, par réduction annuelle d'un treizième des différences.

La décision de recourir à cette progressivité est prise :

- soit par le conseil municipal de la commune fusionnée ;

- soit en exécution de délibérations de principe concordantes prises antérieurement à la fusion par les conseils municipaux des communes concernées ;

- soit de plein droit sur la demande du conseil municipal d'une commune participant à la fusion lorsque, pour chacune des taxes locales, le taux d'imposition appliqué dans la commune préexistante la moins imposée est égal ou supérieur à 80 % du taux d'imposition correspondant appliqué dans la commune préexistante la plus imposée.

Sur le fond, votre commission des finances souscrit à la reprise du dispositif de convergence des taux d'imposition actuellement applicable aux fusions de communes. En effet, ce dispositif est relativement souple et ne constitue donc pas un obstacle au regroupement de communes.

Il convient toutefois, sur la forme, d'apporter à l'article 9 deux améliorations rédactionnelles supplémentaires, qui résultent d'oublis de coordination dans le texte de l'article 1638 précité. **Votre commission des finances vous propose donc d'adopter un amendement** prévoyant :

- d'une part, de remplacer la notion de « nouvelle commune », pour éviter toute ambiguïté, par la notion de « commune nouvelle », terminologie adoptée par le présent projet de loi ;

- d'autre part, de remplacer la notion de « fusion », qui n'a plus vocation à s'appliquer, par la notion de « création d'une commune nouvelle ».

3. L'adaptation du code général des collectivités territoriales à la création des communes nouvelles (article 10)

L'article 10 du présent projet de loi propose les coordinations nécessaires, au sein du code général des collectivités territoriales, pour prendre en compte la création des communes nouvelles, que ce soit en matière de dotations de l'Etat ou de définition des potentiels fiscal et financier.

A titre liminaire, votre rapporteur pour avis constate que la commission des lois a, à juste titre, supprimé l'ensemble des coordinations qui résultaient de la création de la dotation particulière de 5 % puisqu'elle a parallèlement pris l'initiative de supprimer cette dotation, proposée par le projet de loi initial.

Il en résulte notamment la suppression du I du présent article.

a) Potentiel fiscal et potentiel financier

Le II du présent article propose de réécrire les deux premiers alinéas de l'article L. 2334-4 du CGCT, qui **définit les notions de potentiel fiscal et de potentiel financier des communes.** L'objectif de cette réécriture est, d'une part, d'intégrer les communes nouvelles dans la définition de ces potentiels et, d'autre part, de préciser l'application de ces dispositions aux communes nouvelles la première année suivant leur création.

Sur le fond, votre rapporteur pour avis reconnaît que ces adaptations sont nécessaires. Toutefois, il rappelle que **les notions de potentiel fiscal et de potentiel financier sont notamment fondées sur les « quatre taxes directes locales » qu'étaient la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle.** Suite à la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances précitée pour 2010, **la référence aux quatre taxes directes locales est devenue obsolète.** Les notions de potentiel fiscal et de potentiel financier

doivent être intégralement revues cette année pour prendre en compte la disparition de la taxe professionnelle. Votre rapporteur pour avis n'a pas jugé opportun, « au détour » d'un texte sur la réforme des collectivités territoriales, d'engager le débat sur cette redéfinition des notions de potentiel financier et de potentiel fiscal. Toutefois, il semble préférable de ne pas procéder à la réécriture d'alinéas d'articles de code obsolètes qui ont vocation à être réécrits dans un futur proche.

Votre commission des finances vous propose donc un amendement rédactionnel qui se contente d'ajouter les références nécessaires aux communes nouvelles, pour leur rendre applicables les dispositifs visés, sans toutefois recourir à une réécriture intégrale des alinéas concernés du CGCT.

b) Calcul de la dotation d'aménagement

Le III du présent article complète le deuxième alinéa de l'article L. 2334-12 du CGCT. Cet article dispose actuellement que **la dotation d'aménagement des communes est égale à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des communes et la dotation forfaitaire communale**, définie à l'article L. 2334-7 du CGCT. La dotation d'aménagement des communes comprend la dotation d'intercommunalité, la dotation de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Or, la création des communes nouvelles s'accompagne de la création d'une nouvelle dotation forfaitaire, spécifique aux communes nouvelles, définie non à l'article L. 2334-7 mais à l'article L. 2334-20 du CGCT, créé par le présent article. Il convient donc, par coordination, de prévoir que la dotation d'aménagement sera égale à la DGF moins la dotation forfaitaire des communes et des communes nouvelles. **Cet ajout préserve le droit constant et garantit que la création des communes nouvelles se fera à enveloppe constante pour l'ensemble de la DGF.**

c) Dotation globale d'équipement

Le IV du présent article prévoit un **dispositif préférentiel provisoire pour les communes nouvelles qui seraient créées en intégrant un ou plusieurs EPCI bénéficiant de la dotation globale d'équipement (DGE)**. Il dispose en effet que, pendant une période de trois ans suivant la création de la commune nouvelle, celle-ci est réputée remplir les conditions démographiques nécessaires au bénéfice de la DGE par les communes. Cette disposition vise à garantir que, pendant trois ans, la création d'une commune nouvelle se substituant à un EPCI bénéficiant de la DGE n'entraînera pas de pertes de recettes pour la commune nouvelle par rapport à la situation préexistante.

En effet, les regroupements de communes peuvent avoir pour effet pervers de les rendre inéligibles à certaines dotations ayant pour condition de versement le non dépassement d'un certain seuil de population. En ce qui

concerne la DGE, les communes qui peuvent en bénéficier sont celles respectant les conditions suivantes :

- les communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole ou 7 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;
- les communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole ou est supérieure à 7 500 habitants et n'excède pas 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de métropole dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.

