

N° 598

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 mai 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de **modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**,*

Par M. Jean GERMAIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 495, 580, 593, 601 et 581 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET D’AFFIRMATION DES MÉTROPOLES	6
II. LA SAISINE POUR AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES	7
III. UN TEXTE QUI S’INSCRIT DANS LE CONTEXTE DE LA BAISSSE DES DOTATIONS DE L’ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
IV. L’ESTIMATION DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DU PRÉSENT PROJET DE LOI	8
EXAMEN DES ARTICLES	11
• ARTICLE 10 (Art. L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales) Obligation de couverture intégrale des départements franciliens par des EPCI à fiscalité propre	11
• ARTICLE 12 (Art. L. 5732-1 à L. 5732-9 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) Statut de Grand Paris Métropole	15
• ARTICLE 14 (Art. L. 3335-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Création du fonds de solidarité pour les départements franciliens	21
• ARTICLE 18 (Art. L. 328-2, L. 328-3, L. 328-4, L. 328-10 du code de l’urbanisme) Propriété et gestion de biens publics sur le site de La Défense	30
• ARTICLE 19 Transfert de propriété et mise à disposition de biens publics sur le site de La Défense	35
• ARTICLE 20 (Art. L. 3611-1 à L. 3611-3, Art. L. 3621-1 à L. 3621-4, Art. L. 3631-1 à L. 3631-8, Art. L. 3632-1 à L. 3632-4, Art. L. 3633-1 à L. 3633-4, Art. L. 3641-1 à L. 3641-8, Art. L. 3642-1 à L. 3642-5, Art. L. 3651-1 à L. 3651-3, Art. L. 3661-1, Art. L. 3662-1 à L. 3662-12, Art. L. 3663-1 à L. 3663-6, Art. L. 4133-3 et Art. L. 5721-2 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) Statut particulier de la Métropole de Lyon	38
• ARTICLE 22 (Art. 1001, Art. 1582, Art. 1599 L [nouveau], Art. 1599 M [nouveau], Art. 1599 N [nouveau], Art. 1599 O [nouveau], Art. 1599 P [nouveau], Art. 1609 nonies C du code général des impôts) Adaptations du code général des impôts à la création de la Métropole de Lyon	54
• ARTICLE 28 quater (nouveau) Compensations de transferts de charges entre les communes situées sur son territoire et la Métropole de Lyon	58
• ARTICLE 28 quinquies (nouveau) Commission locale chargée de l’évaluation des charges et des ressources transférées par le département du Rhône	60
• ARTICLE 29 Autorisation du Gouvernement à fixer par voie d’ordonnance le régime budgétaire, comptable, fiscal et financier de la Métropole de Lyon	63
• Article 30 (Art. L. 5218-1, Art. L. 5218-2, Art. L. 5218-3, Art. L. 5218-4, Art. L. 5218-5 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) Dérogations au régime métropolitain de droit commun	65
• ARTICLE 31 (Art. L. 5217-1 à L. 5217-20 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) Restructuration du régime métropolitain	72

- *ARTICLE 43 (Art. L. 5211-28, L. 5211-29 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales) Coordinations relatives au calcul de la dotation d'intercommunalité* 77
- **ARTICLE 44 Autorisation du Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le régime budgétaire, fiscal, comptable et financier applicable aux métropoles et à la métropole d'Aix-Marseille-Provence**..... 87
- *ARTICLE 55 Compensation financière des transferts de compétences*..... 89

EXAMEN EN COMMISSION 93

ANNEXE - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES..... 111

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Lors de son discours d'investiture le 15 mai 2012, le Président de la République annonçait un nouveau mouvement de décentralisation : « *Je crois en la démocratie locale et j'entends la revivifier par un nouvel acte de décentralisation susceptible de donner des libertés nouvelles pour le développement de nos territoires* ».

Dans le cadre des travaux des États généraux de la démocratie territoriale, organisés par le Sénat les 4 et 5 octobre 2012¹, le Chef de l'Etat a précisé les quatre grands principes guidant cette réforme : la confiance, la clarté, la cohérence et la démocratie.

Il s'agit de restaurer le dialogue entre les partenaires de l'action publique, de clarifier l'exercice des compétences entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes, de conforter la logique des blocs de compétences et de favoriser un meilleur contrôle du citoyen en développant la participation et l'évaluation.

Cette réforme vise également à renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences.

Initialement envisagée sous la forme d'un seul texte, cette réforme a été divisée en trois projets de loi, à l'issue d'un dialogue constructif entre le Gouvernement et les sénateurs.

Ainsi, ce sont trois textes qui ont été présentés au Conseil des ministres et déposés sur le bureau du Sénat le 10 avril dernier.

Le premier de ces projets², portant « *modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles* », rétablit la clause de compétence générale pour les départements et les régions, organise la coopération entre les différents niveaux de collectivités et met en place les métropoles.

Le deuxième projet de loi³ concerne « *la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires* ». Il traite notamment de la répartition des compétences entre collectivités territoriales en

¹ Discours du 5 octobre 2012.

² Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – n° 495 (2012-2013).

³ Projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires – n° 496 (2012-2013).

matière de développement économique, et plus précisément en ce qui concerne la formation professionnelle, l'apprentissage, l'orientation et l'enseignement supérieur et la recherche. Il vise également à promouvoir l'égalité des territoires et à améliorer l'aménagement numérique des territoires.

Enfin, le troisième texte¹ porte sur le développement des solidarités territoriales et la démocratie locale. Il aborde notamment la question des transports routiers et ferroviaires ainsi que celle de la transition énergétique. Il vise également à approfondir la démocratie locale à travers plusieurs mesures relatives aux finances des collectivités, la mise en place du Haut conseil des territoires et le renforcement de l'intégration communautaire.

Le présent projet de loi constitue donc la première étape de ce nouveau mouvement de décentralisation.

I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET D’AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS

Le titre I^{er} du présent projet de loi vise à clarifier les responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat (articles 1 à 9).

La clause de compétence générale des départements et des régions est rétablie et la coordination des interventions des collectivités est assurée au travers d'un pacte de gouvernance territoriale débattu dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique.

Chaque catégorie de collectivités territoriales est désignée comme chef de file pour la mise en œuvre de plusieurs compétences nécessitant l'intervention de collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie. Sont créées les conférences de l'action territoriale, instance de dialogue entre les différents niveaux de collectivités et l'État pour renforcer la coordination des politiques publiques. Les compétences des collectivités territoriales sont clarifiées grâce au pacte de gouvernance territoriale, constitué de schémas d'organisation sectoriels destinés à déterminer les niveaux et modalités d'intervention des différents acteurs locaux.

Le titre II concerne l'affirmation des métropoles et vise ainsi à conforter les dynamiques urbaines.

Le premier chapitre (articles 10 à 19) concerne l'Île-de-France. Il prévoit l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France et crée l'établissement public « Métropole de Paris ». Il met en place un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement pour améliorer la construction de logements en Île-de-France et instaure un fonds de péréquation propre aux départements d'Île-de-France. Enfin, il comporte plusieurs mesures relatives aux transports franciliens et règle les

¹ *Projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale – n° 497 (2012-2013).*

questions de droit de propriété qui se posent dans le quartier de La Défense.

Le chapitre II (articles 20 à 29) crée, à partir du 1^{er} avril 2015, la Métropole de Lyon, collectivité territoriale *sui generis* dotée à la fois des compétences d'une métropole et d'un département, et qui remplace le département du Rhône sur le territoire de l'actuelle communauté urbaine de Lyon.

Le chapitre III (article 30) institue, à partir du 1^{er} janvier 2015, la métropole d'Aix-Marseille-Provence, issue de la fusion des six établissements publics de coopération intercommunale préexistants.

Le chapitre IV (articles 31 à 34) renforce le régime des métropoles, et prévoit les transferts de compétences dont elles pourront bénéficier.

Le chapitre V (article 35 à 44) porte diverses dispositions relatives à l'intégration métropolitaine et urbaine, notamment en matière de pouvoirs de police et de transports, et prévoit diverses mesures relatives aux communautés urbaines, notamment l'assouplissement des conditions permettant leur création.

Le chapitre VI (article 45) concerne les établissements publics fonciers.

Enfin, le titre III (articles 46 à 55) comprend les dispositions relatives à la mise à disposition des agents de l'Etat et à la compensation des transferts de compétences de l'Etat.

II. LA SAISINE POUR AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des lois est saisie au fond du présent projet de loi. Cependant, celui-ci comprend des dispositions financières ou ayant des conséquences financières qui ont justifié que votre commission des finances se saisisse pour avis.

Les motifs de saisine peuvent être classés en plusieurs catégories :

- La création de mécanismes de péréquation qui viennent compléter l'arsenal existant pour lequel la commission des finances a toujours été saisie au fond. En l'espèce, il s'agit de la création d'un dispositif de péréquation (d'un montant de 60 millions d'euros) spécifique aux départements de la région Île-de-France dans le cadre de la création de la métropole de Paris (article 14) ;

- Des questions de finances locales résultant des régimes des métropoles (Métropole de Lyon, métropole d'Aix-Marseille-Provence, métropoles de droit commun) dont la commission des finances s'était déjà saisie sur la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (articles 10, 12, 20, 22, 28 *quater*, 28 *quinquies*, 29, 30, 31, 43 et 44) ;

- La mise en œuvre de préconisations concernant des sujets que la commission des finances a traités dans le cadre de ses travaux de contrôle budgétaire : la répartition, entre deux établissements publics, de la charge financière relative à la remise en état des biens et équipements publics du site de La Défense (articles 18 et 19) ;

- Les règles particulières de compensation financière des transferts de compétences inscrits dans le projet de loi (article 55).

La commission des lois a délégué au fond à votre commission des finances l'examen des articles 14, 22, 29, 43, 44 et 55.

III. UN TEXTE QUI S'INSCRIT DANS LE CONTEXTE DE LA BAISSÉ DES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'examen de ce projet de loi s'inscrit dans un contexte particulier pour les finances des collectivités territoriales, celui de la baisse des concours de l'Etat.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017¹ prévoit en son article 13 une baisse de 750 millions d'euros de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat en 2014 et de 750 millions d'euros supplémentaires en 2015.

Ces montants seront finalement doublés, comme l'a confirmé le Gouvernement devant le Comité des finances locales (CFL) le 12 février dernier.

Cet élément de contexte revêt une certaine importance dans l'analyse du présent projet de loi. **La baisse à venir des dotations implique que toute augmentation de la dotation d'intercommunalité du fait de l'achèvement de la carte intercommunale ou de la création des métropoles pèsera sur les finances des collectivités elles-mêmes et non sur l'Etat.**

IV. L'ESTIMATION DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DU PRÉSENT PROJET DE LOI

Le projet de loi va peser à la hausse sur la dotation d'intercommunalité du fait de l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France, de la création des métropoles et de l'assouplissement des conditions permettant la création des communautés urbaines.

Au final, en se fondant sur le texte adopté par la commission des lois, on peut estimer la hausse de la dotation d'intercommunalité à 145 millions d'euros, répartie sur les années 2015, 2016 et 2017, conformément au tableau ci-dessous.

¹ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Évolution de la dotation d'intercommunalité

1. Loi de réforme des collectivités territoriales (2010)

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Achèvement de la carte intercommunale (hors petite couronne)	+ 75	+ 100	-	-	-	+ 175

2. Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (2013)

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Achèvement de l'intercommunalité						
Grande couronne	-	-	+ 5	+ 5	-	+10
Petite couronne	-	-	+ 37,5	+ 37,5	-	+ 75
Création des métropoles						
Grand Paris Métropole	-	-	-	-	?	?
Métropole Marseille-Aix-Provence	-	-	-	+ 34	-	+ 34
Métropole de Lyon	-	-	-	-	-	-
Métropoles / Communautés urbaines	-	-	+ 18	+ 18	-	+ 36
Augmentation totale par année	-	-	+ 55,5	+ 89,5	-	+ 145

N.B. Le présent tableau repose sur l'hypothèse que le coût de création des métropoles de droit commun et de l'achèvement de la carte intercommunale est réparti de façon équilibrée entre 2015 et 2016.

La ligne grisée correspond à une disposition supprimée par la commission des lois et n'est donc pas comptabilisée dans le total.

Source : commission des finances

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 10

(Art. L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales)

Obligation de couverture intégrale des départements franciliens par des EPCI à fiscalité propre

Commentaire : le présent article prévoit l'obligation de couverture intégrale des départements franciliens par des EPCI à fiscalité propre.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de 2010¹ de réforme des collectivités territoriales a prévu la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en 2014. Elle a cependant expressément exclu de cette obligation les départements de la petite couronne parisienne.

Dès lors, on compte encore 102 communes isolées dans la région, sans compter la ville de Paris. Sont concernés près de 2 millions d'habitants.

Communes isolées dans la région d'Île-de-France

Département	Nombre	Population
77	6	69 247
78	51	393 442
91	-	-
92	10	481 817
93	14	457 620
94	18	553 607
95	3	39 301
Total	102	1 995 034

Source : commission des finances à partir de données de la DGCL

En revanche, l'obligation de couverture intégrale par des EPCI à fiscalité propre s'applique bien aux départements de la grande couronne.

L'intercommunalité est malgré tout répandue en Île-de-France, avec 80 % de la population couverte. Ce ratio est un peu moins élevé dans la petite couronne (67 %).

¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Situation de l'intercommunalité dans la région d'Île-de-France

Département	Communautés d'agglomération		Communautés de communes à fiscalité additionnelle		Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique bonifiée		Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique simple		Syndicats d'agglomération nouvelle	
	Nombre	Population	Nombre	Population	Nombre	Population	Nombre	Population	Nombre	Population
77	6	483 613	20	382 476	15	271 163	1	11 615	2	128 894
78	5	539 854	4	115 031	11	387 121	-	-	-	-
91	11	950 965	1	19 259	7	246 418	-	-	1	17 003
92	6	1 027 002	1	81 930	-	-	-	-	-	-
93	5	1 077 275	-	-	-	-	-	-	-	-
94	5	717 512	-	-	-	-	2	69 749	-	-
95	7	934 026	6	129 701	3	84 808	-	-	-	-
TOTAL	45	5 730 247	32	728 397	36	989 510	3	81 364	3	145 897

Source : commission des finances à partir de données de la DGCL

N.B. Quatre EPCI sont comptabilisés deux fois car à cheval sur deux départements (3 CA entre le 78 et le 95, entre le 91 et le 92 et entre le 78 et le 91, ainsi qu'une CC à FPU bonifiée entre le 91 et le 94).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ACHÈVEMENT DE LA CARTE INTERCOMMUNALE EN ÎLE-DE-FRANCE

Le présent article prévoit la couverture par des EPCI à fiscalité propre de l'ensemble des départements de la petite couronne francilienne : les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

Le III dispose que dans ces trois départements, les EPCI doivent former des ensembles de 300 000 habitants au moins.

Enfin, le IV prévoit que les EPCI « dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris » doivent former des ensembles de 200 000 habitants au moins. Dans le cas où ils seraient composés en tout ou partie de communes des départements de la petite couronne, le seuil est porté à 300 000 habitants.

B. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

L'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France emporte trois types de conséquences financières.

Tout d'abord, l'achèvement de l'intercommunalité dans les départements de la **grande couronne**, en application des dispositions de droit commun introduites par la loi de 2010 précitée, va peser sur la dotation d'intercommunalité. La direction générale des collectivités locales (DGCL) a évalué ce coût à 28 millions d'euros, sur la base des schémas départementaux de coopération intercommunale qu'elle a reçus. Ce montant pèsera sur la DGF de 2014. Il ne résulte cependant en rien des dispositions du présent projet de loi et doit être comparé aux 175 millions d'euros que représente, sur 2013 et 2014, l'achèvement de la carte intercommunale au niveau national.

L'achèvement de la carte intercommunale dans la **petite couronne** est estimé par la DGCL à 75 millions d'euros. Cette estimation se fonde sur l'hypothèse de la constitution de communautés d'agglomération, et non de communautés urbaines ou de communautés de communes.

Plus précisément, ce coût découle du fait que les 42 communes isolées de ces départements, représentant 1,49 million d'habitants¹, vont rejoindre des EPCI, ce qui entraînera une augmentation de la dotation d'intercommunalité. De même, les communautés de communes de Chatillon-Montrouge, de Charenton-Saint Maurice et du Plateau briard deviendraient des communautés d'agglomération.

Cette augmentation de la dotation d'intercommunalité de 75 millions d'euros serait lissée sur les années 2015 et 2016.

Enfin, **l'obligation pour les EPCI de la grande couronne situés dans l'unité urbaine d'atteindre au moins 200 000 habitants** implique que des communautés de communes deviennent des communautés d'agglomération. 66 communes sont concernées, dont 20 communautés de communes à fiscalité additionnelle et 46 communautés de commune à fiscalité professionnelle unique bonifiée.

Le coût de ces changements de catégorie est estimé par la DGCL à 10 millions d'euros, réparti entre 2015 et 2016.

Au total, l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France représente 113 millions d'euros, dont 85 millions d'euros imputables au présent projet de loi.

S'agissant de la **péréquation**, l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France devrait avoir un impact limité² sur le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), dans la mesure où ce fonds concerne les communes. Quant aux conséquences sur le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FPIC), elles n'ont pu être évaluées, du fait du trop grand nombre d'inconnues pesant sur la future carte intercommunale.

¹ Il s'agit de la « population DGF ».

² Il pourrait y avoir un impact, difficile à évaluer, lié au jeu des plafonnements FPIC/FSRIF et aux règles d'exonération des communes DSU.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

La commission des lois a adopté un amendement modifiant les critères de création des EPCI à fiscalité propre dans la petite couronne : le seuil d'habitants est abaissé à 200 000 habitants et un nombre minimum de communes, fixé à trois, est ajouté.

Elle a également supprimé les conditions de constitution des EPCI dans le secteur de la grande couronne inclus dans le périmètre de l'aire urbaine. Le droit commun, qui prévoit un seuil de 5 000 habitants, continuerait donc à s'y appliquer. Ce changement diminuerait le coût de l'achèvement de la carte intercommunale de 10 millions d'euros.