Le dispositif prévoit également que l'enveloppe de DGE revenant au département est adaptée en conséquence. En effet, la DGE des communes et des EPCI est tout d'abord répartie, en application de l'article L. 2334-34 du CGCT, en enveloppes départementales. Les modalités de répartition entre les départements des crédits de la DGE des communes et EPCI sont fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de critères variés : nombre de communes éligibles, importance de leur population, longueur de leur voirie classée dans le domaine public, celle-ci étant doublée en zone de montagne, potentiel financier ou encore montant des investissements réalisés au cours de la dernière année. Le présent article prévoit donc que la définition des enveloppes départementales devra également prendre en compte le nombre de communes nouvelles bénéficiant, à titre dérogatoire, pendant trois ans, de la DGE des EPCI auxquels elles se substituent.

La création d'une disposition dérogatoire pour conserver le bénéfice de la DGE des EPCI aux communes nouvelles paraît utile pour garantir que la perte de certaines dotations de pénalisera pas la création de communes nouvelles. Toutefois, votre rapporteur pour avis constate que cette dérogation n'est valable que pendant trois ans et qu'au terme de ce délai *« l'éligibilité de la commune nouvelle est appréciée suivant les conditions de droit commun applicables aux communes »*.

d) Dotation de développement rural

Le V du présent article modifie l'article L. 2334-40 du CGCT, qui **traite de la dotation de développement rural (DDR), dans un sens strictement identique à ce que propose le IV pour la DGE.** Ainsi, une commune nouvelle qui se substituerait à un EPCI bénéficiant de la DDR bénéficierait, pendant les trois ans suivant sa création, de la DDR sans qu'elle ait à respecter les critères démographiques de droit commun. A l'issue de cette période, la commune nouvelle se retrouverait soumise au droit commun.

Votre commission des finances vous propose un amendement de correction rédactionnelle pour prendre en compte le fait qu'une commune

nouvelle peut se substituer à plusieurs EPCI alors que le texte actuel ne prévoit que le cas d'une substitution d'une commune nouvelle à un seul EPCI.

e) Dotation d'intercommunalité

Le VI du présent article **coordonne l'article L. 5211-30 du CGCT, qui fixe les modalités de calcul et de répartition de la dotation d'intercommunalité, avec la création des communes nouvelles**. Il se contente, lorsque la répartition de cette dotation fait référence aux communes membres de l'EPCI concerné, d'ajouter, en plus de la référence aux communes regroupées, une référence aux communes nouvelles regroupées au sein de l'EPCI.

Ces modifications sont de stricte coordination.

f) Dotation forfaitaire d'une commune fusionnée

Enfin, le VII du présent article abroge l'article L. 5211-35 du CGCT. Cet article prévoyait les modalités de calcul de la dotation forfaitaire d'une commune fusionnée regroupant l'ensemble des communes d'un EPCI.

Or, les nouvelles dispositions proposées par le présent article pour les communes nouvelles se substituent aux règles actuelles applicables aux fusions de communes. **Il est donc nécessaire d'abroger ces dispositions.**

***C. LES PRINCIPES D'UN ENCADREMENT DES CO-FINANCEMENTS
(ARTICLE 35)***

Dans le cadre d'ensemble de la réforme des collectivités territoriales souhaitée par le Gouvernement, **une loi précisant la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales doit être présentée** suite aux quatre projets de loi déjà déposés, dont fait partie le présent projet de réforme des collectivités territoriales.

Dans la perspective de ce futur projet de loi, l'article 35 du présent texte :

- d'une part, **énonce que la loi de répartition des compétences interviendra dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi ;**
- d'autre part, **propose d'établir dès maintenant certaines orientations de principe en matière de répartition des compétences.**

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler que l'article 35 est une simple déclaration de principe, dépourvue de valeur normative. En effet, comme l'a indiqué notre collègue Jean-Patrick Courtois, rapporteur au nom de la commission des lois, *« le texte proposé comporte des dispositions quelque peu imprécises ou dépourvues de portée normative. En outre, l'article fixe des objectifs qu'une loi devra respecter, alors que le législateur ne peut en principe se lier lui-même »*.

Votre commission des finances s'est saisie de cet article en ce qu'il aborde la question de l'encadrement des pratiques de cofinancements de projets par plusieurs catégories de collectivités territoriales.

1. Le texte du projet de loi initial

L'article 35 du projet de loi initial du Gouvernement prévoyait, en matière d'encadrement des cofinancements, que *« la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales doit être limitée aux projets dont l'envergure le justifie ou répondre à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire ; le maître d'ouvrage doit assurer une part significative du financement »*.

L'objectif du dispositif était donc double :

- d'une part, limiter la pratique des cofinancements à certains cas particuliers (envergure du projet, solidarité, aménagement du territoire) ;
- d'autre part, obliger le maître d'ouvrage du projet à assurer une part *« significative »* de son financement.

Sur le fond, ces dispositions recueillent l'accord de votre rapporteur pour avis.

Toutefois, le champ des projets de grande envergure ou comportant des enjeux en matière de solidarité ou d'aménagement du territoire paraît très vaste. La restriction proposée ne paraît donc pas nécessairement opérationnelle.

Par ailleurs, le caractère significatif d'un financement reste à définir. L'importance du financement doit-elle être fixe en pourcentage du coût du projet ou dépendre des capacités financières du maître d'ouvrage ? Est-il possible d'appliquer aux petites communes rurales les mêmes règles en matière de cofinancement qu'à de vastes communes riches ?

2. Le texte adopté par la commission des lois

La commission des lois a profondément modifié la déclaration de principe proposée par le Gouvernement pour prévoir que *« la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales est encadrée afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ou de la capacité du maître d'ouvrage à y participer. Le rôle du département dans le soutien aux communes rurales sera confirmé »*.

Les deux objectifs visés par le projet initial ont été remplacés par deux autres :

- poser le principe d'une « répartition » de l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets et de la capacité du maître d'ouvrage à y participer. **Il semble, à la lecture du rapport de la commission des lois, que**

cette disposition vise à mettre en place une intervention alternative de la région ou du département dans le financement d'un projet. Ainsi, ces deux niveaux de collectivités territoriales ne pourraient participer simultanément au financement d'un projet. **Votre rapporteur pour avis juge cette proposition particulièrement intéressante.** En effet, un des objectifs de la loi relative aux compétences des collectivités territoriales est de mieux définir les compétences des départements et des régions et d'éviter que ces compétences se chevauchent. Par conséquent, à terme, un cofinancement de projet par une région et un ou plusieurs départements ne devrait plus se produire ;

- prévoir que le futur projet de loi « confirmera » le **rôle du département dans le soutien aux communes rurales.**

3. La position de votre commission des finances

Eu égard au caractère non normatif du dispositif proposé, **vos rapporteur pour avis n'a pas souhaité proposer d'amendement sur cette partie du texte dont votre commission des finances s'est saisie.**

En effet, il paraît plus opportun d'**attendre pour cela le projet de loi relatif aux compétences lui-même.** Si, comme le Gouvernement semble le souhaiter, la clause de compétence générale est retirée aux départements et aux régions et que les compétences de ces deux niveaux de collectivités territoriales sont strictement délimitées, la question des cofinancements entre départements et régions ne devrait en effet plus se poser. Il est donc prématuré de poser des principes sur lesquels le Parlement pourra revenir, en fonction notamment des autres dispositions contenues dans le texte du futur projet de loi.

Sur le fond, **vos rapporteur rappelle que les jugements sur la pratique des cofinancements sont difficilement univoques.**

D'une part, les cofinancements font l'objet de nombreuses critiques, justifiées, au nombre desquelles la plus importante est celle relative à la tutelle d'une collectivité sur une autre que les cofinancements entraînent nécessairement. Une petite commune dont les ressources financières sont faibles est souvent tributaire du bon vouloir du département dont elle fait partie pour mettre en œuvre des projets d'aménagement, même d'une envergure modeste. Cette tutelle pose donc la question de la gouvernance des collectivités territoriales et des critères qui président au choix des projets auxquels ces collectivités participent.

Parmi les autres critiques des cofinancements, la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales,

présidée par notre collègue Claude Belot, avait pointé, dans son rapport d'étape¹ :

- « *un problème de lisibilité de l'action publique pour les citoyens. Ceux-ci ne parviennent plus à identifier clairement quelle collectivité territoriale est responsable de quel aménagement et de quelle politique* » ;

- « *des inconvénients pour la mise en oeuvre même des opérations d'investissement. En effet, plus les cofinancements sont nombreux, plus les dossiers de financement sont complexes à élaborer* » ;

- « *le risque qu'à terme, la recherche de cofinancements et le souci de conciliation entre les objectifs des divers intervenants prennent le pas sur la mise en oeuvre d'une action publique cohérente sur le long terme* ».

Malgré ces inconvénients, la mission temporaire avait conclu au fait que « la pratique des cofinancements est essentiellement l'expression financière d'une coopération entre les acteurs publics ».

Il semble en effet très difficile à votre rapporteur pour avis de régler les problèmes posés par les cofinancements par des principes intangibles applicables à l'ensemble des cas de figure. Ces pratiques répondent parfois à des impératifs locaux et résultent essentiellement de l'enchevêtrement des compétences entre les catégories de collectivités territoriales.

Le débat sur la pratique des cofinancements, auquel votre commission des finances portera une attention particulière, devra donc avoir lieu dans le cadre du projet de loi à venir sur la répartition des compétences territoriales.

¹ Rapport d'information n° 264 – Tome I (2008-2009), Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale, M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission collectivités territoriales, déposé le 11 mars 2009.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 janvier 2010, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Charles Guené, rapporteur pour avis**, sur le **projet de loi de réforme des collectivités territoriales**.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de loi de réforme des collectivités territoriales est le quatrième élément d'un ensemble législatif qui procède à une réforme majeure des collectivités territoriales, portant à la fois sur l'architecture territoriale et la démocratie locale, et qui précède une redéfinition des compétences des différents niveaux de collectivités.

Les quatre textes déposés sur le bureau du Sénat le 21 octobre 2009 sont essentiellement de nature institutionnelle et ont, en conséquence, été renvoyés pour examen au fond à la commission des lois.

Toutefois, cette réforme est menée en parallèle de celle de la fiscalité locale engagée par la loi de finances pour 2010 avec la suppression de la taxe professionnelle.

Cet élément justifie à lui seul la saisine pour avis de la commission des finances qui doit s'efforcer de préserver la cohérence entre les deux volets, institutionnel et financier, de la réforme des collectivités territoriales.