Enfin, elle a adopté un amendement destiné à clarifier la rédaction de l'article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis estime que ce montant, ainsi que celui résultant de la mise en place des métropoles¹, pourraient être pris en compte lorsqu'il faudra réduire les dotations aux collectivités territoriales.

En effet, il ne semble pas justifié que les surcoûts liés à la mise en place des métropoles ou à l'achèvement de la carte intercommunale pèsent sur les collectivités territoriales. Le coût de la réforme devrait donc être déduit du montant de baisse des dotations de l'Etat (3 milliards d'euros sur deux ans).

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois.

¹ Voir le commentaire de l'article 43 du présent projet de loi.

ARTICLE 12

(Art. L. 5732-1 à L. 5732-9 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Statut de Grand Paris Métropole

Commentaire : le présent article institue un établissement public regroupant la ville de Paris et les EPCI à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris et dénommé « Grand Paris Métropole ».

L'analyse générale du présent article a été faite de manière détaillée par le rapporteur de la commission des lois saisie au fond¹. Le commentaire ci-dessous se limitera donc aux aspects financiers de la création de Grand Paris Métropole, conformément aux termes de la saisine de votre commission des finances.

I. LE DROIT EXISTANT

L'agglomération parisienne, malgré le statut de « ville-monde » de la capitale française, aux côtés de New York, Londres et Tokyo, **ne dispose pas d'un véritable outil de gouvernance.**

Il existe certes de grands syndicats techniques à vocation régionale, parfois très anciens, comme le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP), le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC), le Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (SIGEIF), le Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères (SYCTOM) de l'agglomération parisienne, le Syndicat des eaux d'Île-de-France, ou encore le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

Cependant, il n'existe pas de gouvernance globale au niveau de l'agglomération. Seul un **syndicat mixte d'études ouvert, « Paris métropole »**, a été créé, en 2009, à l'initiative de la ville de Paris.

Constitué de 87 collectivités d'Île-de-France à sa création, il en compte aujourd'hui 206, dont la région et les huit départements. Elles représentent 9,3 millions d'habitants, soit 88 % de la population de la région.

Le syndicat s'est donné pour objectifs *« de résorber durablement les inégalités de développement au sein des territoires, de contribuer à l'adaptation écologique de la métropole et de favoriser l'essor économique sur le territoire*

¹ Rapport n° 580 (2012-2013) de M. René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 mai 2013.

métropolitain ».

A cette fin, il a pour objet de réaliser des études concernant notamment l'aménagement, l'environnement, le développement économique et l'emploi, le logement et l'habitat, la mobilité et les déplacements, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche, ainsi que le développement culturel.

Le syndicat a également pour objectif d'impulser « *une plus grande solidarité financière et fiscale* » entre les collectivités du bassin parisien et de développer « *des capacités d'investissement public des collectivités territoriales par la mobilisation de nouvelles ressources financières* ».

Enfin, il est chargé d'engager la réflexion sur la mise en place de partenariats.

Chaque collectivité représentée dispose d'une seule voix, quel que soit son statut ou sa démographie.

D'un point de vue financier, **Paris métropole prévoit dans son statut une répartition des contributions selon le niveau de collectivités**, Paris étant traité à part. Ainsi, la capitale contribue à hauteur de 20 %, tout comme la région et l'ensemble des départements – hors Paris. Les communes et EPCI représentent 40 % des contributions.

Pour les départements, la répartition de la contribution est égale entre chacun d'entre eux, avec une pondération en fonction du potentiel financier. Pour les communes et EPCI, la contribution est fonction du nombre d'habitants, avec, également, une pondération en fonction du potentiel financier.

Actuellement, son budget de fonctionnement est de 2,1 millions d'euros.

Malgré le débat de ces dernières années sur l'évolution de la gouvernance de la région capitale¹, cette question n'a pas été tranchée.

La loi de réforme des collectivités territoriales², en 2010, qui a notamment mis en place les métropoles et les pôles métropolitains, a ainsi explicitement exclu cette possibilité en Île-de-France (articles 12 et 20). De même, elle dispose que la ville de Paris et les communes des départements de la petite couronne ne sont pas soumises à l'obligation d'achèvement de la carte intercommunale (article 35). Il s'agissait de ne pas interférer avec le débat alors en cours sur le « Grand Paris ».

La loi relative au Grand Paris³ n'a cependant pas non plus traité la question de la gouvernance. Elle s'est essentiellement intéressée à la question des transports et a mis en place la « société du Grand Paris » à cette fin.

¹ On peut notamment penser au rapport de nos collègues Philippe Dallier (« Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital », n° 262 (2007-2008)) et Jean-Pierre Caffet, en sa qualité de conseiller de Paris (« La métropolisation des politiques publiques parisiennes et la gouvernance francilienne », juillet 2011).

² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

³ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC « MÉTROPOLE DE PARIS »

L'article 12 du projet de loi crée un établissement public *ad hoc*, dénommé « Métropole de Paris », comprenant la ville de Paris et « *les établissements publics de l'unité urbaine de Paris* ».

Au sens de l'Insee, l'unité urbaine de Paris comprend la capitale elle-même et 411 communes. Les 123 communes des trois départements de la petite couronne sont comprises dans l'unité urbaine, ainsi que 288 communes sur 1 157 de la grande couronne (soit 32 % des communes de la région Île-de-France). Au total, l'unité urbaine de Paris couvre 2 845 km² et 10,4 millions d'habitants, soit 89 % de la population de la région.

Ni les départements ni la région ne sont membres de l'établissement public.

La Métropole de Paris dispose de diverses compétences : elle « *élabore un projet métropolitain* », « *met en œuvre des actions de coopération dans les domaines de compétences de ses membres* », soutient la mise en œuvre de programmes d'aménagement et de logement et élabore un plan relatif à l'urgence sociale. Elle peut également mettre en œuvre « *des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain* » et, dans ce but, demander à l'Etat de bénéficier de ses compétences en matière de création et de réalisation de zones d'aménagement concerté et la délivrance d'autorisations de construire.

La Métropole de Paris propose un « *plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats intervenant sur son territoire dans les domaines de l'environnement et de l'énergie* » et élabore un « *plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement* ».

Le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait également que la Métropole de Paris pouvait recevoir délégation de l'État de cinq compétences : l'attribution des aides à la pierre, la gestion de tout ou partie du contingent préfectoral de logements sociaux, la gestion de la garantie du droit à un logement décent et indépendant (dit « Dalo »), la mise en œuvre des procédures de réquisitions de logements et la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement. **Cette délégation est régie par une convention.**

La gouvernance de la Métropole de Paris est organisée autour d'un conseil métropolitain, composé de représentants des membres, d'une conférence métropolitaine, visant à coordonner les interventions de la métropole, des départements et de la région, ainsi que d'un conseil des maires, qui formule des avis et recommandations, et d'un conseil de développement, réunissant les partenaires économiques, sociaux et culturels.

B. DES MODALITÉS DE FINANCEMENT ESQUISSÉES

Le vingt-septième alinéa de l'article 12 prévoit les modalités de financement de la Métropole de Paris. Il est ainsi précisé que l'établissement public disposera « *des ressources que lui attribuent ses membres, d'une dotation de fonctionnement et d'un fonds d'investissement métropolitain, conformément aux dispositions qui seront fixées par une loi de finances* ».

Le Gouvernement n'a pu présenter à votre rapporteur pour avis une évaluation du montant à financer, dans la mesure où, comme l'indique l'étude d'impact jointe au présent projet de loi, l'estimation des conséquences financières de la constitution de cette structure « *suppose un travail d'évaluation des charges induites par sa création (siège, ressources humaines, charges de fonctionnement) et une connaissance de l'étendue des compétences prises en charge, soit dans le cadre d'un transfert, soit dans le cadre d'une délégation de l'État* ».

S'agissant des **contributions des membres**, elles devraient être fixées dans le statut de la métropole de Paris.

En ce qui concerne la **dotation de fonctionnement**, le directeur général des collectivités locales a assuré au cours de son audition par votre rapporteur pour avis qu'elle n'était pas assimilable à la dotation globale de fonctionnement, dans la mesure où la Métropole de Paris ne sera pas un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, mais relèvera de la catégorie des syndicats mixtes.

La dotation de fonctionnement de la Métropole de Paris ne sera donc pas une dotation d'intercommunalité. Par conséquent, **elle n'entraînera pas d'augmentation de la dotation d'intercommunalité de l'ensemble des EPCI**.

De plus, le directeur général des collectivités territoriales a indiqué que **cette dotation n'entrerait pas dans le périmètre de l'enveloppe normée**.

Ses modalités et son montant seront fixés en loi de finances. Le Gouvernement n'a pu indiquer à votre rapporteur pour avis où serait inscrite cette ligne budgétaire.

Enfin, il est prévu que la Métropole de Paris bénéficie d'un **fonds d'investissement métropolitain (FIM)**.

Le Gouvernement n'a pu indiquer précisément à votre rapporteur pour avis l'objet de ce fonds et ses modalités de financement. Il pourrait s'agir d'un fonds financé localement, par les collectivités concernées, mais il n'est pas exclu qu'il soit, au moins en partie, financé par l'État.

Philippe Laurent, actuel président de « Paris Métropole », a évoqué comme piste de réflexion que ce fonds soit financé à partir du FSRIF ou par un mécanisme comparable de contribution des collectivités de la métropole. Dans cette hypothèse, l'établissement public déciderait l'affectation des financements en fonction de l'intérêt métropolitain des opérations. Il constituerait un dispositif

de « péréquation active », dans le sens où la collectivité contributrice participerait à la décision d'utilisation.

La « *résolution pour une métropole solidaire et attractive* », adoptée par le comité syndical de Paris métropole le 8 février dernier, évoque le FIM en ces termes :

« Il faut poser la question de la correction "positive" des inégalités par l'investissement métropolitain, qui contribue à donner aux territoires actuellement en difficulté de la métropole les moyens d'une nouvelle attractivité.

« La création du FIM, qui vise à favoriser la production de richesse, serait de ce point de vue un outil puissant. La mise en place du FIM serait un acte fort d'affirmation de la métropole solidaire et attractive qui est la raison d'être de Paris Métropole, et contribuerait à la promotion collective de projets d'intérêt métropolitain, de l'esprit d'initiative et d'innovation, en donnant notamment la possibilité aux collectivités contributrices de participer pleinement au choix d'utilisation du fonds. La perspective de la création du FIM, première forme de mutualisation à l'échelle de la métropole, pose différentes questions à expertiser quant aux objectifs, aux ressources mobilisables, à la gouvernance du fonds, aux règles de financement. »

C. UN IMPACT NUL SUR LES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION

La Métropole de Paris ne bénéficiera ni du FPIC, dans la mesure où elle n'est pas un établissement public de coopération intercommunale, ni du FSRIF, réservé aux communes de la région d'Île-de-France.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

La commission des lois a adopté plusieurs amendements. Elle a tout d'abord profondément réorganisé l'article et rebaptisé la « Métropole de Paris » en « Grand Paris Métropole ».

Sur le fond, elle a notamment réduit l'étendue des missions de l'établissement public, recentrées sur le logement. Enfin, elle a procédé à une clarification rédactionnelle des dispositions relatives aux ressources et prévu que les dispositions du présent chapitre entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances regrette de ne pas disposer de plus d'informations sur le financement de cet établissement public.

Elle souligne néanmoins que ces dispositions n'entreront pas en vigueur avant 2017, et que d'ici cette date les modalités de financement auront été examinées dans le cadre d'une loi de finances.

Elle a néanmoins adopté un **amendement** clarifiant ce qui ressort respectivement du statut de l'établissement public et de la loi de finances. Il précise également que le fonds d'investissement métropolitain vise à financer des investissements d'intérêt métropolitain.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois, sous réserve de l'amendement qu'elle vous soumet.

ARTICLE 14

(Art. L. 3335-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Création du fonds de solidarité pour les départements franciliens

Commentaire : le présent article, supprimé par la commission des lois saisie au fond, institue un fonds de péréquation propre aux départements de la région d'Île-de-France.

I. LE DROIT EXISTANT

Depuis la révision de 2003¹, la Constitution dispose en son article 72-2 que la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Ces dernières années ont vu le **développement de la péréquation horizontale**, avec la mise en place de plusieurs fonds, dans le prolongement de la réforme de la fiscalité locale.

La péréquation horizontale est relativement importante au niveau du bloc communal, avec le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC - 360 millions d'euros) et le fonds de solidarité des communes de la région d'Île de France (FSRIF - 230 millions d'euros). Le niveau régional est en retrait, avec 23 millions d'euros pour le fonds de péréquation des ressources des régions.

Au niveau départemental, la péréquation résulte actuellement de **deux fonds de péréquation**, ainsi que, pour la péréquation verticale, de **composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF)**. En outre, la première section du **fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté**, s'apparente, dans son fonctionnement, à un fonds de péréquation.

A. LA PÉRÉQUATION DÉPARTEMENTALE

La péréquation départementale prend tout d'abord la forme de deux fonds de péréquation horizontale, mis en place dans le prolongement de la réforme de la fiscalité locale.

Le **fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** est alimenté par deux prélèvements, respectivement sur le « stock » et sur le « flux » de CVAE perçue par les départements. Il s'élève en 2013 à près de 60 millions d'euros.

Le reversement se fait selon un indice synthétique, calculé en fonction

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

du potentiel financier par habitant, du revenu moyen par habitant, de la proportion de bénéficiaires du RSA et de la proportion de personnes âgées de plus de 75 ans.

Le **fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements** vise à réduire l'inégale répartition de cette ressource fiscale entre les différents départements. Il est également alimenté par deux prélèvements sur « stock » et sur « flux ». Les montants redistribués s'élèvent en 2013 à 339 millions d'euros.

Les attributions sont calculées en fonction du revenu moyen par habitant, du potentiel financier par habitant et du montant de DMTO perçu par le département.

Au sein de la DGF des départements, deux composantes ont une vocation péréquatrice.

La **dotation de péréquation urbaine (DPU)**, qui s'élève à 790 millions en 2013 bénéficie à certains départements urbains. Elle est répartie en fonction du potentiel financier par habitant, du revenu par habitant, de la proportion de bénéficiaires d'aides personnalisées au logement et de la proportion de bénéficiaires du RSA.

La **dotation de fonctionnement minimale (DFM)**, qui a atteint 623 millions d'euros en 2013, bénéficie à certains départements non urbains. Elle est répartie en fonction de la longueur de voirie, du potentiel financier par habitant et du potentiel financier superficiaire.

Enfin, le **fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté** ne constitue pas un fonds de péréquation, puisqu'il vise à apporter une aide ponctuelle à des départements connaissant une situation financière difficile, et non à corriger des écarts de richesse. Cependant, sa première section (dotée de 85 millions d'euros) est distribuée selon des modalités qui l'apparentent, dans son fonctionnement, à un fonds de péréquation. Son indice synthétique est centré sur les allocations de solidarité que les départements financent, dans la mesure où celles-ci sont à la base des difficultés financières qu'ils rencontrent.

B. LA PÉRÉQUATION SPÉCIFIQUE À L'ÎLE-DE-FRANCE

L'Île-de-France a la particularité de disposer d'un fonds de péréquation propre : le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), régi par l'article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales.

Ce dispositif de péréquation horizontale concerne les communes.

Il a été créé en 1991 pour contribuer « à l'amélioration des conditions de vie » dans les communes urbaines d'Île-de-France « supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes ».

Son montant est désormais fixé par la loi : **230 millions d'euros pour 2013**, 250 millions d'euros en 2014 et 270 millions d'euros en 2015.

Sont contributrices au fonds les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région. Le prélèvement est calculé en fonction de l'écart entre ces deux variables. Il fait l'objet de plusieurs plafonnements et d'abattements. En 2013, 135 communes sont contributrices, dont 128 contributrices nettes.

Pour les reversements du fonds, il est calculé un indice synthétique en fonction du potentiel financier moyen par habitant (50 %), de la proportion de logements sociaux (25 %) et du revenu moyen par habitant (25 %)¹.

Sont éligibles les communes dont la population est supérieure à 5 000 habitants et **dont la valeur de l'indice synthétique (IS) est supérieure à l'IS médian** de l'ensemble des communes d'Île-de-France. Le versement est calculé en fonction de l'indice synthétique, de la population et d'un coefficient multiplicateur. Celui-ci varie uniformément de 4 à 0,5, dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles, afin de concentrer le bénéfice des attributions au titre du fonds sur les communes les plus en difficulté.

II. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI

L'article 14 du présent projet de loi, dans sa rédaction initiale, introduisait un article L. 3335-3 dans le code général des collectivités territoriales, qui instaure un « *fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France* » (FDRIF).

Le montant du fonds est fixé à **60 millions d'euros**, ce qui revient à prélever et répartir entre les départements franciliens un montant comparable à celui du dispositif national de péréquation sur la CVAE pour les départements.

A. UN INDICE SYNTHÉTIQUE DE RESSOURCES ET DE CHARGES SPÉCIFIQUE

Le II de l'article définit l'indice synthétique de ressources et de charges (IS) retenu aussi bien pour définir les départements contributeurs que les départements bénéficiaires, ainsi que, pour chacun, le montant de la contribution ou du versement qu'il perçoit.

¹ Les chiffres de chaque commune s'apprécient par rapport à la moyenne régionale.

Cet indice synthétique est calculé en utilisant les critères suivants :

- pour 15 %, le rapport entre le **potentiel financier moyen par habitant** des départements de l'Île-de-France et le potentiel financier par habitant du département ;

- pour 55 %, le rapport entre le **revenu moyen par habitant** des départements de l'Île-de-France et le revenu par habitant du département ;

- pour 20 %, le rapport entre la proportion de **bénéficiaires du RSA** dans la population totale du département, et cette même proportion dans l'ensemble des départements d'Île-de-France ;

- pour 10 %, le rapport entre la proportion du total des **bénéficiaires des APL** dans le nombre total de logements du département et cette même proportion constatée pour l'ensemble des départements d'Île-de-France.