Puis **M. Charles Guené, rapporteur pour avis**, a détaillé le contenu des cinq titres du projet de loi de réforme des collectivités territoriales respectivement consacrés :

- à la rénovation de l'exercice de la démocratie locale, comportant les dispositions relatives aux conseillers territoriaux et aux conseils communautaires ;

- à l'adaptation des structures à la diversité des territoires, ce qui inclut les dispositions concernant les métropoles, les pôles métropolitains, les communes nouvelles et le regroupement de départements et de régions ;

- au développement et à la simplification de l'intercommunalité, visant les dispositifs relatifs à l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité et à la composition et aux compétences de la commission départementale de la coopération intercommunale ;

- à la clarification des compétences des collectivités territoriales ;

- et à des dispositions finales et transitoires.

Il a précisé que la saisine de la commission des finances est limitée aux articles ayant une incidence sur les finances des collectivités territoriales et les nouvelles structures institutionnelles prévues par le projet de loi. Ce sont

ceux relatifs aux métropoles (article 5), aux communes nouvelles (articles 8, 9 et 10) ainsi que l'article 35, relatif à la clarification des compétences des collectivités territoriales pour ses dispositions concernant les financements croisés.

S'agissant de la création des métropoles, **M. Charles Guené, rapporteur pour avis**, a noté que la création de ce statut est liée à un double constat de montée en puissance du fait urbain, réclamant la mise en œuvre de politiques publiques très intégrées, et de compétition entre les grandes agglomérations.

La métropole est définie comme un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), regroupant, sur la base du volontariat, plusieurs communes qui forment un ensemble de plus de 450 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave. Elle est constituée pour conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif et culturel de son territoire.

En conséquence de ces critères, le statut de métropole est accessible à huit agglomérations : Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et Strasbourg.

Il a ensuite exposé les modalités de création des métropoles, par regroupement de communes ou par transformation d'un EPCI à fiscalité propre.

Il a détaillé :

- les compétences de la métropole issues des communes membres, et exercées de plein droit, en leur lieu et place, observant que leur périmètre est élargi par rapport à celui des communautés urbaines ;

- les attributions reçues de plein droit du département, qui comprennent les transports scolaires et la gestion des voies départementales, la métropole pouvant également, par transfert facultatif, avec l'accord du département, exercer la compétence en matière de collèges ainsi que tout ou partie des compétences en matière d'action sociale ;

- les compétences transférées de la région en matière de lycées et les compétences transférées conventionnellement en matière de développement économique entre la région et la métropole.

Enfin, **M. Charles Guené, rapporteur pour avis**, a indiqué que si la métropole le demande, l'Etat peut décider de lui transférer, à titre gratuit, des grands équipements ou infrastructures situés sur son territoire.

Abordant ensuite les dispositions financières applicables aux métropoles, il a noté que, s'agissant des recettes, le texte initial du projet prévoit qu'elles comprennent notamment le produit des impôts directs locaux, le produit de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ainsi qu'une dotation globale de fonctionnement (DGF) de la métropole composée d'une dotation forfaitaire – égale soit au total des dotations

d'intercommunalité revenant précédemment aux EPCI qui préexistaient, soit au produit de la population de la métropole par la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés urbaines –, d'une dotation de compensation et d'une dotation communale composée de la somme des dotations dues aux communes membres de la métropole au titre de la dotation globale de fonctionnement.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, a précisé les modalités de la compensation financière des transferts de compétences, l'évaluation des charges transférées étant placée sous le contrôle d'une commission consultative d'évaluation des charges alors qu'une dotation de compensation versée par la région et le département assure la neutralité du transfert.

Il a observé que les charges transférées par les communes sont compensées par le transfert à la métropole des principales recettes fiscales et de la DGF, une dotation de reversement étant versée par la métropole aux communes si les recettes transférées sont supérieures aux charges transférées.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, a présenté les modifications apportées au texte du Gouvernement par la commission des lois. Notant que la commission a validé le principe de la création des métropoles, il a souligné les importantes évolutions apportées au périmètre de compétences et à la répartition des recettes fiscales et budgétaires entre la métropole et les communes membres :

- introduction de l'intérêt communautaire pour le transfert à la métropole des équipements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs, dans le souci de maintenir la compétence des communes pour ce qui relève de la proximité ;

- suppression du transfert à la métropole de la compétence relative à la délivrance des autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol ;

- ajout à la compétence de la métropole, en matière d'amélioration du parc immobilier bâti, de la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre ;

- précisions relatives à la procédure de transfert des services correspondant aux compétences du département transférées à la métropole et ouvrant la possibilité de mutualisation des services ;

- limitation du pouvoir fiscal de la métropole et suppression de la dotation de reversement de la métropole vers les communes membres ;

- obligation d'une délibération concordante pour le transfert de la DGF des communes membres à la métropole.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, a observé que ces amendements ont nettement amélioré le texte initial.

Toutefois, il a jugé nécessaire, dans le domaine de la définition des recettes budgétaires et fiscales et du partage de ces recettes entre les communes membres et la métropole, de modifier sur quelques points le texte

adopté par la commission des lois, pour prendre en compte les votes intervenus dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2010 concernant la suppression de la taxe professionnelle et la réforme de la fiscalité locale qui en a découlé, mais aussi pour aller davantage dans le sens du texte initial s'agissant de la nécessité de doter les métropoles d'un dispositif fiscal et budgétaire très intégré, qui les différencie des communautés urbaines.

Abordant ensuite le sujet de la création des communes nouvelles, **M. Charles Guené, rapporteur pour avis**, a souligné que le projet de loi vise à donner un nouveau dynamisme au processus de fusion de communes.

L'émiettement du paysage communal français est, dans de nombreux cas, préjudiciable à l'efficacité de l'action publique, les plus petites communes n'ayant ni les moyens humains ni les moyens financiers de faire face aux charges qui leur incombent.

A cet égard, il a noté que la loi du 16 juillet 1971, dite « loi Marcellin », principale initiative prise pour remédier à l'émiettement communal, s'est soldée par un « échec incontestable ».

Le projet de loi prévoit donc, pour répondre à un impératif de rationalisation, la possibilité de créer des « communes nouvelles », qui se substitueraient à plusieurs communes et auraient, seules, le rang de collectivités territoriales.

Il s'est déclaré en faveur du rétablissement d'une incitation au regroupement des communes en communes nouvelles, la commission des lois ayant choisi de supprimer cette incitation, ce qui risque de rendre le dispositif proposé peu opérationnel.

Enfin, il a évoqué le dispositif de l'article 35, qui vise notamment la question des cofinancements de projets par plusieurs collectivités territoriales, sujet qui fera partie des points traités par le futur projet de loi précisant la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, a souligné que l'article 35 constitue une simple déclaration de principe, dépourvue de valeur normative, comme l'a relevé le rapporteur de la commission des lois.

Il a observé que celle-ci en a toutefois largement modifié la rédaction pour :

- poser le principe d'une « répartition » de l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets et de la capacité du maître d'ouvrage à y participer, ce qui vise à mettre en place une intervention alternative de la région ou du département dans le financement d'un projet ;

- prévoir que le futur projet de loi « confirmera » le rôle du département dans le soutien aux communes rurales.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il n'a pas jugé utile de proposer d'amendements sur cette partie du texte, étant donné son caractère très déclaratoire. En revanche, il a estimé qu'il conviendra de suivre avec attention cette question lors du débat sur la loi relative aux compétences.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le rapporteur pour avis de son travail de coordination avec les dispositions de la loi de finances pour 2010 relatives à la fiscalité locale. Par ailleurs, il a salué la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est félicité de la validation par la décision du Conseil constitutionnel de l'approche du Sénat concernant la taxe professionnelle, soulignant que le texte initial du Gouvernement était plus fragile.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que certains de ces sujets feront l'objet d'un nouvel examen par le Parlement en juin ou juillet 2010, dans le cadre de la clause de rendez-vous.

Concernant le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est interrogé sur deux aspects du texte : l'étendue du transfert à la métropole des compétences du département, en particulier la prise en charge des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), et le caractère exclusif des compétences sociales accordées au département, qui semble résulter de la rédaction actuelle de l'article 35.

M. Michel Charasse s'est demandé si l'article 35 ne conduit pas à la remise en question du rôle du département. La rédaction de cet article est particulièrement floue, notamment concernant le transfert des SDIS.

Sur ce sujet, **M. Charles Guené, rapporteur pour avis**, a précisé qu'il n'a pas souhaité empiéter sur les attributions de la commission des lois et qu'il ne propose donc pas d'amendements relatifs aux compétences des métropoles. De même, en ce qui concerne l'article 35, la saisine de la commission des finances s'est limitée à la question des cofinancements de projets par plusieurs collectivités territoriales. L'article 35 est d'ailleurs dépourvu de caractère normatif et n'a donc pas de conséquences financières.

M. Jean Arthuis, président, est convenu que ces questions sont à la lisière du périmètre de la saisine de la commission.

MM. Philippe Adnot et Philippe Dallier se sont inquiétés du coût des métropoles dans l'enveloppe fermée de la dotation globale de fonctionnement des communes et de l'effet du coefficient d'intégration fiscale. **M. Philippe Adnot** a par ailleurs souligné le risque de coûts supplémentaires résultant du dédoublement de services entre le département et la métropole.

En réponse, **M. Charles Guené, rapporteur pour avis**, a précisé que le projet de loi prévoit la possibilité de mutualiser les services, ce qui évite les

coûts supplémentaires. Concernant la DGF, le coût sera nul pour les finances publiques car l'enveloppe actuelle de la DGF est maintenue.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements proposés par le rapporteur.

À l'article 5 (création des métropoles), elle a adopté neuf amendements. Elle a tout d'abord voté un amendement rédactionnel et un amendement établissant un régime fiscal spécifique aux métropoles, plus intégré que le régime fiscal des communautés urbaines et tirant les conséquences des modifications du panier fiscal du bloc communal, tel qu'il ressort de la loi de finances pour 2010.

En réponse à **M. Philippe Marini, rapporteur général**, qui s'est interrogé sur le véritable intérêt des métropoles par rapport aux communautés urbaines, **M. Charles Guené, rapporteur pour avis**, a précisé que, si les amendements qu'il proposera au nom de la commission des finances sont adoptés, les métropoles seront fiscalement beaucoup plus intégrées que les communautés urbaines. Par ailleurs, leurs compétences seront plus larges et elles pourront centraliser la DGF de leurs communes membres.

M. Edmond Hervé s'est déclaré défavorable aux métropoles, craignant qu'elles soient instituées contre la volonté des collectivités et signalant que les communes membres des métropoles se verront dépourvues de toute autonomie fiscale.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, a rappelé que la constitution des métropoles n'est pas une obligation et que celles qui le souhaitent pourront conserver le statut de communauté urbaine.

M. Philippe Dallier s'est inquiété de la possibilité de voir se constituer des métropoles en petite couronne parisienne. Il a comparé les communes membres de métropoles aux arrondissements parisiens.

M. Gérard Longuet s'est déclaré en accord avec l'amendement du rapporteur qui redonne du sens à la métropole, tout en doutant du succès que pourrait rencontrer ce nouveau statut.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité que soit posée la question de la nécessité de construire la métropole autour d'une ville-centre.