Les critères retenus sont donc **identiques à ceux de la DPU**. Leur pondération, en revanche, est différente.

B. LES MODALITÉS D'ALIMENTATION DU FONDS

Le III de l'article définit les conditions d'alimentation du fonds.

Le 1° définit les départements contributeurs : il s'agit de ceux dont l'indice est inférieur à 90 % de l'indice médian.

D'après les chiffres dont dispose votre commission, il s'agirait des départements de Paris, des Yvelines et des Hauts-de-Seine.

Le 2° fixe les modalités de calcul de la contribution de chaque département : les 60 millions d'euros sont répartis entre les départements contributeurs en fonction de l'écart relatif entre 90 % de l'indice médian et leur propre indice, multiplié par la population.

Ainsi, la contribution de Paris serait de 22,5 millions d'euros, celle des Yvelines de 11,6 millions d'euros et celle des Hauts-de-Seine de 25,9 millions d'euros.

Le 3° précise que la somme des prélèvements opérés au titre du FDRIF, du fonds départemental de péréquation de la CVAE et du fonds de péréquation des DMTO **ne peut excéder 10 % des recettes réelles de fonctionnement du département**.

Il faut noter que les prélèvements opérés au titre de ce fonds n'ont pas d'impact sur les départements des autres régions, dans la mesure où le fonds est exclusivement alimenté par des prélèvements sur les départements d'Île-de-France et où le plafonnement de leur contribution au titre des différents fonds de péréquation pèse sur leur contribution au FDRIF et non sur celle aux fonds DMTO et CVAE.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, en prenant les chiffres de 2013 pour les contributions aux deux fonds de péréquation

et les montants des contributions prévues au titre du présent fonds, aucun département ne serait plafonné. Plus précisément, l'ensemble des prélèvements correspondraient, pour Paris, à 6,17 % de ses recettes réelles de fonctionnement. Cette proportion s'établirait à 2,6 % pour les Yvelines et à 3,63 % pour les Hauts-de-Seine.

Enfin, le 4° prévoit les modalités de prélèvement, qui sont identiques à celles des fonds DMTO et CVAE.

C. LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DU FONDS

Le IV de l'article définit les conditions d'attribution des 60 millions d'euros du fonds, après prélèvement des montants nécessaires aux éventuelles régularisations au titre de l'année précédente.

Le 1° définit les départements bénéficiaires : il s'agit de ceux dont l'indice est supérieur à l'indice médian.

Il s'agirait de la Seine-et-Marne, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise. L'Essonne ne serait ni contributrice, ni bénéficiaire.

Le 2° définit les modalités de calcul du versement perçu par chaque département bénéficiaire : le montant est calculé en fonction de l'écart entre l'indice du département et l'indice médian, multiplié par la population.

Ainsi, les attributions seraient de 3,7 millions d'euros pour la Seine-et-Marne, de 44,1 millions d'euros pour la Seine-Saint-Denis, de 3,2 millions pour le Val-de-Marne et de 9,1 millions pour le Val-d'Oise.

Prélèvements et versements au titre du FDRIF - Projet de loi -

(en euros)

Département	Prélèvement	Part de l'ensemble	Versement	Part de l'ensemble
Paris	22 491 773	37 %	-	
Seine-et-Marne	-	-	3 650 739	6 %
Yvelines	11 572 615	19 %	-	
Essonne	-	-	-	
Hauts-de-Seine	25 935 612	43 %	-	
Seine-St-Denis	-	-	44 089 162	74 %
Val-de-Marne	-	-	3 171 709	5 %
Val-d'Oise	-	-	9 088 389	15 %
Total	60 000 000	100 %	60 000 000	100 %

Source : commission des finances à partir de données de la DGCL

Enfin, le V de l'article précise que la population à prendre en compte est la « population DGF » et le VI prévoit un décret en Conseil d'Etat pour fixer les modalités d'application de l'article.

*

La commission des lois du Sénat a supprimé cet article, dans l'attente de l'avis de votre commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES SPÉCIFICITÉS DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE PEUVENT JUSTIFIER LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DE PÉRÉQUATION

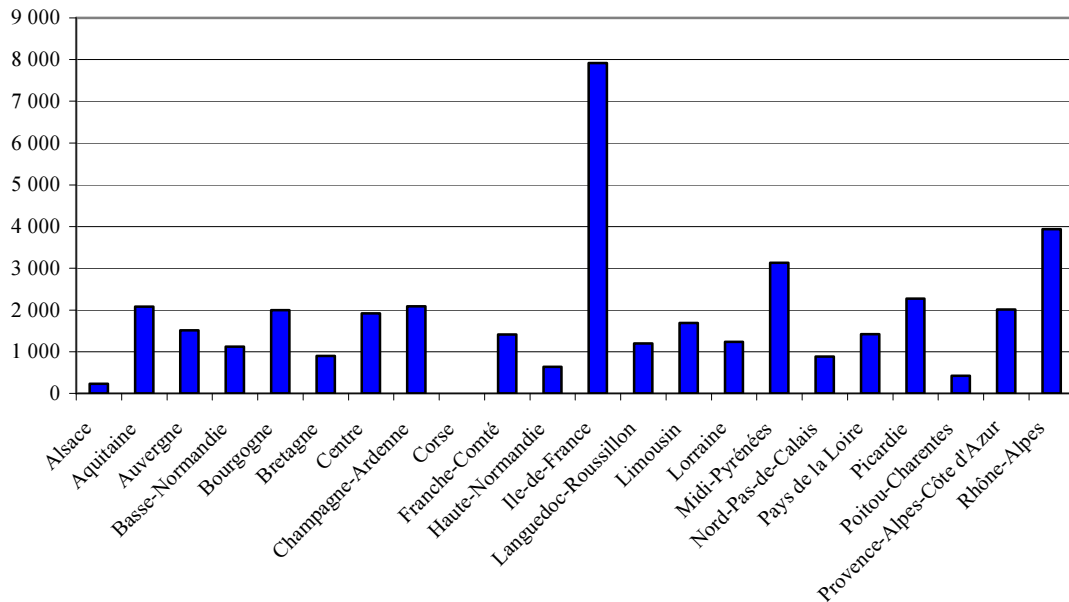
Si la région d'Île-de-France est globalement riche – elle produit, à elle seule, 28,3 % du produit intérieur brut national, pour 18,3 % de la population métropolitaine (11,7 millions d'habitants) – cette richesse s'accompagne cependant d'écart significatifs en son sein.

Cette hétérogénéité se vérifie en premier lieu en ce qui concerne le niveau de vie de ses habitants.

Le premier graphique ci-dessous retrace, pour chaque région, l'écart de niveau de vie médian entre le département le plus riche et le moins riche. Il montre clairement que **l'Île-de-France est la région où cet écart est le plus important** (7 920 euros), loin devant la deuxième (Rhône-Alpes avec 3 940 euros).

Écart de niveau de vie médian entre le département le plus riche et le moins riche

(en euros)

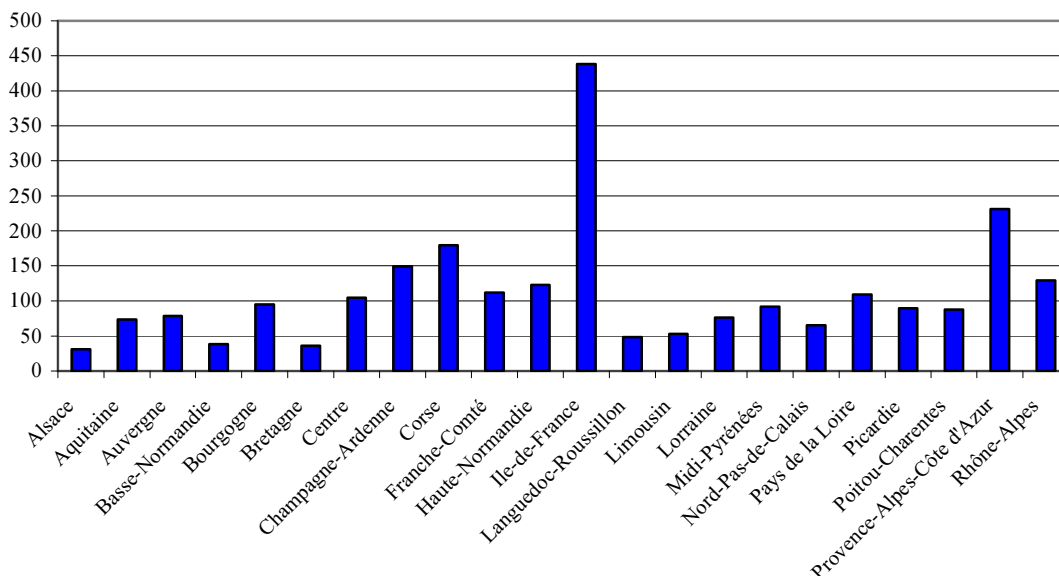


Source : commission des finances à partir de données de l'INSEE

Si l'on s'intéresse à la richesse des collectivités territoriales (deuxième graphique ci-dessous), mesurée par le **potentiel financier** par habitant, **la région d'Île-de-France est celle qui comporte le plus grand écart entre le département le plus riche** (les Hauts-de-Seine, avec un potentiel financier par habitant de 1 008 euros) **et le département le moins riche** (le Val-d'Oise avec 570 euros).

Écart de potentiel financier par habitant entre le département le plus riche et le moins riche

(en euros)



Source : commission des finances à partir de données de la DGCL

B. LA MISE EN PLACE D'UN FONDS POURRAIT AVANTAGEUSEMENT ÊTRE REPORTÉE EN LOI DE FINANCES

Votre commission des finances ne remet pas en cause le principe d'un fonds de péréquation propre aux départements d'Île-de-France.

Cependant, **le dispositif proposé par le Gouvernement lui apparaît déséquilibré**, en prévoyant que près des trois quarts de l'aide bénéficient à un seul département. Le poids respectif des critères de ressources et de charges dans l'indice synthétique devrait notamment être revu.

En outre, votre commission considère que son inscription dans ce texte est prématurée.

En effet, la déclaration commune signée entre l'Etat et les départements à l'Élysée le 22 octobre dernier prévoyait la mise en place d'un **groupe de travail sur la recherche de « ressources pérennes et suffisantes, permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations individuelles de solidarité dont la loi leur confie la charge »**.

Ce groupe de travail a été installé le 30 avril dernier. Il a notamment établi que le reste à charge pour les départements, après compensation, se situait entre 4,6 et 5,8 milliards d'euros. Ses travaux vont se poursuivre tout au long du mois de mai et devraient aboutir à des propositions dans le projet de loi de finances pour 2014.

Dès lors, la mise en place du fonds avant même l'achèvement des

travaux du groupe de travail semble inopportune.

Votre commission propose donc que cette question soit abordée à l'automne prochain, dans la loi de finances pour 2014 ou dans le collectif budgétaire de fin d'année, afin d'avoir une meilleure visibilité des finances des départements concernés.

Enfin, un tel report rendrait possible la concertation entre les départements concernés, qui n'a pas pu avoir lieu.

Décision de votre commission : votre commission propose le maintien de la suppression de cet article par la commission des lois.

ARTICLE 18

(Art. L. 328-2, L. 328-3, L. 328-4, L. 328-10 du code de l'urbanisme)

Propriété et gestion de biens publics sur le site de La Défense

Commentaire : le présent article vise à préciser la répartition des compétences entre l'Etablissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche et l'Etablissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS D'EXPLOITATION ET D'AMÉNAGEMENT

1. Des objectifs ambitieux

L'Etablissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (EPAD), devenu, en 2010, l'Etablissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) a été créé en 1958¹. À l'époque, le site de La Défense regroupait des logements indignes et des activités industrielles et maraîchères. Il s'agissait, pour mener une opération d'urbanisme de grande ampleur, de se doter d'un organisme ayant pour mission de créer un quartier d'affaires de dimension européenne, et de l'aménager notamment grâce à la création d'infrastructures.

2. De sévères critiques formulées par la Cour des comptes

Le fonctionnement de l'EPAD/EPADESA a fait l'objet de sévères critiques par la Cour des comptes, à la fois dans un rapport particulier et un référé en 2006, puis dans son rapport public annuel de 2008. **Elle a notamment souligné le fait que l'établissement public prenait en charge financièrement les opérations d'exploitation, alors même que ses recettes provenaient exclusivement de ses opérations d'aménagement et qu'il n'était pas habilité à mener des activités d'exploitation.** Les recettes fiscales procurées par l'installation d'entreprises revenaient quant à elles aux collectivités territoriales concernées.

¹ Décret n° 58-815 du 9 septembre 1958.

3. La création de l'Etablissement public de gestion du quartier de la Défense

Pour remédier à cette situation, il a été créé¹ en 2007 un établissement public local à caractère industriel et commercial (EPIC), l'Etablissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (EPGD), chargé de l'exploitation du site de La Défense. Cet établissement, dont le conseil d'administration est composé de représentants des collectivités territoriales (les communes de Courbevoie et de Puteaux et le département des Hauts-de-Seine) a pris le nom de *Defacto*. Il est financé par ces mêmes collectivités, et a pour mission de gérer les ouvrages et espaces publics et d'assurer la mise en valeur du site.

C'est dans ce contexte et dans le cadre de sa mission de contrôle, que votre commission des finances s'est intéressée à cette question : ces travaux ont donné lieu à trois auditions publiques et à la publication de trois rapports d'information entre 2007 et 2008².

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour des comptes salue les améliorations apportées par la loi de 2007. Elle souligne, toutefois, que *« de nouvelles difficultés sont apparues, liées, en particulier, aux relations conflictuelles avec Defacto »*.

B. DES RELATIONS DIFFICILES ENTRE LES DEUX ÉTABLISSEMENTS

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour des comptes recommande de *« réviser rapidement le dispositif législatif, réglementaire et contractuel qui régit les relations entre l'EPADESA et Defacto, de façon, notamment, à mettre fin aux différends qui opposent les deux établissements et à régler la question de la répartition des espaces et des équipements publics et celle de la charge financière de leur remise en état »*.

1. Des cessions remettant en cause l'activité de l'EPADESA

En effet, la loi du 27 février 2007 a laissé une importante marge de manœuvre aux deux établissements pour définir les modalités de transfert des biens, qui peuvent être mis à disposition ou transférés en pleine propriété à l'EPGD. Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, l'EPADESA *« a été confronté à des difficultés juridiques liées à plusieurs délibérations de l'EPGD prises depuis mai 2011 et relatives à des cessions de nature à remettre en cause l'activité de l'EPADESA »*. Ainsi, des biens transférés en pleine

¹ Loi n° 2007-254 du 27 février 2007.

² Rapport d'information n° 7 (2007-2008) de M. Jean Arthuis, *« Les comptes obscurs de l'EPAD sont-ils en voie d'éclaircissement ? »*. Rapport d'information n° 246 (2007-2008) de M. Philippe Dallier, *« Quartier de la Défense : aux collectivités territoriales de prendre le relais »*. Rapport d'information n° 469 (2007-2008) de M. Philippe Dallier, *« Quartier de La Défense : la reprise en mains »*.

propriété (et gratuitement) par l'EPADESA à l'EPGD ont été vendus par l'EPGD à des tiers. Or, les recettes de l'EPADESA étant uniquement issues de la vente de la charge foncière dont il dispose, ces ventes remettent en cause les prérogatives et la viabilité de cet établissement.

Ces décisions de l'EPGD ont d'ailleurs fait l'objet de recours contentieux, entraînant le gel de plusieurs opérations d'aménagement dans la mesure où des biens ne peuvent être vendus s'ils font l'objet d'un contentieux portant sur le droit de propriété.

2. Une charge financière mal évaluée reposant sur le seul établissement public d'Etat

a) Des réévaluations successives et incomplètes des dépenses à la charge de l'EPAD/EPADESA

Dès 2007, en plus des problèmes liés au transfert des biens, s'est posée la question de la prise en charge des coûts de leur remise en état. Ainsi, lors des auditions¹ organisées en 2008 par votre commission des finances, Hélène Eyssartier, alors sous-directeur à la direction du budget du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, indiquait que « **le transfert des biens à l'EPGD s'accompagnait du versement par l'EPAD d'un montant de 70 millions d'euros pour les travaux de remise en état** », Bernard Bled, alors directeur général de l'EPAD, affirmait que « **la contribution de 70 millions d'euros versée par l'EPAD à l'établissement public de gestion, l'était pour « solde de tout compte »** ».

Le procès-verbal de transfert des biens entre les deux établissements, daté du 31 décembre 2008, prévoit que l'EPAD transfère les biens et « *s'engage à prendre en charge financièrement leur remise en état* ». Or, l'entretien courant n'a pas été assuré par l'EPAD, car il ne dégage pas de recettes suffisantes au titre de ses opérations d'aménagement, et les frais de remise en état sont donc considérables.

Le procès-verbal de transfert a donc réévalué cette charge à environ 110 millions d'euros, au lieu des 70 millions d'euros initialement évoqués, notamment lors de l'audition précitée.

De plus, selon le rapport public annuel de 2013 de la Cour des comptes, cette estimation prend seulement en compte une partie de la charge. Manque en effet le coût :

- de la remise aux normes et de l'aménagement des voies couvertes (entre 125 et 178 millions d'euros) ;
- des travaux déterminés par des diagnostics complémentaires prévus dans le procès-verbal ;

¹ Audition du 27 mars 2008 au titre du suivi du rapport d'information n°7 (2007-2008) relatif à l'établissement public d'aménagement de la Défense.