M. Éric Doligé a observé que l'appréciation du statut de la métropole doit prendre en compte l'aspect financier mais aussi celui de l'ampleur des compétences transférées.

MM. Gérard Miquel et Philippe Adnot se sont inquiétés des conséquences de la création des métropoles sur la DGF des communes.

MM. Jean Arthuis, président, et Gérard Longuet ont estimé qu'il faut faire en sorte que les métropoles ne soient pas seulement des communautés urbaines dont on change l'appellation.

La commission a ensuite adopté un amendement de coordination, un amendement rédactionnel, un amendement levant une ambiguïté sur l'attribution de droit d'une garantie au sein de la DGF des métropoles, ainsi qu'un amendement supprimant la référence au prélèvement France Télécom et interdisant le cumul du produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) et de la dotation de compensation qui lui est liée.

En réponse à **M. Philippe Marini, rapporteur général**, qui s'est inquiété du caractère de « coquille vide » des communes faisant partie d'une métropole, **M. Charles Guené, rapporteur pour avis**, a précisé qu'il propose un amendement pour permettre à une métropole de reverser à ses communes membres le surplus de DGF dont elle a bénéficié.

M. Michel Charasse a précisé la distinction entre dotation métropolitaine et dotation communale transférée.

MM. Jean Arthuis, président, et Edmond Hervé ont rappelé que les transferts de compétences des départements aux communes sont déjà possibles dans le cadre du droit actuel.

MM. Gérard Miquel et Philippe Dallier se sont de nouveau interrogés sur les conséquences de ces dispositions sur la DGF des communes.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que des précisions doivent être demandées en séance plénière au Gouvernement sur cette question.

Puis, la commission a adopté un amendement précisant que la délibération par laquelle les communes membres décident de transférer la DGF communale à la métropole est prise à la majorité qualifiée, un amendement rétablissant la dotation de reversement de la métropole vers les communes membres ainsi que la participation des communes à la commission d'évaluation des charges et, enfin, un amendement supprimant un « gage » inutile.

Elle a adopté ensuite deux amendements portant articles additionnels après l'article 5 et apportant des ajustements de coordination aux dispositions de la loi de finances pour 2010, s'agissant de bases de la cotisation foncière des entreprises et de l'abrogation de dispositions relatives aux communautés urbaines à compter du 1^{er} janvier 2011.

Puis, la commission a adopté sept amendements à l'article 8 (création des communes nouvelles) :

- un amendement visant à garantir le dynamisme de la part « garantie » de la dotation globale de fonctionnement l'année de création d'une commune nouvelle ;

- un amendement de coordination entre les dispositions du texte et l'article 77 de la loi de finances pour 2010, relatif à la suppression de la taxe professionnelle, afin de prendre en compte l'effet sur la part « compensation » de la DGF du transfert de la TaSCom au « bloc communal » ;

- un amendement visant à garantir le dynamisme de la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale au cours de l'année de création d'une commune nouvelle se substituant à ces établissements ;

- un amendement de simplification prévoyant que la dotation d'intercommunalité transférée à la commune nouvelle évolue au même rythme que la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement ;

- un amendement prévoyant le cas où une commune nouvelle se substitue non à un seul mais à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale ;

- un amendement de coordination supprimant la référence à un article du code général des collectivités territoriales supprimé par la commission des lois ;

- enfin, un amendement garantissant à une commune nouvelle se substituant à une ou plusieurs communes bénéficiant de la dotation de solidarité rurale (DSR) le bénéfice d'une attribution égale, au moins, à la somme des DSR perçues par les communes auxquelles elle se substitue.

En réponse à **M. Adrien Gouteyron**, qui a souhaité connaître l'incitation prévue initialement par le texte du projet de loi, **M. Charles Guené, rapporteur pour avis**, a précisé que les communes nouvelles auraient bénéficié d'un surplus de DGF égal à 5 % de leur dotation forfaitaire.

M. Jean Arthuis, président, a jugé nécessaire que les communes souhaitant se regrouper ne soient pas pénalisées par la perte d'une ressource financière.

M. Adrien Gouteyron a souhaité savoir si le bénéfice de cette garantie de DSR sera définitif ou non.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, a répondu par l'affirmative, en précisant que l'amendement qu'il propose ne permettra pas à de nouvelles communes de bénéficier de la DSR mais constitue seulement une garantie de continuer à percevoir les mêmes sommes qu'antérieurement.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur les autres avantages financiers que les communes pourraient perdre en se regroupant, notamment le bénéfice, pour les communes de moins de 5 000 habitants, des attributions du fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est inquiété de l'inégalité que la garantie de DSR pourrait entraîner entre deux communes de même taille : l'une bénéficiant d'une garantie de DSR parce qu'issue du regroupement de communes qui en bénéficiaient, l'autre n'en recevant pas parce que sa population excède les seuils d'éligibilité.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis, a précisé que la garantie de DSR proposée ne réduit pas la DGF des autres communes mais que, en revanche, il est nécessaire de prévoir que les regroupements de communes ne

viennent pas enrichir les autres communes du fait de la perte de certaines dotations par la commune nouvelle. L'amendement proposé permet de cibler le texte sur les petites communes rurales, l'objectif étant de ne pas pénaliser les regroupements de communes.

A l'article 9 (dispositif de convergence des taux d'imposition des communes nouvelles), la commission a adopté un amendement réparant deux oublis de coordination.

Enfin, à l'article 10 (adaptation du code général des collectivités territoriales à la création des communes nouvelles), la commission a adopté un amendement rédactionnel et un amendement prévoyant le cas où une commune nouvelle se substitue non à un seul mais à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale.

A l'issue de ce débat, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis (articles 5, 8 à 10 et 35) ainsi modifiés.**

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

- **Mme Marie-Christine Lepetit**, directrice de la législation fiscale ;
- **M. Guillaume Talon**, chef du bureau « Principes généraux de l'impôt sur le revenu et fiscalité directe locale » à la direction de la législation fiscale ;
- **M. Eric Querenet de Breville**, sous-directeur de la 5^{ème} sous-direction de la direction du budget ;
- **M. Vianney-Marie Bourquard**, chef du bureau des collectivités locales à la 5^{ème} sous-direction de la direction du budget.

II. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- **M. Eric Jalon**, directeur général des collectivités locales ;
- **M. Bruno Delsol**, adjoint au directeur général des collectivités locales ;
- **M. Jean-Christophe Moraud**, sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la direction générale des collectivités locales ;
- **M. Michel Aymard**, chef du bureau de la fiscalité locale à la direction générale des collectivités locales ;
- **Mme Carole Puig**, adjointe au chef de bureau des concours financiers de l'Etat à la direction générale des collectivités locales.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 5

(art. L. 5217-1 à L. 5217-21 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Alinéa 13

Remplacer les mots :

au lieu

par les mots :

en lieu

ARTICLE 5

(art. L. 5217-1 à L. 5217-21 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Alinéa 95

Rétablir l'article L. 5217-12 dans la rédaction suivante :

« Art. L. 5217-12. - Les recettes du budget de la métropole comprennent de plein droit :

« 1° Le produit des impôts directs locaux pour lesquels la métropole se substitue de plein droit aux communes membres, à savoir : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, la taxe sur les surfaces commerciales ;

« 2° Soit le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les terrains de camping, de la redevance spéciale, soit la redevance pour enlèvement des ordures, déchets et résidus ;

« 3° Les attributions imputées sur la dotation globale de fonctionnement ;

« 4° Le revenu de ses biens meubles et immeubles ;

« 5° Le produit des taxes correspondant aux compétences qui lui ont été transférées ;

« 6° Le produit des redevances et droits divers correspondant aux services assurés en régie, concédés ou affermés par la métropole, de sa participation dans les entreprises et des sommes qu'elle reçoit en échange des services rendus ;

« 7° Le produit des contributions aux dépenses d'équipement public prévus au 2° de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme ;

« 8° Le produit de la taxe locale d'équipement ou de toute autre taxe de remplacement pour les compétences transférées ;

« 9° Le produit des surtaxes locales temporaires pour les compétences transférées ;

« 10° Les subventions de l'État, des collectivités locales, de leurs groupements et des syndicats mixtes ;

« 11° Le produit des dons et legs ;

« 12° Le produit des emprunts ;

« 13° Le produit de la participation instituée dans les secteurs d'aménagement en vertu des dispositions de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme ;

« 14° Le produit du versement destiné aux transports en commun prévu à l'article L. 2333-64 ;

« 15° Les dotations de compensation des charges transférées par le département et la région mentionnées à l'article L. 5217-20.

ARTICLE 5

(art. L. 5217-1 à L. 5217-21 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Alinéa 96

Remplacer la référence :

L. 5215-32

par la référence :

L. 5215-33

ARTICLE 5

(art. L. 5217-1 à L. 5217-21 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Alinéa 97

Supprimer les mots :

créées à l'article L. 5217-1

ARTICLE 5

(art. L. 5217-1 à L. 5217-21 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Alinéa 99

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« Lorsque la métropole est créée dans les conditions prévues aux articles L. 5211-41 et L. 5211-41-1, elle bénéficie d'une garantie égale à la différence ...

ARTICLE 5

(art. L. 5217-1 à L. 5217-21 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Alinéa 105

Rédiger comme suit cet alinéa :

« Lorsqu'une ou plusieurs des communes ou un ou plusieurs des établissements publics de coopération intercommunale inclus dans le périmètre de la métropole subissaient un prélèvement sur la fiscalité en application du 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, la dotation de compensation versée à la métropole est minorée du montant de ce prélèvement. En cas de retrait de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale, la dotation de compensation de la métropole est majorée, le cas échéant, en fonction de la part du prélèvement subi par celle-ci en application du 1.2.4.2 du même article 77.

ARTICLE 5

(art. L. 5217-1 à L. 5217-21 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Alinéa 107

Après les mots :

des conseils municipaux

insérer les mots :

, à la majorité qualifiée du II de l'article L. 5211-5,

ARTICLE 5

(art. L. 5217-1 à L. 5217-21 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

I. Alinéa 110

Après les mots :

le département

insérer les mots :

ou les communes membres

II. Alinéa 111

Après les mots :

le département

insérer (deux fois) les mots :

ou les communes membres

III. Alinéa 113, deuxième phrase

A la fin, remplacer les mots :

et de quatre représentants du conseil général

par les mots :

, de quatre représentant du conseil général et de quatre représentants des communes membres, élus parmi les conseillers municipaux dans les conditions fixées au III du présent article

IV. Alinéa 114

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

« III. - Les quatre représentants des communes membres de la métropole sont élus parmi les conseillers municipaux de ces communes au scrutin proportionnel de liste à un tour au plus fort reste.

V. Alinéa 128

Rétablir l'article L. 5217-21 dans la rédaction suivante :

« Art. L. 5217-21. - Les charges mentionnées à l'article L. 5217-15 transférées par les communes membres sont compensées par le transfert à la métropole de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, de la cotisation foncière des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, de la taxe sur les surfaces commerciales et de la taxe d'enlèvement des ordures

ménagères et par la dotation globale de fonctionnement mentionnée à l'article L. 5217-14.