- de la garantie trentenaire : il est prévu que, pendant 30 ans, l'EPAD/EPADESA indemnise l'EPGD « *des coûts de remise en état et de réalisation des travaux et des dommages résultant de la découverte de tout vice apparent ou caché ou de l'aggravation des désordres révélés* ».

b) Un impact financier très important pour l'EPADESA

Dans un rapport particulier¹ de février 2013, la Cour des comptes estime, en prenant en compte uniquement les dépenses de remise en état identifiées – c'est-à-dire celles relatives aux biens transférés et la rénovation des voies couvertes, que « *ces deux dossiers font peser une charge comprise entre 230 et 300 millions d'euros sur l'établissement, à horizon 2016.*

« *Au total, l'EPADESA devra dégager entre 20 et 40 millions d'euros chaque année entre 2012 et 2014 et plus de 100 millions d'euros pour les deux années suivantes, pour couvrir ces dépenses.*

« *Le modèle économique de l'EPADESA reposant sur une couverture intégrale de ces coûts par ses recettes propres (vente de charges foncières à des promoteurs et investisseurs), l'établissement devra donc trouver de nouvelles opérations d'aménagement pour financer des dépenses liées à l'activité d'exploitation.*

« *Ce constat, conséquence du choix des pouvoirs publics de faire supporter l'intégralité du coût de la remise en état à l'établissement public plutôt que de le partager avec les collectivités territoriales, est en contradiction avec l'objectif avancé en 2007, lors de la création de l'EPG, qui visait à exonérer l'EPADESA pour l'avenir des charges relatives aux équipements publics* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Ce présent article vise à remédier aux insécurités juridiques et aux contentieux nés du procès-verbal conclu le 31 décembre 2008 entre les deux établissements et à tenir compte des recommandations formulées par la Cour des comptes.

Le 1^o clarifie les compétences respectives et les relations entre les deux établissements, et définit précisément l'activité de gestion dévolue à l'EPGD.

Le 2^o prévoit que les biens ne peuvent plus être transférés en pleine propriété à l'EPGD, mais uniquement mis à disposition, permettant d'empêcher toute cession par l'EPGD. Il encadre le régime applicable aux biens mis à disposition : leur liste devrait être fixée par un arrêté conjoint des ministres du budget, de l'urbanisme et des collectivités territoriales.

Le 3^o prévoit que, sur demande, l'EPADESA peut mettre fin à la mise à

¹ Rapport particulier relatif à l'Etablissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA), février 2013.

disposition de biens au profit de l'EPGD ; dans ce cas, l'EPGD bénéficie d'une compensation financière. Cette disposition existait déjà dans la loi de 2007 ; les compensations financières ne constituent pas, à ce jour, un point conflictuel entre les deux établissements, car les sommes considérées sont par ailleurs relativement peu importantes, et en tout cas nettement inférieures aux coûts de remise en état des biens.

Le 4° précise qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de la mise à disposition des biens.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

La commission des lois a validé ce dispositif de clarification des compétences et du régime des biens des deux établissements.

Elle a également apporté des précisions et supprimé toute formulation ambiguë afin de garantir une rédaction la plus claire possible et éviter ainsi tout nouveau contentieux.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis se félicite de la traduction législative des préconisations de la Cour des comptes relevant du régime des biens de l'EPADESA et de l'EPGD, il observe toutefois que **la question de la prise en charge des frais de remise en état des biens n'est pas réglée (cf. *infra* article 19).**

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois.

ARTICLE 19

Transfert de propriété et mise à disposition de biens publics sur le site de La Défense

Commentaire : le présent article définit les modalités de transfert de biens entre les deux établissements publics compétents pour l'aménagement et la gestion du quartier de La Défense, et prive d'effets le procès-verbal de transfert des biens qui régit leurs relations.

I. LE DROIT EXISTANT

Les relations entre l'Etablissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) devenu l'Etablissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) et l'Etablissement public de gestion du quartier de La Défense (EPGD) résultent en grande partie de dispositions contenues dans le procès-verbal du 30 décembre 2008 (*cf. supra* article 18).

Ce procès-verbal prévoyait en effet la possibilité pour l'EPAD/EPADESA de transférer des biens en pleine propriété à l'EPGD. Mais, en 2011, ce dernier a cédé certains de ces biens, ce qui a engendré des contentieux¹, l'Etat considérant que l'EPGD n'était pas habilité à vendre des biens transférés dans le cadre de sa mission de gestion.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le premier alinéa du présent article vise à transférer de nouveau et en pleine propriété à l'EPADESA « *les ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général ainsi que les biens mentionnés par le procès-verbal* ».

Selon le deuxième alinéa, ces biens sont mis à disposition de l'EPGD, à l'exception de ceux mis à disposition de l'EPADESA dans le cadre d'une de ses opérations d'aménagement.

Le troisième alinéa prévoit qu'un arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'urbanisme et des collectivités territoriales, après avis des deux établissements, constate ces transferts et mises à dispositions, qui ne donnent lieu à aucune compensation financière. Il s'agit donc pour l'Etat d'exercer un contrôle et de s'assurer du respect des préconisations du présent article.

¹ Les jugements des 8 et 22 janvier 2013 rendus par le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise ont donné raison à l'Etat, annulant les délibérations contestées de l'EPGD.

Enfin, aux termes du dernier alinéa, il est prévu que le procès-verbal du 31 décembre 2008 est privé d'effets.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les articles 18 et 19 règlent certes la question du statut et du rôle des deux établissements, mais le problème financier mis à jour par la Cour des comptes, ne trouve pas, selon votre commission, de solution à la hauteur des enjeux.

A. UN TRANSFERT DES CHARGES VERS L'EPGD

La suppression du procès-verbal a des conséquences lourdes financièrement pour les établissements :

- la garantie trentenaire est supprimée ;
- rien n'est prévu s'agissant des conséquences à tirer des études et diagnostics complémentaires prévus par le procès-verbal (par exemple concernant la dalle de La Défense) et qui seraient actuellement encore en cours ;
- le retour au droit commun de l'aménagement **signifie que la remise en état est à la charge de l'EPGD**, lequel est financé par trois collectivités territoriales (le conseil général des Hauts-de-Seine, les communes de Courbevoie et Puteaux).

Si votre commission considère que le dispositif proposé permet un rééquilibrage nécessaire des charges entre les deux établissements, la question, de par son ampleur, lui semble devoir être abordée de façon plus large.

B. UN NÉCESSAIRE ÉTAT DES LIEUX OBJECTIF

A ce jour, aucun des deux établissements publics n'est en capacité, financièrement, de prendre en charge ces coûts de remise en état, qui sont évalués à plusieurs centaines de millions d'euros.

Cette question, en raison des enjeux financiers d'une part et de l'importance du quartier de La Défense, premier quartier d'affaires européen, d'autre part, doit être clairement posée et définitivement réglée. À cet égard, on doit regretter que l'étude d'impact jointe au présent projet de loi ne mentionne aucunement les incidences financières de ces deux articles.

Votre commission des finances vous propose en conséquence d'adopter un **amendement** prévoyant que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai de six mois après la publication de la présente de loi, un rapport présentant une estimation des coûts de remise en état de l'ensemble des biens mentionnés par le procès-verbal.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois, sous réserve de l'amendement qu'elle vous soumet.

ARTICLE 20

(Art. L. 3611-1 à L. 3611-3, Art. L. 3621-1 à L. 3621-4, Art. L. 3631-1 à L. 3631-8, Art. L. 3632-1 à L. 3632-4, Art. L. 3633-1 à L. 3633-4, Art. L. 3641-1 à L. 3641-8, Art. L. 3642-1 à L. 3642-5, Art. L. 3651-1 à L. 3651-3, Art. L. 3661-1, Art. L. 3662-1 à L. 3662-12, Art. L. 3663-1 à L. 3663-6, Art. L. 4133-3 et Art. L. 5721-2 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Statut particulier de la Métropole de Lyon

Commentaire : le présent article prévoit la création de la Métropole de Lyon, une collectivité *sui generis* remplaçant la communauté urbaine de Lyon et, sur le territoire de cette dernière, le département du Rhône, et précise le régime fiscal, budgétaire et comptable de cette nouvelle collectivité territoriale.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'analyse générale du présent article a été faite de manière détaillée par le rapporteur de la commission des lois saisie au fond¹. Le commentaire ci-dessous se limitera donc aux aspects financiers de la création de la Métropole de Lyon, conformément aux termes de la saisine de votre commission des finances.

Comme l'a justement souligné notre collègue René Vandierendonck dans son rapport, le dispositif de création de la Métropole de Lyon proposé est original et spécifiquement adapté aux caractéristiques de l'agglomération lyonnaise.

A. LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL : LA CRÉATION D'UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE À STATUT PARTICULIER

1. L'objectif recherché

Le présent article crée un dispositif institutionnel sur mesure, plus intégré, afin de donner à la Métropole de Lyon les moyens d'assurer le développement économique et social de son territoire.

La création de la Métropole de Lyon le 1er avril 2015 doit en outre

¹ Rapport n° 580 (2012-2013) de M. René Vandierendonck fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 mai 2013.

permettre de rationaliser l'organisation institutionnelle et, par conséquent, d'optimiser les frais de fonctionnement même si, à ce jour, aucune estimation précise n'a pu être effectuée.

2. Une structure juridique novatrice disposant de compétences élargies

Le projet de loi prévoit la création d'une nouvelle collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution, remplaçant la communauté urbaine existante et le département dans les limites géographiques de la communauté urbaine. Ainsi, la Métropole de Lyon bénéficierait bien des compétences d'une métropole, mais également de celles du département qu'elle remplace.

Cette dernière disposition entraînerait une réduction du périmètre géographique du département du Rhône, la Métropole de Lyon exerçant, sur son périmètre géographique, les compétences jusqu'alors exercées par le département.

B. L'ADAPATION DES RÈGLES FISCALES ET FINANCIÈRES À LA MÉTROPOLE DE LYON

Le présent article prévoit d'insérer un titre VI du nouveau livre VI (Métropole de Lyon) du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif aux « *Dispositions financières et comptables* ».

1. La structure des recettes de la Métropole de Lyon est le reflet de sa structure institutionnelle

Les compétences de la Métropole de Lyon, qui relèvent à la fois des départements et des métropoles, trouvent leur traduction dans la structure de ses recettes. Celles-ci, qu'il s'agisse de recettes fiscales ou de concours financiers de l'Etat, correspondent :

- aux recettes d'une métropole telles que définies dans le présent projet de loi ;
- et aux recettes d'un département.

Bien que **la Métropole de Lyon soit créée à partir du 1er avril 2015**, en vertu du principe d'annualité, elle **ne produit ses effets au plan fiscal qu'à partir du 1er janvier 2016** (nouvel article L. 3662-1). De plus, il est prévu que les concours de l'Etat à la Métropole de Lyon au titre de ses compétences départementales ne lui seront versés qu'à compter du 1er janvier 2016.

Dans un objectif de lisibilité, le nouvel article L. 3661-1 distingue, dans un budget spécial annexé au budget principal, les recettes et dépenses relevant des seules compétences départementales exercées par la Métropole de Lyon.

Comme pour l'ensemble des départements, le produit des taxes et

impositions perçues par l'Etat par voie de rôle et destinées à être reversées aux départements, est attribué mensuellement à la Métropole de Lyon.

a) S'agissant des recettes fiscales et des redevances

Le nouvel article L. 3662-1 prévoit que la **Métropole de Lyon bénéficie des taxes et redevances qui peuvent être affectées aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des recettes des communautés urbaines** – qui reviennent également aux métropoles, et **des recettes fiscales et non fiscales des départements**.

Ainsi, le I de l'article L. 3662-1 énumère les ressources dont bénéficie la Métropole de Lyon.

1. Les ressources de la Métropole de Lyon

Selon le 1° du I, elle bénéficie des **taxes et redevances intercommunales** « non prévues par le code général des impôts » (CGI) – mais qui figurent dans le CGCT. Il s'agit, entre autres, de la redevance d'usage des abattoirs publics, de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité, de la taxe locale sur la publicité extérieure, etc.

Selon le 3°, **la Métropole de Lyon bénéficie des ressources des communautés urbaines**, à savoir la part intercommunale de la taxe d'habitation (TH) et des taxes foncières, de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) perçues selon le régime de fiscalité professionnelle unique sur le territoire de la Métropole de Lyon.

Aux termes du 2°, sont attribuées à la Métropole de Lyon sur son périmètre géographique, les ressources départementales suivantes :

- **l'ensemble des recettes fiscales de la section de fonctionnement**, c'est-à-dire : la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), de la CVAE, et des IFER, la redevance départementale des mines, la taxe départementale de publicité foncière et du droit départemental d'enregistrement, la taxe départementale additionnelle à certains droits d'enregistrement, la surtaxe sur les eaux minérales, etc. ;

- **il est également fait référence aux recettes non fiscales de la section de fonctionnement**, et notamment la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) qui peut être considérée comme une recette « para-fiscale » ;

- la taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour ;
- la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité ;
- les redevances dues pour le transport et la distribution de l'électricité et du gaz et le transport d'hydrocarbures et de produits chimiques par canalisation.

2. Un protocole financier général, cadre des relations entre le nouveau département du Rhône et la Métropole de Lyon

Le nouvel article L. 3662-3 prévoit que la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources établit, au plus tard le 31 décembre 2015, un protocole financier général qui précise « *les conditions de reprise des dettes du département, les formules d'amortissement des investissements et les procédures comptables de transfert de l'actif et du passif* ». À défaut de conclusion au 31 décembre 2015, un arrêté est pris avant le 1^{er} avril 2016 par le représentant de l'Etat dans la région.

b) S'agissant des concours financiers de l'Etat

De la même façon que pour les recettes fiscales, l'architecture proposée des concours financiers de l'Etat à la Métropole de Lyon est dictée par la structure institutionnelle créée. Il convient de distinguer, d'une part les concours aux EPCI dont la Métropole de Lyon disposerait dès sa création, et d'autre part, **les concours de l'Etat aux départements, qui seraient transférés l'année suivant la création de la Métropole de Lyon.**

1. Une DGF des EPCI identique à celle des métropoles

La Métropole de Lyon bénéficierait, dès sa création, d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) des EPCI selon les mêmes modalités qu'une métropole, c'est-à-dire composée d'une dotation d'intercommunalité et d'une dotation de compensation¹.

Le montant de la dotation d'intercommunalité moyenne par habitant d'une métropole étant identique à celui d'une communauté urbaine (60 euros par habitant) et le périmètre de la Métropole de Lyon étant le même que celui de la Communauté urbaine préexistante, la création de la Métropole de Lyon n'a pas, au titre de cette disposition, d'impact financier.

En 2013, la communauté urbaine de Lyon bénéficie, au titre de la DGF des EPCI, de 335 millions d'euros.

2. Une DGF des départements « tronquée » de la dotation de compensation

Au 1er janvier de l'année suivant celle de sa création, la Métropole de Lyon se verrait attribuer une DGF des départements, somme de deux composantes : une dotation forfaitaire et, le cas échéant, une dotation de péréquation.

a. La dotation forfaitaire

La **dotation forfaitaire** est la somme de la dotation de base et du complément de garantie de la DGF des départements. Le département du Rhône a bénéficié, en 2013, d'une dotation forfaitaire de 237 millions d'euros.

Dans la mesure où la dotation de base est calculée à partir d'un montant par habitant (74,02 euros), la répartition de cette dotation ne pose pas de difficulté et n'emportera aucune conséquence financière sur les autres collectivités territoriales.

¹ Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 43 du présent projet de loi.

Quant au complément de garantie, il est prévu qu'il soit réparti au prorata de la population de chacune des deux collectivités car il serait difficile de déterminer un montant objectif pour la Métropole de Lyon.

b. Les dotations de péréquation départementales

La Métropole de Lyon bénéficierait, le cas échéant, d'une dotation de péréquation au titre de la DGF des départements : la Métropole de Lyon ne serait pas considérée comme un département rural, elle ne pourrait donc pas bénéficier de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) mais pourrait être éligible au titre de la dotation de péréquation urbaine (DPU). Au contraire, le nouveau département du Rhône pourrait bénéficier de la DFM.

Le département du Rhône est à ce jour uniquement éligible à la dotation de péréquation urbaine, au titre de laquelle il perçoit 24,8 millions d'euros. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, et dans la mesure où il est probable que la Métropole de Lyon accapare une part importante de la richesse du territoire de l'actuel département du Rhône, le nouveau département du Rhône pourrait être éligible à la DFM.

Aucune simulation n'a pu être fournie à votre rapporteur pour avis sur l'éligibilité du nouveau département du Rhône et de la Métropole de Lyon à ces deux mécanismes de péréquation départementaux. En effet, l'éligibilité à la DPU et à la DFM dépendent du potentiel financier du département.

La définition des potentiels fiscal et financier des départements

Le **potentiel fiscal des départements** est désormais déterminé par application, aux bases départementales de taxe foncière sur les propriétés bâties, du taux moyen national d'imposition de cette taxe. A cela s'ajoutent le montant de la dotation de compensation de la part salaires de la taxe professionnelle, perçu l'année précédente, la moyenne sur les cinq dernières années des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), le produit de la CVAE, le produit des IFRS ainsi que des montants perçus de la DCRTP et du FNGIR.

Le **potentiel financier des départements** reste égal à leur potentiel fiscal majoré des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de compensation et de la dotation forfaitaire, hors la part correspondant à la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle.

Source : Rapport d'information de M. Charles Guéné, fait au nom de la Mission commune d'information sur la taxe professionnelle, n° 611 (2011-2012), « De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : 25 propositions pour une transition ».

Le potentiel financier prend en compte des ressources des départements, qui n'ont pas, à ce stade, été territorialisées – entre le nouveau département du Rhône et la Métropole de Lyon. L'article 29 du présent projet de loi prévoit qu'une ordonnance organise la répartition des ressources entre ces deux collectivités territoriales, en particulier s'agissant des DMTO, de la DCRTP et de la garantie individuelle des ressources.

c. Une dotation de compensation relevant des compensations de transfert de charges

Si la dotation perçue par la Métropole de Lyon au titre de la DGF des départements est la somme de deux composantes, la DGF des départements « de droit commun » est, quant à elle, la somme de trois composantes. En effet, **il n'est pas prévu que la Métropole de Lyon bénéficie d'une dotation de compensation au titre de la DGF des départements.**

Cette dotation de compensation correspond aux montants dus en 2003 au titre du concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) et à 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD).