« Pour l'évaluation du produit des impositions mentionné au précédent alinéa, est retenu le montant total des produits fiscaux recouverts au profit de chaque commune membre, la pénultième année précédant celle de la création de la métropole.

« Pour les métropoles qui prennent effet au 1er janvier 2011, le produit des impositions inclut le produit de taxe professionnelle de l'année 2009. Pour les métropoles qui prennent effet au 1er janvier 2012, le produit des impositions inclut le montant de la compensation-relais versée en 2010 en application de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

« La métropole verse à chaque commune membre une dotation de reversement dont le montant est calculé, pour chaque commune, au regard des charges et des ressources transférées selon des modalités arrêtées par convention.

« Cette dotation de reversement évolue chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement et constitue une dépense obligatoire. »

ARTICLE 5

(art. L. 5217-1 à L. 5217-21 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Alinéas 129 et 130

Supprimer ces alinéas.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 5

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le III de l'article 1518 du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions relatives à la taxe professionnelle prévues au premier alinéa sont applicables pour l'établissement, à compter de 2010, des impositions de la cotisation foncière des entreprises. »

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 5

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A compter du 1er janvier 2011, l'article 1609 bis du code général des impôts est abrogé.

ARTICLE 8

(art. L. 2113-1 à L. 2113-23 du code des communes)

Alinéa 61, seconde phrase

Après les mots :

versés aux anciennes communes l'année précédant la création,

insérer les mots :

indexés selon le taux d'évolution de la garantie fixé par le comité des finances locales,

ARTICLE 8

(art. L. 2113-1 à L. 2113-23 du code des communes)

Alinéa 62

Compléter cet alinéa par les mots :

et minorés, le cas échéant, du prélèvement prévu au 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010

ARTICLE 8

(art. L. 2113-1 à L. 2113-23 du code des communes)

Alinéa 64

A la fin, remplacer les mots :

perçue, au titre des articles L. 5211-29 à L. 5211-34, l'année précédant sa création par le ou les établissements publics de coopération intercommunale auxquels elle se substitue

par les mots :

qui aurait été perçue, au titre de cette même année, en application des articles L. 5211-29 à L. 5211-34 par le ou les établissements publics de coopération intercommunale auxquels elle se substitue en l'absence de création de commune nouvelle

ARTICLE 8

(art. L. 2113-1 à L. 2113-23 du code des communes)

Alinéa 65

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Cette dotation évolue selon le taux d'indexation fixé par le comité des finances locales pour la dotation de base. »

ARTICLE 8

(art. L. 2113-1 à L. 2113-23 du code des communes)

I. Alinéa 67

Remplacer les mots :

celles de l'établissement public de coopération intercommunale
auquel

par les mots :

celles du ou des établissements publics de coopération
intercommunale auxquels

II. Alinéa 68, première phrase

Remplacer les mots :

à l'établissement public de coopération intercommunale auquel

par les mots :

à ou aux établissements publics de coopération intercommunale
auxquels

ARTICLE 8

(art. L. 2113-1 à L. 2113-23 du code des communes)

Alinéa 68, dernière phrase

Supprimer cette phrase.

ARTICLE 8

(art. L. 2113-1 à L. 2113-23 du code des communes)

Après l'alinéa 69

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, elles perçoivent à compter de l'année de leur création une attribution au titre de la dotation de solidarité rurale au moins égale à la somme des attributions perçues au titre de chacune des deux fractions de la dotation de solidarité rurale par les communes anciennes, l'année précédant la création de la commune nouvelle. Cette attribution évolue selon un taux égal au taux d'évolution de la dotation de solidarité rurale prévu à l'article L.2334-13. »

ARTICLE 9

(art. 1638 du code général des impôts)

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

2° Au I, à la fin de la première phrase, les mots : "nouvelle commune" sont remplacés par les mots : "commune nouvelle", à la troisième phrase, les mots : "commune fusionnée" sont remplacés par les mots : "commune nouvelle" et le mot : "fusion" est remplacé par les mots : "création de la commune nouvelle" et à la dernière phrase le mot : "fusionner" est remplacé par les mots : "faire partie d'une commune nouvelle".

ARTICLE 10

(art. L. 2334-1, L. 2334-4, L. 2334-13, L. 2334-33, L. 2334-40, L. 5211-30 et L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales)

Alinéas 2 à 4

Rédiger ainsi ces alinéas :

II. L'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° A la première phrase du premier alinéa, après les mots : "d'une commune" sont insérés les mots : "ou d'une commune nouvelle" et après les mots : "bases communales" sont insérés les mots : "ou aux bases de la commune nouvelle, telles que définies à l'article L. 2113-22,"

2° A la première phrase du deuxième alinéa, après les mots : "d'une commune" sont insérés les mots : "ou d'une commune nouvelle" et après les mots : "par la commune" sont insérés les mots : "ou par la commune nouvelle".

ARTICLE 10

(art. L. 2334-1, L. 2334-4, L. 2334-13, L. 2334-33, L. 2334-40, L. 5211-30 et L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales)

Alinéa 10

Rédiger ainsi cet alinéa :

1° À la fin de la première phrase du deuxième alinéa, après le mot : « éligibilité », sont ajoutés les mots : « et les communes nouvelles, pendant les trois premiers exercices à compter de leur création, lorsque le ou les établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont issues étaient éligibles à la dotation l'année précédant leur transformation en commune nouvelle » ;