Il est donc impossible de calculer une dotation de compensation spécifique pour la Métropole de Lyon, qui correspondrait au concours CCAS et à la DGD perçus par le département du Rhône sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon en 2003.

Au lieu de la répartir au prorata de la population, comme cela est prévu pour le complément de garantie, le nouveau département du Rhône continuerait de percevoir l'ensemble de la dotation de compensation de la DGF des départements, une partie de celle-ci pouvant être ensuite versée à la Métropole de Lyon au titre des compensations de transferts de charges.

3. Une dotation globale d'équipement et le produit des amendes de police relatives à la circulation routière

A partir du 1er janvier de l'année suivant celle de sa création, la Métropole de Lyon pourra bénéficier d'une dotation globale d'équipement selon le régime des départements.

Actuellement, le département du Rhône est bénéficiaire de cette dotation qui est destinée à soutenir les efforts d'investissement en matière d'équipement rural. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, il est peu probable que la Métropole de Lyon bénéficie de cette dotation en raison de son caractère urbain, et cette disposition est introduite dans un souci de cohérence.

Enfin, il est prévu qu'à partir du 1er janvier suivant l'année de sa création, la Métropole de Lyon est bénéficiaire du produit des amendes de police relatives à la circulation routière.

c) S'agissant des mécanismes de péréquation horizontaux

Les mécanismes de péréquation départementaux (fonds DMTO et CVAE) s'appliquent à partir du 1er janvier suivant l'année de création de la Métropole de Lyon, tandis que celui relevant du bloc communal – c'est-à-dire le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) s'applique immédiatement.

1. Aucune modification liée au fonctionnement du FPIC

S'agissant du FPIC, les communes situées sur le territoire de la

Métropole de Lyon demeurant des collectivités territoriales de plein exercice, continueraient à percevoir une DGF communale et à être prélevées au titre du FPIC. Il n’y a donc pas, en tant que tel, de modification du dispositif applicable à ce jour entre la communauté urbaine – future Métropole de Lyon – et ses communes membres.

2. Des modalités de participation aux fonds de péréquation départementaux non précisées

En revanche, les modalités précises de participation de la Métropole de Lyon aux fonds de péréquation départementaux (DMTO et CVAE) ne sont pas définies. Le projet de loi prévoit une distinction, notamment comptable, des recettes perçues par la Métropole de Lyon en tant que département d’une part, et en tant qu’EPCI d’autre part. **Aussi, la participation de la Métropole de Lyon aux fonds de péréquation départementaux sera appréciée en fonction de ses seules ressources départementales.**

De plus, à ce jour, l’impact de la création de la Métropole de Lyon sur les fonds de péréquation départementaux n’a pas pu être évalué. Les effets de la création de la Métropole de Lyon sont difficilement mesurables tant que la répartition des ressources fiscales entre le département du Rhône et la Métropole de Lyon n’est pas connue. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les effets devraient être limités pour les fonds de péréquation : la Métropole de Lyon devrait contribuer aux fonds CVAE et DMTO et voir son complément de garantie écrêté.

Données de CVAE 2013 détaillées par niveau de collectivités appartenant en 2013 au territoire de la CU Grand Lyon et au territoire du département du Rhône

(en euros)

	Part de CVAE au profit des communes	Part de CVAE au profit des groupements à fiscalité propre	Part de CVAE au profit du département	Part de CVAE au profit de la région
Territoire de la CU Grand Lyon	0	134 599 302	247 150 548	127 057 034
Territoire du département du Rhône	1 109 726	162 591 292	300 415 535	154 512 687

Source : Direction générale des finances publiques

Il est à noter que le produit de la part départementale de CVAE sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon et future Métropole de Lyon représente **plus de 80 % du produit perçu par le département.**

En 2013, le département du Rhône contribue aux fonds DMT0 et CVAE à hauteur, respectivement, de 12,2 millions d'euros et 5,7 millions d'euros.

Un décret en Conseil d'Etat doit fixer les « *modalités d'application* » de la participation de la Métropole de Lyon à ces différents mécanismes.

2. La question des transferts de charges entre deux collectivités territoriales : du département vers la Métropole de Lyon

Il ne s'agit pas de transferts de compétences entre l'Etat et une collectivité territoriale (lesquels sont régis par l'article 72-2 de la Constitution), ni entre une commune et un EPCI. **En effet, le caractère innovant de la création de la Métropole de Lyon réside en ce qu'elle prévoit la prise en charge de compétences d'une collectivité par une autre collectivité.**

Tout en laissant des marges de manœuvre importantes au niveau local, le dispositif proposé par le projet de loi s'inspire néanmoins des dispositions relatives aux transferts de charges entre l'Etat et les collectivités territoriales, et surtout des règles relatives aux métropoles telles que prévues par la loi de 2010.

a) Les périodes de référence et modalités d'évaluation sont déterminées par la commission d'évaluation des charges et des ressources

Le nouvel article L. 3663-1 du CGCT prévoit que toutes les compétences auparavant exercées par le département du Rhône sur le territoire de la Métropole de Lyon sont désormais à la charge de cette dernière. En vertu du principe de neutralité financière, toute augmentation nette de charges en raison des transferts doit être intégralement compensée.

L'évaluation initiale de ces charges serait menée par la commission locale pour l'évaluation de charges et des ressources transférées préalablement au transfert des compétences. Selon le nouvel article L. 3663-3, elle serait **également consultée sur les modalités de compensation des charges.**

Cependant, alors qu'actuellement, pour les métropoles, le montant des dépenses transférées est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département, ce ne serait pas le cas pour la Métropole de Lyon : un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé du budget, après avis de la commission, fixerait ce montant.

Le nouvel article L. 3663-4 prévoit que les périodes de référence et modalités d'évaluation sont déterminées à la majorité des deux tiers des membres de la commission.

En cas de désaccord, ce sont les dispositions habituelles en matière de transferts de charges qui s'appliqueraient : 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. Ces dispositions s'appliquent aux métropoles en l'état actuel du droit.

Les marges de manœuvre importantes ainsi laissées aux élus locaux, sous l'égide d'un magistrat financier, visent à permettre la prise en compte, pour chaque type de compétences transférées, de la période de référence la plus pertinente possible au regard des politiques menées les années précédentes. Il s'agit, grâce à un mécanisme souple mais encadré, de garantir un transfert de charges à sa plus juste valeur possible.

La neutralité financière du transfert de compétences est garantie par une dotation globale de compensation.

b) La dotation globale de compensation provisoire

Dans la mesure où la création de la Métropole de Lyon ne produit ses effets au plan fiscal qu'à partir du 1er janvier 2016, un dispositif transitoire est mis en place l'année de création de la Métropole de Lyon (c'est-à-dire du 1er avril 2015 au 31 décembre 2015) : le département conserve l'ensemble des ressources fiscales et concours financiers de l'Etat aux départements, dans les limites territoriales du Rhône antérieures au 1er avril 2015 et est, durant cette période, assujetti dans les conditions de droit commun au titre des fonds de péréquation DMTO et CVAE, tandis que les charges transférées par le département à la Métropole de Lyon sont compensées par une dotation globale de compensation provisoire.

Le montant provisionnel de cette dotation globale de compensation provisoire est déterminé par la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées.

c) La dotation globale de compensation des charges transférées à partir du 1^{er} janvier 2016

A partir du 1er janvier 2016, la Métropole de Lyon se verrait transférer des recettes du département, tant fiscales que budgétaires. Aussi, il est prévu que ces mêmes charges sont « *notamment compensées par le transfert à la Métropole de Lyon : d'une part des ressources fiscales et de concours financiers préalablement perçus par le département du Rhône, des attributions allouées au titre du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, du concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, et du concours destiné à couvrir une partie du coût de la prestation de compensation (...), et, pour le solde, d'une dotation globale de compensation des charges transférées* ».

Ces recettes, de type départemental, figureraient dans le budget spécial.

Les ressources fiscales transférées ne sont pas mentionnées individuellement, en raison de la difficulté à recenser l'ensemble des ressources fiscales des départements, qui relèvent à la fois du CGI et du CGCT.

Dans le cas où ces ressources transférées à la Métropole de Lyon ne suffiraient pas à couvrir les charges transférées, l'Etat devrait augmenter (en loi de finances, dans la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales ») la dotation globale de compensation des charges transférées et diminuer, à due concurrence, le produit de la taxe intérieure de consommation sur

les produits énergétiques, le produit des taxes sur les conventions d'assurance versés au département du Rhône, voire le produit des impositions directes locales perçues par le département du Rhône, afin que le solde soit nul pour l'Etat.

Si, au contraire, les charges transférées à la Métropole de Lyon étaient inférieures aux ressources, l'Etat devrait abonder, à due concurrence, dans les conditions prévues en loi de finances, la dotation générale de décentralisation (DGD), et diminuer, également à due concurrence le produit des impôts transférés à la Métropole de Lyon.

Ces dispositions ne sont pas identiques à celles applicables aux métropoles de droit commun : alors que, pour les métropoles, il s'agissait de relations financières entre un EPCI et une collectivité, pour la Métropole de Lyon, ce sont des relations entre deux collectivités territoriales qui sont concernées.

En effet, pour les métropoles de droit commun, il est prévu que, chaque année, une dotation de compensation est déterminée entre la collectivité territoriale qui a transféré des compétences et la métropole, laquelle est directement versée de la collectivité à la métropole, sans passer par la loi de finances.

Par ce mécanisme, il s'agit bien d'éviter toute forme de tutelle entre deux catégories de collectivités territoriales.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

La commission des lois a précisé les dispositions relatives au transfert de compétences, en adoptant huit amendements de notre collègue Gérard Collomb. Par ailleurs, elle a adopté un amendement à l'article 28 prévoyant que la date de la création de la Métropole de Lyon soit fixée au 1^{er} janvier 2015 au lieu du 1^{er} avril 2015, sous réserve du délai prévu au 1^{er} alinéa de l'article 29 du présent projet de loi, qui autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter les règles budgétaires, fiscales, financières et comptables à la création de la Métropole de Lyon.

A. L'ÉVALUATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES

1. Le protocole financier précisé

Ainsi, il a été précisé à l'article L. 3662-3 que le protocole financier établi entre la Métropole de Lyon et le département du Rhône détermine le partage de l'actif et du passif préexistants du département du Rhône (et non plus seulement ses dettes) ; les conditions de valorisation des engagements hors bilan transférés doivent également être réglées dans le cadre de ce protocole financier.

En effet, il se pourrait que la Métropole de Lyon reprenne, au titre de ses

compétences départementales nouvellement dévolues, des engagements contractés par le département du Rhône. **Certains engagements juridiques pris par le département du Rhône pourraient engendrer des charges qui ne figurent pas encore dans les comptes administratifs dudit département à la date du transfert.** Ce serait par exemple le cas pour un partenariat-public-privé, un prêt obligataire (avec un remboursement *in fine*), ou un contrat de délégation de service public prévoyant le paiement d'une soulte.

2. Les transferts de charges entre la Métropole de Lyon et le département du Rhône

a) Les charges transférées doivent être considérées au sens large

De la même façon, pour la définition des charges transférées entre les deux collectivités, les engagements juridiques pris par le département du Rhône sur le territoire de la future Métropole de Lyon doivent être pris en compte, même s'ils ne figurent pas dans le compte administratif. **Il s'agit en effet de considérer les dépenses du département du Rhône au sens large, afin que soit effectivement pris en compte, lors du transfert, l'ensemble des charges susceptibles de peser, à l'avenir, sur la Métropole de Lyon.**

C'est en ce sens qu'a été adopté un amendement de notre collègue Gérard Collomb modifiant le nouvel article L. 3663-4.

b) En cas de désaccord de la commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées, l'application de règles particulières

De plus, **la commission des lois a modifié les règles d'évaluation des charges dans le cas où la commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées ne parviendrait pas à un accord.**

Au lieu de transposer au cas de la Métropole de Lyon les règles de droit commun qui régissent de tels transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales – ce que prévoyait le présent article, il a été décidé d'adapter ces règles à la spécificité d'un transfert de compétences entre deux collectivités territoriales.

1. L'évaluation des dépenses d'investissement

Il s'agit donc de prendre en compte, **pour l'évaluation des dépenses d'investissement**, une première part correspondant au produit de :

- la moyenne annuelle de ces dépenses réelles constatées pour les exercices 2012 à 2014, au lieu de la période de dix ans traditionnellement retenue ;

- et de la part moyenne de dépenses relatives au territoire de la Métropole de Lyon dans le total des dépenses réelles d'investissement au cours des exercices 2009 à 2014.

Dans la mesure où, sur ces dix dernières années, les dépenses d'investissement des départements ont diminué, **il s'agit de prendre en compte les dépenses des exercices les plus récents, afin d'éviter que le département du Rhône ne soit contraint de prendre en charge une moyenne de dépenses d'investissement qui ne correspond plus aux capacités réelles d'investissement des départements aujourd'hui.**

C'est pourquoi sont prises en compte les dépenses les plus récentes, tout en utilisant une clé de répartition territoriale fixée sur une plus longue durée, en considérant qu'il n'est pas rare que soient menées des opérations d'investissement très coûteuses mais limitées dans le temps.

Une seconde part serait calculée pour couvrir l'annuité de la dette transférée et la valorisation des engagements hors bilan relevant de la section d'investissement.

2. L'évaluation des dépenses de fonctionnement

S'agissant des charges de fonctionnement transférées, la logique précédente s'applique également, puisqu'il a été décidé par la commission des lois de prendre en considération, non plus la moyenne des dépenses actualisées sur les trois derniers exercices indexée sur l'inflation (hors tabac), mais la moyenne pour les exercices 2013 et 2014, à laquelle est appliqué le taux de croissance annuel moyen des dépenses de fonctionnement du département du Rhône pour les exercices 2010 à 2014.

Dans ce cas, il s'agit de garantir à la Métropole de Lyon un transfert de ressources prenant en compte la croissance très forte, ces dernières années, des dépenses de fonctionnement des départements – dont notamment le revenu de solidarité active (RSA) ou la prestation de compensation du handicap (PCH).

Ces modalités spécifiques et dérogatoires de calcul ont donc vocation à permettre d'évaluer au mieux les transferts de charges entre le département du Rhône et la Métropole de Lyon ; elles n'auraient toutefois vocation à s'appliquer qu'en cas d'absence d'accord de la part de la commission locale d'évaluation des charges transférées.

B. LES DOTATIONS DE COMPENSATION

1. La modification de la dotation globale de compensation provisoire

Par ailleurs, la commission des lois a décidé que la dotation globale de compensation provisoire versée, en 2015, d'une collectivité à l'autre assure l'égalité des taux d'épargne nette courante du département et de la Métropole de Lyon.

Dans le texte initial, le régime provisoire prévu pour la seule année de création de la Métropole de Lyon (c'est-à-dire 2015) était fonction du solde entre

le produit des impôts perçus par le département du Rhône et les dépenses de celui-ci déduction faite des dépenses prises en charge par la Métropole de Lyon.

2. Les nouvelles règles de calcul du montant de la dotation globale de compensation à partir de 2016

Selon la nouvelle rédaction adoptée par la commission des lois, à partir de 2016, les charges transférées sont compensées par plusieurs transferts précisés par le présent article. Mais alors qu'il était prévu, dans le texte initial, qu'une dotation globale de compensation des charges transférées s'y ajoute pour assurer la neutralité du transfert, en prenant en compte le solde entre les charges et les recettes transférées, il est désormais prévu que celle-ci soit calculée de façon autonome.

En effet, la commission des lois a adopté un amendement créant une nouvelle règle s'agissant de la dotation globale de compensation au titre de l'année 2016 : son montant est calculé afin de faire en sorte, grâce à cette dotation, que les taux d'épargne nette courante du département du Rhône et de la Métropole de Lyon – en tant que département uniquement, soient égaux. Par rapport à la règle proposée au titre de l'année 2015, il s'agit de prendre en considération le fait que la Métropole de Lyon bénéficie, pour la première année pleine, de l'ensemble des impositions et concours au titre de ses compétences départementales – contrairement à l'année 2015.

A partir du 1er janvier 2017, le montant de la dotation globale de compensation serait reconduit chaque année.

La commission locale chargée de l'évaluation des charges et ressources transférées est consultée sur ce montant et peut proposer de le corriger.

Est maintenue la disposition selon laquelle la dotation globale de compensation entre les deux collectivités transite par la loi de finances, sans incidence budgétaire pour l'Etat.

C. LA COMMISSION LOCALE CHARGÉE DE L'ÉVALUATION DES CHARGES ET RESSOURCES TRANSFÉRÉES

Les dispositions relatives à la commission locale pour l'évaluation des charges et ressources transférées ont été supprimées puis réintroduites dans un article additionnel après l'article 28 (l'article 28 *quinquies*).

Cette commission est renommée « commission locale chargée de l'évaluation des charges et ressources transférées ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE INNOVATION QUI NÉCESSITE DES AJUSTEMENTS

Votre rapporteur pour avis tient à souligner le caractère innovant des dispositions prévues par le présent article.

1. Donner à la Métropole de Lyon les ressources d'une métropole et d'un département

Les dispositions financières dont votre commission des finances s'est saisie sont, pour l'essentiel, des adaptations techniques visant à permettre à la Métropole de Lyon d'être, au plan fiscal, financier, comptable et budgétaire, une collectivité territoriale particulière : ni EPCI, ni département, mais à la fois l'un et l'autre.

La détermination de chacune des recettes d'un département et les modalités de leur répartition entre les deux collectivités territoriales est difficile, et c'est pour cette raison qu'il est proposé qu'une partie des adaptations techniques soient fixées par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 29 du présent projet de loi. Néanmoins, les principes généraux figurent dans le présent article.

2. Des difficultés d'évaluation des transferts de charges entre les deux collectivités

La transposition de dispositions relatives aux évaluation des transferts de charges entre l'Etat et les collectivités territoriales, même en s'inspirant des dispositions déjà en vigueur s'agissant de certaines collectivités ultra-marines, **n'a pas convaincu** notre collègue Gérard Collomb. Aussi, a-t-il proposé des solutions alternatives que votre rapporteur pour avis trouve intéressantes. Elles ont le mérite de prendre en compte la structure des dépenses actuelles des départements.

Certes, les règles d'évaluation ainsi proposées constituent une innovation, et il est difficile d'en déterminer toutes les conséquences, mais elles paraissent mesurées à votre rapporteur pour avis, car elles prennent en compte de façon équilibrée l'intérêt de la Métropole de Lyon et du département du Rhône, et ne concernent que ces deux collectivités territoriales. En outre, de telles dispositions dérogoires au droit commun n'auraient vocation à s'appliquer qu'en cas de désaccord de la commission chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées.

3. Les modalités de calcul des dotations de compensation

La rédaction adoptée concernant la dotation de compensation provisoire ne tire pas les conséquences de la modification de la date de création de la Métropole de Lyon. Votre rapporteur pour avis, par cohérence, vous propose d'adopter un **amendement de coordination** : ainsi et dans la mesure où la création de la Métropole de Lyon n'a d'effets au plan fiscal qu'à compter du 1er janvier 2016, la dotation de compensation provisoire s'appliquerait à toute l'année 2015 et non plus seulement aux neuf derniers mois de l'année (d'avril à décembre 2015). Cette disposition permettrait aux deux collectivités de bénéficier d'un délai supplémentaire pour s'assurer de la bonne adaptation des règles fiscales à la création de la Métropole de Lyon.

S'agissant ensuite des modalités de calcul de la dotation de compensation proposées par notre collègue Gérard Collomb au titre de l'exercice 2016, première année où la Métropole de Lyon bénéficierait de l'ensemble des ressources départementales sur son territoire, votre rapporteur pour avis ne s'oppose pas à la méthode retenue, mais s'interroge sur ses conséquences pour les collectivités concernées. Il souligne également que ces amendements ont, selon notre collègue Gérard Collomb, vocation à attirer l'attention du Gouvernement sur les limites et faiblesses du dispositif initialement proposé.

Dans la mesure où ces dispositions précises ne sauraient peser sur les autres collectivités que la Métropole de Lyon et le département du Rhône, votre rapporteur pour avis ne s'y oppose pas.

B. UNE DIFFICILE ESTIMATION DE L'IMPACT SUR LES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Votre rapporteur pour avis s'est interrogé sur les implications financières de la création de la Métropole de Lyon pour les autres collectivités, et en particulier les départements. Car, en première analyse, la création de cette collectivité territoriale sui generis aura des implications au moins sur les dotations de péréquation des départements, et sur les fonds de péréquation départementaux.

Or, à ce jour, votre rapporteur pour avis n'a pu disposer d'aucune information chiffrée sur ces impacts, en raison de l'impossibilité de calculer un certain nombre de critères nécessaires aux calculs de ces dotations et prélèvements ou versements au titre des fonds de péréquation – en particulier les potentiels financier et fiscal. Certes, il faudra attendre que l'ordonnance règle la répartition définitive de ces impositions, et s'assure de n'avoir omis aucune règle de répartition d'aucune dotation ni imposition revenant à la Métropole de Lyon au titre de ses compétences départementales.

Il n'en demeure pas moins que des scénarios chiffrés, en fonction d'hypothèses diverses, auraient pu permettre de présenter des ordres de grandeur.

Outre trois **amendements** rédactionnels et deux **amendements** de précision, votre commission des finances vous soumet :

- un **amendement** supprimant un alinéa selon lequel la Métropole de Lyon est éligible à l'ensemble de ressources fiscales et des concours financiers déterminés dans les conditions de droit commun applicables aux départements ; cette disposition est contradictoire avec les dispositions de la section 2 aux termes desquelles la Métropole de Lyon ne bénéficie pas d'une dotation de compensation au titre de la DGF des départements ;

- un **amendement** visant à faire apparaître clairement que la Métropole de Lyon bénéficie des recettes de la section d'investissement des départements ;

- un **amendement** de coordination prenant en compte la modification de la date de création de la Métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois, sous réserve des amendements qu'elle vous soumet.

ARTICLE 22

(Art. 1001, Art. 1582, Art. 1599 L [nouveau], Art. 1599 M [nouveau], Art. 1599 N [nouveau], Art. 1599 O [nouveau], Art. 1599 P [nouveau], Art. 1609 nonies C du code général des impôts)

Adaptations du code général des impôts à la création de la Métropole de Lyon

Commentaire : le présent article prévoit les principales modifications du code général des impôts rendues nécessaires par la création de la Métropole de Lyon et des métropoles.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Il convient d'adapter le droit existant à la création de la Métropole de Lyon, dans la mesure où elle bénéficie du produit d'impositions revenant, dans le régime de droit commun, à la fois aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Bien que le présent article se situe dans le chapitre de la loi relatif à la Métropole de Lyon, il comporte également une disposition concernant les métropoles de droit commun, qui peut se justifier dans la mesure où le présent article est le seul du projet de loi modifiant les dispositions du code général des impôts (CGI).

Il est prévu que la création de la Métropole de Lyon n'emporte des effets au plan fiscal qu'à partir du 1^{er} janvier 2016. Afin de respecter le principe d'annualité, le produit des impositions dont les taux ont été votés respectivement par la communauté urbaine de Lyon et par le conseil général du Rhône, leur revient jusqu'au 31 décembre 2015.

A. LA TAXE SPÉCIALE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCES (TSCA) ET LA SURTAXE SUR LES EAUX MINÉRALES

Le 1^o prévoit que le produit de la TSCA, affecté aux départements, l'est également à la Métropole de Lyon. Ce montant figurerait dans le budget spécial de la Métropole de Lyon qui distingue les dépenses et les recettes relatives aux compétences départementales exercées par la Métropole de Lyon. Les modalités pratiques devraient être fixées par l'ordonnance prévue à l'article 29 du présent projet de loi.

Le 2^o prévoit que la Métropole de Lyon – et non plus le département du Rhône bénéficie, sur son périmètre, du surplus de la surtaxe sur les eaux minérales dont peuvent bénéficier les communes l'ayant instituée. En effet, l'article 1582 du code général des impôts prévoit que dans le cas où le produit de

cette surtaxe instituée par une commune est supérieur au montant des ressources ordinaires de la commune lors de l'exercice précédent, le surplus est attribué au département.

B. L'AJOUT D'UN TITRE SPÉCIFIQUE À LA MÉTROPOLÉ DE LYON DANS LE CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Le 3° ajoute un titre 0-II bis dans la deuxième partie du livre premier du code général des impôts, intitulé « Impositions perçues au profit de la Métropole de Lyon ». Outre les impositions perçues par les catégories d'EPCI les plus intégrées (nouvel article 1599 L), la Métropole de Lyon bénéficie, sur son périmètre géographique, de celles attribuées aux départements (articles 1599 M à 1599 P).

Ce nouveau titre inséré dans le code général des impôts correspond à des dispositions de l'article 20 du présent projet de loi qui modifient le code général des collectivités territoriales (CGCT) et énumèrent les impositions départementales dont bénéficie la Métropole de Lyon.

1. Impôts directs et taxes assimilées

S'agissant des impositions intercommunales, il est prévu d'appliquer à la Métropole de Lyon un régime identique à celui dont relèvent certains EPCI à fiscalité propre et en particulier les plus intégrés d'entre eux, à savoir les communautés urbaines, les métropoles ou les communautés d'agglomération. Si cette disposition est nécessaire puisque la Métropole de Lyon n'est pas un EPCI mais une collectivité *sui generis*, elle n'emporte aucune conséquence financière dans la mesure où ce régime s'appliquait déjà à la communauté urbaine de Lyon.

Le présent article prévoit que les impositions communales dont peuvent bénéficier les communautés urbaines, métropoles, communautés d'agglomération, communautés de communes, et syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) s'appliquent également à la Métropole de Lyon.

2. Droits d'enregistrement

Les nouveaux articles 1599 M à 1599 P du code général des impôts prévoient que la Métropole de Lyon perçoit également le produit des impositions départementales, à la fois les impôts directs et taxes assimilées et les droits d'enregistrement.

A ce titre, les impositions départementales visées sont la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER), la fraction de 48,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la redevance des mines.

Le nouvel article 1599 N prévoit que la Métropole de Lyon perçoit les

droits d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux, ainsi que la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière, afférents à son périmètre géographique.

Selon l'article 1599 P, les taux fixés par le département du Rhône en matière de droits d'enregistrement et de taxe sur la publicité foncière s'appliquent à la Métropole de Lyon, sauf délibération contraire de cette dernière.

C. DES ADAPTATIONS DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS CONCERNANT LA MÉTROPOLE DE LYON ET LES MÉTROPOLES

Le 4° concerne à la fois la Métropole de Lyon et les métropoles, et modifie l'article 1609 nonies C, relatif au produit du nouveau panier de recettes fiscales issu de la réforme de la taxe professionnelle, que les métropoles perçoivent depuis la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

Le a) élargit aux métropoles et à la Métropole de Lyon les modalités de calcul de l'attribution de compensation (AC) dans le cas d'une fusion d'EPCI.

Ainsi, à ce jour, des dispositions encadrent le calcul de l'attribution de compensation versée ou perçue à compter de l'année où l'opération de fusion produit pour la première fois ses effets au plan fiscal. De droit, les montants individuels des AC seraient égaux à ceux qui étaient versés l'année précédant la fusion. Pour permettre des ajustements, il est possible, uniquement la première année d'existence du nouvel EPCI, de décider d'une dérogation à cette règle (laquelle est, elle-même, encadrée).

Il est prévu par le présent projet de loi que cette dérogation soit également possible pour les métropoles et la Métropole de Lyon, non pas uniquement la première année de création du nouvel EPCI mais uniquement la première année où la création de la Métropole de Lyon ou de la métropole produit ses effets au plan fiscal.

Cette disposition permet de prendre en compte le décalage possible entre la création de la métropole et la Métropole de Lyon et la date à laquelle elle produit des effets au plan fiscal.

Le b) organise, pour les métropoles et la Métropole de Lyon, la possibilité d'instituer, au bénéfice de leurs communes membres, une dotation de solidarité communautaire (DSC).

Alors que le principe et les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers dans le régime de droit commun, cette décision est prise à la majorité simple pour les communautés urbaines. Il s'agit d'aligner le régime des métropoles et de la Métropole de Lyon sur celui des communautés urbaines, en leur permettant de statuer à la majorité simple.

La commission des lois du Sénat a adopté cet article sans modification, dans l'attente de l'avis de votre commission des finances.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis prend acte des dispositions proposées qui visent à tirer les conséquences de la création de la Métropole de Lyon dans le code général des impôts.

En insérant un titre nouveau dans le code général des impôts, le présent article met en évidence la spécificité au plan fiscal de la Métropole de Lyon comme collectivité territoriale à statut particulier, dans la mesure où il apparaît clairement qu'elle bénéficie à la fois du produit des impositions intercommunales et départementales.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois.

ARTICLE 28 quater (nouveau)

Compensations de transferts de charges entre les communes situées sur son territoire et la Métropole de Lyon

Commentaire : le présent article, introduit par la commission des lois, précise les modalités d'évaluation des charges et ressources transférées entre les communes situées sur son territoire et la Métropole de Lyon avant la création de celle-ci.

I. LE DROIT EXISTANT

Les règles de compensations des transferts de charges entre les communes situées sur son territoire et la métropole correspondent aux règles de droit commun applicables entre une collectivité et un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Elles sont définies au IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 20 du présent projet de loi crée un nouvel article L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit le transfert de compétences des communes situées sur son territoire à la Métropole de Lyon, dont certaines ne sont pas encore dévolues à la communauté urbaine.

Cependant, aucune disposition ne précise les règles dans lesquelles les compensations de ces transferts sont déterminées. Or, à partir de la date de sa création, le 1^{er} janvier 2015, la Métropole de Lyon ne sera plus un EPCI mais une collectivité territoriale.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

La commission des lois a donc adopté l'amendement, présenté par notre collègue Gérard Collomb, insérant le présent article qui prévoit que les transferts de compétences entre les communes situées sur son territoire et la Métropole de Lyon sont bien compatibles avec le principe de neutralité financière qui s'applique aux collectivités territoriales (mais pas aux EPCI).

Par ailleurs, l'évaluation des charges et ressources ainsi transférées devrait être déterminée avant la date de création de la Métropole de Lyon, et en application du régime de droit commun s'appliquant aux transferts entre un EPCI et ses communes membres, défini au IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances considère que cette adaptation permet de prendre en compte la spécificité de la Métropole de Lyon en tant que collectivité territoriale.

Elle vous propose toutefois un **amendement de coordination** prenant en compte la création de la Métropole à partir du 1^{er} janvier 2015 au lieu du 1^{er} avril 2015.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois, sous réserve de l'amendement qu'elle vous soumet.

ARTICLE 28 quinquies (nouveau)

Commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées par le département du Rhône

Commentaire : le présent article, introduit par la commission des lois, prévoit la mise en place d'une commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées par le département du Rhône à la Métropole de Lyon.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ÉVALUATION INITIALE DES CHARGES ET LES MODALITÉS DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE CHARGES

L'article 20 du présent projet de loi crée un nouvel article L. 3663-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui prévoit que toutes les compétences auparavant exercées par le département du Rhône sur le territoire de la Métropole de Lyon soient désormais à la charge de cette dernière.

L'évaluation initiale de ces charges serait menée par la commission locale pour l'évaluation de charges et des ressources transférées préalablement au transfert des compétences, dont la composition est fixée par le nouvel article L. 3663-2.

Selon le nouvel article L. 3663-3, elle serait **également consultée sur les modalités de compensation des charges.**

Cette commission est composée à égalité de représentants du conseil de la communauté urbaine puis de la Métropole de Lyon et de représentants du conseil général ; elle est présidée par le président de la chambre régionale des comptes. Le préfet de région peut également assister aux réunions de la commission.

Il est prévu que la commission puisse faire appel à des experts.

Le nouvel article L. 3663-1 détermine également les conditions dans lesquelles la commission peut valablement délibérer : celles-ci correspondent aux dispositions prévues pour les métropoles par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Néanmoins, par rapport à 2010, le préfet de département peut assister aux réunions de la commission.

Enfin, il est prévu que la commission rende ses conclusions au plus tard

dans l'année qui suit celle de la création de la Métropole de Lyon.

B. UN PROTOCOLE FINANCIER ÉTABLI AVANT LE 31 DÉCEMBRE 2015 PAR CETTE MÊME COMMISSION

Aux termes du nouvel article L. 3662-3 du code général des collectivités territoriales, la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées établit le protocole financier qui précise les conditions de reprise des dettes préexistant entre le département du Rhône et la Métropole de Lyon.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

A. DES DISPOSITIONS PROVISOIRES

Les dispositions relatives à la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources étaient, dans le présent projet de loi, codifiées aux nouveaux articles L. 3663-2 et L. 3663-3 du code général des collectivités territoriales.

La commission des lois a décidé de ne pas inscrire dans ledit code les règles de composition et de fonctionnement de cette commission, dans la mesure où son rôle est provisoire. C'est pourquoi ces dispositions figurent désormais au présent article. En effet, elle est :

- chargée de déterminer un protocole financier entre la Métropole de Lyon et le département du Rhône avant le 31 décembre 2015 ;
- consultée sur les modalités de compensations des transferts de charges entre la Métropole de Lyon et le département du Rhône, préalablement à ces transferts. Elle doit rendre ses conclusions avant le 31 décembre 2015.

B. UN ÉLARGISSEMENT DES EXPERTISES POUVANT ÊTRE SOLLICITÉES

Alors que la rédaction initiale du présent projet de loi prévoyait que la commission pouvait faire appel à des experts, **le présent article adopté par la commission des lois précise qu'elle peut solliciter, par l'intermédiaire du préfet, les services de l'Etat ou la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour la production de simulations** nécessaires à l'évaluation des charges et ressources transférées.

C. UN CALENDRIER MODIFIÉ

Il est précisé que la première réunion de la commission a lieu dans les deux mois suivant l'installation du conseil de la communauté urbaine de Lyon résultant des élections des conseillers municipaux prévus en 2014.

En effet, alors que l'article 20 dans sa rédaction initiale prévoyait la mise en place de cette commission à partir du 1^{er} janvier 2015, il est nécessaire d'adapter ce délai à l'avancement de la création de la Métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015, et de s'assurer que ses travaux puissent commencer le plus en amont possible afin qu'elle ait le temps de parvenir à un accord sur les modalités de compensation des transferts et le protocole financier.

Cette exigence doit néanmoins être compatible avec les règles électorales, dans la mesure où la composition de ladite commission comprend des élus des deux collectivités territoriales concernées, d'où le dispositif retenu.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances considère que les modifications apportées devraient permettre d'améliorer le fonctionnement de cette commission.

Ainsi, la possibilité, clairement inscrite dans la loi, de faire appel aux services de l'Etat pour l'évaluation des transferts de charges du département du Rhône à la Métropole de Lyon, devrait permettre de déterminer une compensation la plus objective possible.

De plus, le calendrier, moins resserré, devrait permettre à la Métropole de Lyon et au département du Rhône d'avoir le temps de trouver un accord à la fois sur le protocole financier et sur les modalités de compensations de transferts de charges.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois.

ARTICLE 29

Autorisation du Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le régime budgétaire, comptable, fiscal et financier de la Métropole de Lyon

Commentaire : le présent article prévoit que le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance des mesures découlant de la création de la Métropole de Lyon.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La création de la Métropole de Lyon, collectivité territoriale *sui generis*, nécessite l'adaptation de nombreuses dispositions, notamment celles relatives aux règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et aux concours financiers de l'Etat.

Le présent article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans les douze mois suivant la publication de la présente loi, selon les dispositions de l'article 38 de la Constitution. Cette ordonnance doit permettre d'adapter le droit à la création de cette collectivité *sui generis*.

Les termes retenus et la rédaction de cet article sont volontairement larges, en raison de la technicité des dispositions à adapter.

Elles concernent les modalités pratiques de fonctionnement et de financement de tout établissement ou organisme institué par la loi en conséquence de la création de la Métropole de Lyon.

L'ordonnance doit également fixer les règles régissant le service départemental d'archives du Rhône.

Enfin, elle précise les règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et relatives aux concours financiers de l'Etat applicables à cette collectivité.

Sur ce dernier point, le présent article précise néanmoins l'habilitation puisqu'il indique les dispositions sur lesquelles l'ordonnance pourrait porter.

Ainsi, en matière fiscale, il est prévu que l'ordonnance définisse « notamment les modalités de répartition du produit de certaines impositions départementales ». De plus, le présent article énumère les modalités de répartition du produit de certaines impositions que l'ordonnance devrait fixer : dotation pour transferts de compensation d'exonération de fiscalité directe, allocations de compensation des mesures d'allégement des droits d'enregistrement, fraction de

la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la garantie individuelle de ressources.

S'agissant des concours financiers, il s'agit de définir les modalités de calcul du potentiel fiscal et financier de la Métropole, qui permettront ensuite de déterminer notamment les modalités de participation de la Métropole de Lyon et du département aux fonds de péréquation départementaux. La répartition de la dotation globale d'équipement des départements pourrait également devoir être précisée.

Enfin, entrent dans le champ de l'habilitation les modalités de calcul de la dotation globale de compensation des charges transférées par le département du Rhône à la Métropole de Lyon.

L'habilitation est donnée pour une durée de douze mois à compter de la publication de la présente loi. Le projet de loi de ratification doit être déposé dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

*

La commission des lois du Sénat a adopté cet article sans modification, dans l'attente de l'avis de votre commission des finances.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances reconnaît que l'adaptation des règles financières et fiscales à la création de la Métropole de Lyon justifie une habilitation à légiférer par ordonnance en raison du caractère technique de ces dispositions.

Dans la mesure où le cadre général et les principes – et notamment le fait que la Métropole de Lyon bénéficie à la fois de ressources intercommunales et départementales, ont été définis par le présent projet de loi, votre commission des finances est favorable à cette habilitation.

Cependant, votre commission des finances vous propose d'adopter un **amendement** permettant de préciser sur un point l'habilitation définie par le présent article, en vue d'affirmer que les modalités de financement de tout établissement ou organisme institué par la loi en conséquence de la création de la Métropole de Lyon ne puissent peser sur d'autres collectivités territoriales que le département du Rhône et la Métropole de Lyon.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois, sous réserve de l'amendement qu'elle vous soumet.

ARTICLE 30

*(Art. L. 5218-1, Art. L. 5218-2, Art. L. 5218-3, Art. L. 5218-4, Art. L. 5218-5
[nouveaux] du code général des collectivités territoriales)*

Dérogations au régime métropolitain de droit commun

Commentaire : le présent article prévoit la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, qui fusionne six établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existants.

I. LE DROIT EXISTANT

La métropole d'Aix-Marseille-Provence est issue de la fusion de six EPCI existants¹. Cette métropole doit permettre de répondre aux attentes en matière de logement et de transport, en renforçant la cohérence territoriale grâce à la création d'une structure intégrée à la place des six EPCI existants. De plus, la création d'une métropole vise à renforcer la solidarité entre des territoires très divers, comme l'illustrent des différences importantes en matière de potentiel fiscal entre les EPCI.

Potentiel fiscal par habitant des six EPCI concernés

	Potentiel fiscal par habitant
CU Marseille Provence Métropole	412,82
CA du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	470,32
CA Salon Etang de Berre Durance	627,17
CA du Pays d'Aix-en-Provence	747,64
CA du Pays de Martigues	1680,14
SAN Ouest Provence	2212,40

Source : étude d'impact annexée au présent projet de loi

Ainsi, l'écart entre le potentiel fiscal par habitant le plus élevé et le plus faible de ces six EPCI est de l'ordre de 1 à 5.

Outre l'existence d'un nombre élevé d'EPCI sur ce territoire, les études soulignent le fait que le territoire concerné par la nouvelle métropole est « polycentrique ». Ces deux spécificités justifient l'adaptation du régime de droit commun des métropoles en matière institutionnelle.

¹ La communauté urbaine de Marseille, les communautés d'agglomération CA Pays d'Aubagne, CA du Pays d'Aix-en-Provence, CA Salon-Etang de Berre-Durance et CA Pays de Martigues, ainsi que le Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) Ouest-Provence.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'analyse générale du présent article a été faite de manière détaillée par le rapporteur de la commission des lois saisie au fond¹. Le commentaire ci-dessous se limitera donc aux aspects financiers de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, conformément aux termes de la saisine de votre commission des finances.

Contrairement au régime de droit commun des métropoles, qui prévoit qu'une métropole remplace un EPCI à fiscalité propre, l'article L. 5218-1 du code général des collectivités territoriales organise la fusion des six EPCI concernés, permettant la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence au 1^{er} janvier 2015.

A. UNE DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ RELEVANT D'UN RÉGIME INCITATIF ET DÉROGATOIRE LA PREMIÈRE ANNÉE

Le coût de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence est estimé à 35,1² millions d'euros qui seront financés par redéploiement au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des EPCI. En effet, le nouvel article L. 5218-5 prévoit un **régime transitoire (et dérogatoire)** la première année, selon lequel la dotation d'intercommunalité est calculée en fonction de la population et de la **dotations d'intercommunalité par habitant la plus élevée** perçue l'année précédente parmi les EPCI préexistants.

Il s'agit ainsi d'appliquer à la métropole de Marseille le dispositif régissant les fusions d'une communauté urbaine avec un autre EPCI, tel qu'il était prévu jusqu'à la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, c'est-à-dire en accordant une « prime à la fusion » plus importante que celle qui figure dans le droit en vigueur. En effet, dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2013, l'article L. 5211-32-1 prévoyait cette possibilité.

Aussi, la première année de sa création, la métropole d'Aix-Marseille-Provence bénéficierait d'une dotation d'intercommunalité par habitant égale au montant de la dotation d'intercommunalité par habitant de la communauté urbaine de Marseille, soit 89,93 euros par habitant. Le montant total de la dotation d'intercommunalité attribuée à la métropole d'Aix-Marseille-Provence serait donc de **167 millions d'euros**.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, la métropole d'Aix-Marseille-Provence bénéficierait de 49,8 millions d'euros de plus au titre de sa dotation d'intercommunalité que la somme des dotations

¹ Rapport n° 580 (2012-2013) de M. René Vandierendonck fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 mai 2013.

² Les chiffres de la présente partie reposent sur des calculs menés sur des données de la direction générale des collectivités territoriales, mais ne constituent pas directement des estimations de cette direction. Cela explique qu'il puisse y avoir de légères différences entre eux et les chiffres de l'étude d'impact ou des autres commentaires d'article.

d'intercommunalité perçues actuellement par les EPCI, en appliquant cette ancienne disposition favorable aux fusions.

Ainsi, il est prévu un **alignement sur la dotation d'intercommunalité par habitant de la communauté urbaine de Marseille, qui est élevée**, alors que l'article L. 5211-32-1 actuellement en vigueur apporte une limitation à cette règle, puisque la dotation par habitant la plus élevée parmi les établissements préexistants est bien prise en compte, **mais dans la limite de 105 % de la moyenne** des dotations par habitant de ces établissements, pondérés par leur population.

Conséquences de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence sur la dotation d'intercommunalité dans son ensemble

(en millions d'euros)

Évolution de l'enveloppe des communautés d'agglomération	- 31,3
Évolution de l'enveloppe des syndicats d'agglomération nouvelle	- 4,9
Évolution de l'enveloppe des communautés urbaines et métropoles	+ 71,2
Évolution de la dotation d'intercommunalité	+ 35,1

Source : commission des finances

Le surcoût serait donc de 35,1 millions d'euros sur la DGF des EPCI.

L'année suivant celle de sa création, la DGF de la métropole d'Aix-Marseille-Provence serait déterminée en application du régime de droit commun des métropoles¹.

B. UNE HARMONISATION PROGRESSIVE DE LA FISCALITÉ, CONFORME AUX DISPOSITIONS RELATIVES AUX FUSIONS D'EPCI

S'agissant de la fiscalité, les six EPCI fusionnés faisant application du régime de la fiscalité professionnelle unique, la nouvelle entité serait soumise de plein droit à ce régime fiscal. Aussi, la métropole d'Aix-Marseille-Provence voterait des taux additionnels de taxe d'habitation (TH), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et un taux unique de cotisation foncière des entreprises (CFE).

Aucune disposition du présent article ne traite de la question de l'harmonisation fiscale entre les EPCI, et c'est donc le régime de droit commun qui s'appliquerait. En raison d'écart importants entre les EPCI et les communes, la question de l'harmonisation fiscale fait partie des préoccupations exprimées lors des auditions d'élus organisées par notre collègue René Vandierendonck. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis a souhaité s'intéresser à cette question.

¹ Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 43 du présent projet de loi.

Dans la mesure où le présent article prévoit une fusion des six EPCI, et en l'absence de dispositions contraires, c'est le régime de droit commun relatif aux fusions d'EPCI qui s'applique en matière d'harmonisation fiscale. Cette harmonisation serait nécessairement progressive.

1. Deux méthodes possibles d'harmonisation des taux intercommunaux de la fiscalité des ménages (TH, TFPB et TFPNB)

L'article 1638-0 bis du code général des impôts offre le choix entre deux méthodes d'harmonisation des taux s'appliquant à la fiscalité des ménages.

a) La méthode des taux moyens pondérés des taux additionnels des EPCI fusionnés

Les taux de référence la première année d'existence de la métropole correspondent au taux moyen de chaque taxe des EPCI préexistants, pondéré par l'importance des bases de ces EPCI.

b) La méthode des taux moyens pondérés des communes

Dans ce cas, la première année où la fusion produit ses effets au plan fiscal, les rapports entre les taux de TH et de TF votés par la métropole sont égaux aux rapports constatés, l'année précédente, entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.

c) Une unification progressive des taux sur douze ans sous condition

Dans les deux cas, pour les douze premiers budgets, des taux différenciés d'imposition de TH et de TF peuvent être appliqués sur les territoires respectifs des EPCI préexistants : les différences peuvent ainsi être réduites chaque année d'un treizième et supprimées à partir de la treizième année.

Cependant, ce mécanisme de lissage ne peut s'appliquer qu'à condition que les abattements de TH aient été homogénéisés. Or, à ce jour, les EPCI concernés ne font pas application d'un régime d'abattements de TH en propre : la politique d'abattement qui s'applique sur la part intercommunale correspond à celle adoptée par chaque commune membre.

Aussi, la métropole devra instituer son propre régime d'abattement de TH, ce qui aura un impact sur les impôts effectivement payés par les ménages en raison de l'hétérogénéité actuelle, mais le dispositif de lissage aura justement vocation à éviter tout effet trop brutal.

2. Un lissage de la CFE

La première année, le taux de la CFE voté par la métropole ne pourrait pas excéder le taux moyen de cette taxe constaté l'année précédente dans les communes membres, pondéré par l'importance relative des bases imposées sur le territoire de ces communes.

Chaque année, le taux applicable dans chaque commune approcherait le taux cible défini par l'EPCI issu de la fusion, c'est-à-dire la métropole. La durée d'unification des taux est fonction du rapport entre le taux de la commune la plus imposée et le taux de la commune la moins imposée, le conseil de la métropole pouvant, par une délibération adoptée à la majorité simple, modifier la durée de cette période d'unification sans que celle-ci puisse excéder douze ans.

3. Une harmonisation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères nécessaire dans les cinq ans

Une des craintes exprimées lors des auditions précitées concernait la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dans la mesure où, à ce jour, les collectivités concernées ont voté des taux très différents, voire financent le service d'enlèvement des ordures ménagères sur leur budget.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, la TEOM antérieurement instituée sur les territoires des EPCI existants continuerait de s'appliquer sur les mêmes périmètres, les mêmes zonages et les mêmes bases. Cependant, la métropole d'Aix-Marseille-Provence pourrait harmoniser les taux applicables dès la première année de création de la métropole ; à défaut, le régime serait maintenu pour une durée maximale de cinq ans.

4. Attributions de compensation (AC) et dotations de solidarité communautaire (DSC) : aucun changement sauf décision contraire des organes délibérants

Les montants individuels des attributions de compensation alloués par la métropole seraient, de plein droit, égaux à ceux que versait l'EPCI d'origine l'année précédant la fusion. Une révision de ceux-ci pourrait être décidée par **délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée des conseils municipaux concernés et du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, mais l'ajustement ne pourrait pas excéder 5 % du montant initial de l'attribution de compensation.**

S'agissant des DSC, celles-ci seraient prises en charge par la métropole dans des conditions identiques à celles décidées par les EPCI préexistants ; néanmoins, le principe et les critères pourraient être modifiés par le conseil de la métropole statuant à la majorité simple (*cf.* supra article 22). Le montant total de cette enveloppe pourrait être modifié, par un vote à la majorité simple, pour ajuster les modalités de financement de la solidarité communautaire.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

Si la commission des lois a adopté le principe de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, elle a considéré que le calendrier proposé était trop ambitieux.

Aussi, outre des amendements de précision, la commission des lois a notamment adopté un amendement de son rapporteur qui repousse la création de cette métropole du 1^{er} janvier 2015 au 1^{er} janvier 2016, tout en prévoyant que la conférence métropolitaine est mise en place dès l'entrée en vigueur de la présente loi. L'Etat est chargé de l'associer aux modalités de création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances reconnaît le pragmatisme de la solution adoptée par la commission des lois qui permet d'assurer la création d'une métropole sur un territoire qui a manifestement besoin d'une structure plus intégrée, tout en reconnaissant les difficultés, réelles, exprimées par les élus concernés.

Elle constate par ailleurs que les dispositifs d'harmonisation fiscale existants sont de nature à permettre un lissage progressif de la fiscalité des six EPCI concernés.

S'agissant du calcul de la dotation d'intercommunalité, votre commission des finances constate qu'outre le bénéfice résultant de l'accession au statut de métropole, la métropole d'Aix-Marseille-Provence bénéficiera de modalités de création particulièrement favorables : sa dotation d'intercommunalité sera calculée en prenant en compte le montant par habitant le plus élevé des EPCI préexistants, contrairement au droit désormais applicable aux fusions d'une communauté urbaine et d'un EPCI.

Ce régime particulier lui permettrait de bénéficier de 18,7 millions d'euros supplémentaires, d'après les estimations de la commission des finances.

Or compte tenu du gel de l'enveloppe normée, qui revient à faire supporter la création des métropoles par les collectivités territoriales elles-mêmes, et alors que la création des métropoles pèse déjà à hauteur de 36 millions d'euros sur la DGF des EPCI, il n'est pas souhaitable de prévoir un régime dérogatoire coûteux pour un EPCI en particulier.

Votre commission des finances vous propose donc d'adopter **un amendement** supprimant le régime dérogatoire relatif à la fusion des six EPCI l'année de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

La hausse de la dotation d'intercommunalité liée à la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence serait donc de 15 millions d'euros environ,

au lieu des 34 millions d'euros estimés dans l'étude d'impact. La métropole recevrait pour sa part une dotation d'intercommunalité estimée à 148,6 millions d'euros, au lieu de 167,3 millions d'euros.

Votre commission des finances vous propose, par ailleurs **un amendement de précision.**

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois, sous réserve des amendements qu'elle vous soumet.

ARTICLE 31

(Art. L. 5217-1 à L. 5217-20 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Restructuration du régime métropolitain

Commentaire : le présent article vise à définir le régime de droit commun des métropoles.

I. LE DROIT EXISTANT

L'analyse générale du présent article a été faite de manière détaillée par le rapporteur de la commission des lois saisie au fond¹. Le commentaire ci-dessous se limitera donc aux aspects financiers de la création des métropoles, conformément aux termes de la saisine de votre commission des finances.

A. LA CRÉATION DES MÉTROPOLIS N'A PAS CONNU LE SUCCÈS ESCOMPTÉ

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a créé les métropoles définies comme une nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre disposant de compétences larges, les autres niveaux de collectivités territoriales (la région ou le département) pouvant également transférer des compétences vers la métropole.

Sur les huit EPCI éligibles à l'époque (hors Paris), c'est-à-dire dépassant le seuil démographique de 500 000 habitants, un seul a choisi ce régime : la métropole Nice Côte d'Azur. En raison de ce succès mitigé, et alors qu'il est aujourd'hui nécessaire de doter les grandes agglomérations françaises d'un statut à la hauteur des défis auxquels elles doivent faire face, il a semblé nécessaire de proposer un cadre juridique rénové pour les métropoles.

B. UN RÉGIME PROCHE DE CELUI DES COMMUNAUTÉS URBAINES

1. S'agissant de la dotation d'intercommunalité

Les métropoles bénéficient d'une dotation d'intercommunalité fixée à 60 euros par habitant. La seule différence entre les métropoles et les communautés urbaines concerne les garanties : alors que les métropoles bénéficient d'une dotation d'intercommunalité au moins égale à la dotation

¹ Rapport n° 580 (2012-2013) de M. René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 mai 2013.

d'intercommunalité perçue l'année précédente, les communautés urbaines se voient attribuer une dotation d'intercommunalité **par habitant** au moins égale à la dotation d'intercommunalité par habitant perçue l'année précédente.

En cas d'augmentation de la population, le régime des communautés urbaines est donc plus favorable que celui des métropoles¹.

2. S'agissant des compensations des transferts de compétences

Les principes régissant les compensations de transferts de charges entre les régions ou départements et les métropoles s'inspirent de ceux existant entre l'Etat et les collectivités territoriales, et respectent le principe de neutralité financière des transferts de compétences.

Aux termes de l'article L. 5217-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans sa rédaction en vigueur, *« les charges transférées doivent être équivalentes aux dépenses consacrées par la collectivité l'année précédant la création de la métropole »*.

L'évaluation des charges transférées est placée sous le contrôle d'une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, dont la composition est fixée par la loi mais qui varie en fonction de la collectivité territoriale qui transfère lesdites compétences (le département ou la région). Dans le cas où la commission ne parviendrait pas à trouver un accord, 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 ou le département, assure la neutralité du transfert. Elle est indexée, chaque année, sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES PAR DIVERS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS

Le présent article, qui ne s'applique ni à l'Île-de-France ni à la communauté urbaine de Lyon, rend automatique, à partir d'un certain seuil démographique, la transformation d'un EPCI à fiscalité propre en métropole.

Les compétences de la métropole sont larges :

- il est prévu qu'elle prenne en charge davantage d'attributions qu'une communauté urbaine ;

- s'agissant des transferts de compétences départementales prévus par le présent article, dans un premier temps, la règle est celle d'un accord entre le

¹ Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 43 du présent projet de loi.

département et la métropole, avant que le transfert ne devienne automatique à partir du 1^{er} janvier 2017 ;

- concernant les transferts de compétences régionales, un accord des deux parties serait nécessaire ;

- enfin, pourrait être confié par l'Etat aux métropoles un « bloc » de compétences en matière de logement.

B. DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES QUI TRADUISENT LES ADAPTATIONS APPORTÉES AU RÉGIME DES MÉTROPOLES

1. Une dotation d'intercommunalité calquée sur celle des communautés urbaines (cf. supra article 43)

Le régime applicable en matière de dotation d'intercommunalité des métropoles est celui des communautés urbaines, qui prévoit :

- une dotation moyenne par habitant de 60 euros ;

- la garantie de percevoir une dotation par habitant égale à celle perçue l'année précédente.

Cet alignement sur le régime de garantie des communautés urbaines constitue, en cas d'augmentation de la population, un avantage par rapport au régime des métropoles tel qu'il est défini par le droit actuel.

La transformation des sept communautés urbaines et de la métropole de Nice Côte d'Azur en métropoles « nouvelle version » n'aurait donc aucun impact sur la DGF des EPCI.

En revanche, la transformation des cinq communautés d'agglomération identifiées en métropoles modifierait bien la répartition de la DGF des EPCI entre les différentes catégories d'EPCI :

- d'une part, l'enveloppe attribuée aux communautés urbaines et métropoles augmenterait de 137 millions d'euros ;

- d'autre part, l'enveloppe attribuée aux communautés d'agglomération diminuerait de 101 millions d'euros.

Au total, le **surcoût** dû à la création des métropoles au sein de la DGF des EPCI est donc évalué à **36 millions d'euros**, qui pèseraient sur la dotation de compensation des EPCI.

Le fonctionnement détaillé de la dotation d'intercommunalité des métropoles est précisé au commentaire de l'article 43 du présent projet de loi.

2. Les compensations de transferts de compétences

L'évaluation des charges transférées aurait désormais un caractère contradictoire (nouvel article L. 5217-8 du CGCT). Alors qu'une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées – composée à égalité de représentants de la collectivité transférant des compétences et de représentants de la collectivité devant exercer à l'avenir ces compétences – doit, selon les dispositions issues de la loi de 2010, être consultée sur les modalités de compensation des charges, **le montant des dépenses serait désormais constaté par les conventions de transferts.**

Par ailleurs, alors que la loi de 2010 prévoyait la possibilité d'appliquer des règles en cas de désaccord de la commission, ce dispositif n'est plus prévu. **Il serait donc nécessaire que la convention entre les collectivités aboutisse pour que le transfert intervienne.**

Aucune modification n'est apportée, enfin, s'agissant de la dotation de compensation des charges transférées.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

La commission des lois a, sur l'initiative de son rapporteur, profondément modifié cet article, en particulier s'agissant de la définition de la métropole, ce qui devrait conduire à en limiter le nombre.

Ainsi, l'acquisition du statut de métropole n'est plus automatique, et le double critère de création des métropoles a été relevé¹, tout en assouplissant les conditions de création des communautés urbaines².

En outre, le transfert de plein droit des compétences départementales au 1^{er} janvier 2017 est supprimé.

Enfin, la commission des lois a adopté un amendement rétablissant la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, en conservant les dispositions actuellement applicables aux métropoles.

¹ Un ensemble de plus de 450 000 habitants dans une aire urbaine de 750 000 habitants.

² Par dérogation au seuil démographique de 400 000 habitants, pourraient devenir communautés urbaines les EPCI réunissant aux moins deux fonctions parmi les suivantes : le siège du chef-lieu de la région, le siège d'un centre hospitalier universitaire, le siège d'un pôle universitaire, la présence d'au moins deux pôles de compétitivité, la présence d'au moins deux pôles d'excellence.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La nécessité de limiter le nombre de métropoles est partagée par votre rapporteur pour avis.

Certaines communautés d'agglomération ne pourront pas devenir métropoles, mais pourront en revanche devenir des communautés urbaines. La dotation par habitant de ces deux types d'EPCI étant identique, les conséquences financières n'en seront pas nécessairement modifiées, sauf si les actuelles communautés d'agglomération ne désirent pas devenir des communautés urbaines.

La commission des lois ayant rétabli la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, votre commission des finances vous propose d'adopter un **amendement de coordination** : il prévoit que la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées est bien consultée avant la constatation, au sein des conventions de transfert, des montants des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges pour chaque compétence transférée et pour chaque collectivité.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois, sous réserve de l'amendement qu'elle vous soumet.

ARTICLE 43

(Art. L. 5211-28, L. 5211-29 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales)

Coordinations relatives au calcul de la dotation d'intercommunalité

Commentaire : le présent article a pour objet de tenir compte de la création des métropoles et de la métropole de Lyon pour le calcul de la dotation d'intercommunalité.

I. LE DROIT EXISTANT

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes comprend une composante « dotation d'intercommunalité », au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont le montant s'élève, en 2013, à 2,7 milliards d'euros.

A. LE CALCUL DU MONTANT DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ

L'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que cinq catégories de groupements reçoivent la dotation d'intercommunalité.

Il s'agit :

- des communautés de communes à fiscalité additionnelle ;
- des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique ;
- des communautés d'agglomération ;
- des syndicats d'agglomération nouvelle ;
- des communautés urbaines ;

En outre, l'article L. 5217-13 prévoit que les métropoles en bénéficient également.

Le montant total de la dotation d'intercommunalité est obtenu en additionnant les enveloppes de chaque catégorie d'EPCI, calculées à partir d'une dotation par habitant dont le montant est inscrit à l'article L. 5211-29 précité.

Le montant alloué à la catégorie des communautés urbaines est défini à l'article L. 5211-30. Il est égal à 60 euros par habitant. S'agissant des métropoles, l'article L. 5217-13 prévoit que leur dotation par habitant est égale à celle des communautés urbaines. Pour ces deux catégories, ces montants sont cependant des minimums : en application des mécanismes de garantie prévus (*cf. infra*), le

montant par habitant effectivement perçu peut être supérieur à 60 euros¹. La masse à répartir tient donc compte de ces garanties.

Calcul de la dotation d'intercommunalité en 2013

(en euros)

	Dotation par habitant	Masse totale
Communauté de communes à fiscalité additionnelle	20,05	246 631 524
Communauté de communes à fiscalité propre (simple)	24,48	616 514 115
Communauté de communes à fiscalité propre (bonifiée)	34,06	
Communauté d'agglomération	45,40	1 192 089 774
Syndicat d'agglomération nouvelle	48,42	11 997 411
Communautés urbaines et métropoles	60,00	634 720 304
Total	42,13	2 701 953 128

Source : DGCL

Le montant de la dotation d'intercommunalité est déduit de la dotation d'aménagement (article L. 5211-28). Le solde alimente les dotations de péréquation du niveau communal, à savoir la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP). **On pourrait donc craindre que toute augmentation de la dotation d'intercommunalité implique une diminution des trois dotations de péréquation communales.**

Cependant, dans la pratique, l'évolution des dotations de péréquation est définie indépendamment. Ainsi, en 2013, il a été décidé que la DSU, la DSR et la DNP augmenteraient de 208 millions d'euros. La croissance « spontanée » de la dotation d'intercommunalité est ensuite constatée, et au final, ces montants sont répercutés sur les variables d'ajustement, en l'occurrence sur la dotation de compensation des EPCI.

B. LA RÉPARTITION DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ

La dotation d'intercommunalité est répartie par catégorie d'EPCI, en application de l'article L. 5211-30 du CGCT.

Le droit commun prévoit une dotation de base – correspondant à 30 % de chaque enveloppe – répartie en fonction de la population et le cas échéant du coefficient d'intégration fiscale (CIF), et une dotation de péréquation – correspondant à 70 % de l'enveloppe – répartie en fonction de la population, du potentiel fiscal et le cas échéant du CIF.

¹ Ainsi, par exemple, la communauté urbaine de Marseille perçoit près de 90 euros par habitant.

Les communautés urbaines et les métropoles font l'objet d'un régime différent.

S'agissant des communautés urbaines, elles bénéficient d'un montant par habitant (60 euros), augmenté le cas échéant par une garantie.

Les quatrième à sixième alinéas de l'article L. 5211-30 prévoient en effet une garantie pour les communautés urbaines créées avant le 1er janvier 2008. Si le montant par habitant perçu en 2012 est supérieur aux 60 euros par habitant prévus, elles reçoivent un montant égal à la différence.

S'agissant des métropoles, elles bénéficient, la première année, d'une dotation calculée à partir du montant de 60 euros par habitant précité.

En application de l'article L. 5217-13, ce montant est augmenté, le cas échéant, d'une garantie, lorsque la métropole est créée suite à une transformation (article L. 5211-41), à une extension puis une transformation (article L. 5211-41-1) ou à une fusion (article L. 5211-41-3).

Le montant de cette garantie est égal à la différence entre :

- d'une part la somme des montants des dotations d'intercommunalité perçus l'année précédente par les EPCI préexistants ;

- et d'autre part le montant de la dotation d'intercommunalité calculé au profit de la métropole.

Mécanismes de garantie – Droit existant

Communautés urbaines créées avant 2008	1 ^{er} terme	(dotation 2012 / population 2012) x population 2013
	2 nd terme	population 2013 x 60 €
Métropoles issues de fusions ou de transformations	1 ^{er} terme	dotations 2012 des EPCI préexistants
	2 nd terme	population 2013 x 60 €

N.B. La garantie est égale à la différence entre le premier et le second terme.

Source : commission des finances

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA RÉÉCRITURE DES DISPOSITIONS RELATIVES AU CALCUL DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ DES COMMUNAUTÉS URBAINES ET DES MÉTROPOLIS

Tout d'abord, l'article 31 du projet de loi procède à une réécriture du chapitre VII du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales : **l'article L. 5217-13, qui définit les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement des métropoles, est donc totalement modifié** et concerne désormais les dispositions financières relatives aux territoires.

Dès lors, le présent article réécrit les dispositions relatives au calcul de la DGF des métropoles et tient compte de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et de la Métropole de Lyon.

Le 1^o modifie l'article L. 5211-28, qui prévoit que les dotations d'intercommunalité des différentes catégories d'EPCI sont prélevées sur la dotation d'aménagement. Sont ajoutées à la liste de ces EPCI la métropole d'Aix-Marseille-Provence et la Métropole de Lyon.

Le 2^o modifie l'article L. 5211-29, qui définit les cinq enveloppes de dotation d'intercommunalité. Le a) ajoute les métropoles, la métropole d'Aix-Marseille-Provence et la Métropole de Lyon à la première enveloppe, à côté des communautés urbaines.

Par ailleurs, le b) abroge le 6^o du I du même article, relatif à des dispositions transitoires concernant les communautés urbaines pour la période 2000-2002.

Enfin, le c) modifie le renvoi qui est fait à l'article L. 5211-30 pour définir le montant de la dotation d'intercommunalité affecté à la première enveloppe, pour tenir compte des a) et b) ci-dessus.

Le 3^o modifie l'article L. 5211-30, relatif aux règles de répartition de chaque enveloppe de dotation d'intercommunalité.

Le a) procède à une modification rédactionnelle.

Le b) supprime les dispositions actuelles relatives aux communautés urbaines, qui s'appliquent également aux métropoles du fait du renvoi opéré par l'article L. 5217-13, afin de les déplacer plus bas dans l'article. Leur inscription à cet endroit de l'article pouvait en effet paraître incongrue, car se trouvant au milieu de dispositions relatives à d'autres catégories d'EPCI.

Le c) introduit un 2^o qui réécrit donc les dispositions relatives aux communautés urbaines, étendues aux métropoles et à la métropole d'Aix-Marseille-Provence et à la Métropole de Lyon.

Le a) de ce 2^o prévoit, conformément au droit existant, que la dotation d'intercommunalité est égale au produit de la dotation moyenne par habitant de la catégorie par la population, augmenté le cas échéant d'une garantie. La dotation moyenne par habitant est fixée à 60 euros.

Le b) de ce 2^o définit cette garantie. Le mécanisme de garantie concernant les communautés urbaines et celui relatif aux métropoles (article L. 5217-13) est donc unifié.

Si le montant par habitant perçu en 2012 est supérieur à celui prévu pour 2013¹ (c'est-à-dire aux 60 euros), la différence, multipliée par la population de 2013, est versée à l'EPCI.

¹ L'on peut prendre comme exemple ce qui se serait appliqué en 2013, pour faciliter les comparaisons avec le droit existant.

Pour le calcul de la garantie des métropoles au titre de leur première année, le montant par habitant perçu en 2012 est celui de l'EPCI préexistant.

Mécanismes de garantie – Projet de loi

Communautés urbaines, métropoles, métropole AMP et Métropole de Lyon	1 ^{er} terme	(dotation 2012 / population 2012) x population 2013
	2 nd terme	population 2013 x 60 €
Métropoles nouvellement créées	1 ^{er} terme	(dotation 2012 de l'EPCI préexistant / population 2012) x population 2013
	2 nd terme	population 2013 x 60 €

N.B. La garantie est égale à la différence entre le premier et le second terme.

Source : commission des finances

La seule différence réside donc dans le fait que la garantie pour les métropoles reposait sur le montant de la dotation perçue l'année précédente. Il reposerait désormais sur le montant de la dotation par habitant. Ce changement sera favorable en cas d'augmentation de la population¹.

B. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

La création des métropoles emporte des conséquences financières² sur la dotation d'intercommunalité.

1. Les métropoles de droit commun

L'estimation du coût de la mise en place des métropoles de droit commun repose sur l'hypothèse que toutes les communautés d'agglomération (CA) de plus de 400 000 habitants deviendront des métropoles³. Seraient concernées les communautés d'agglomération de Rennes Métropole, de Montpellier, de Grenoble Alpes Métropole, de Toulon Provence Méditerranée et de Rouen Elbeuf Austreberthe.

Ces changements de statut impliqueraient une baisse de l'enveloppe de dotation d'intercommunalité des CA et une hausse de l'enveloppe des communautés urbaines et métropoles, ainsi qu'une évolution de la dotation perçue effectivement par ces EPCI.

¹ Voir sur ce point le commentaire de l'article 31.

² Les chiffres de la présente partie reposent sur des calculs menés sur des données de la direction générale des collectivités territoriales, mais ne constituent pas directement des estimations de cette direction. Cela explique qu'il puisse y avoir de légères différences entre eux et les chiffres de l'étude d'impact ou des autres commentaires d'article.

³ Par simplicité, cette estimation retient l'hypothèse que toutes les métropoles seraient créées en 2014.

Conséquences de la création des métropoles de droit commun sur la dotation d'intercommunalité dans son ensemble

(en millions d'euros)

Évolution de l'enveloppe des communautés d'agglomération en 2014	- 99,9
Évolution de l'enveloppe des communautés urbaines et métropoles en 2014	+ 135,9
Évolution de la dotation d'intercommunalité	+ 36,0

Source : commission des finances

Conséquences de la création des métropoles de droit commun sur la dotation d'intercommunalité perçue par les EPCI concernés

(en millions d'euros)

Somme des dotations d'intercommunalité effectivement perçues par les communautés d'agglomération préexistantes en 2013	109,9
Somme des dotations d'intercommunalité effectivement perçues par ces métropoles en 2014	135,9

Source : commission des finances

L'impact pour la dotation d'intercommunalité dans son ensemble est une hausse de 36 millions d'euros (135,9 millions d'euros moins 99,9 millions d'euros). Le financement de cette hausse reposera sur la dotation de compensation des EPCI (4,5 milliards d'euros en 2012).

L'impact pour les CA « restantes » est positif : elles auront 10,1 millions d'euros de plus à se répartir entre elles dans leur enveloppe (109,9 millions d'euros moins 99,9 millions d'euros). En effet, le montant par habitant moyen effectivement perçu par les CA qui deviendront métropoles (49,99 euros) est supérieur au montant par habitant de la catégorie (45,4 euros). Or l'enveloppe des CA est calculée en multipliant le montant par habitant de la catégorie par la population concernée. De ce fait, le montant de cette enveloppe diminuera bien, mais le montant moyen par habitant effectivement perçu par les CA « restantes » sera plus élevé.

L'impact pour les territoires concernés sera une hausse de 26 millions d'euros de leurs dotations d'intercommunalité (135,9 millions d'euros moins 109,9 millions d'euros).

2. La métropole d'Aix-Marseille-Provence

L'estimation du coût de la mise en place de la métropole d'Aix-Marseille-Provence¹ repose sur l'hypothèse que la communauté urbaine de Marseille se transforme en métropole et fusionne avec les communautés d'agglomération de Salon Étang de Berre Durance, du Pays d'Aubagne et de

¹ Sur ce point, se reporter également au commentaire de l'article 30 du présent projet de loi.

l'étoile, du Pays d'Aix en Provence, du Pays de Martigues, ainsi qu'avec le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence.

Ces changements de statuts impliquent une baisse de l'enveloppe de dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération et des syndicats d'agglomération nouvelle, une hausse de l'enveloppe des communautés urbaines et métropoles, ainsi qu'une évolution de la dotation perçue effectivement par ces EPCI.

Le projet de loi prévoit également l'application du régime des communautés urbaines tel qu'il existait avant la loi de finances pour 2013 en cas de fusion et de transformation : la dotation d'intercommunalité par habitant retenue est la dotation par habitant la plus élevée des EPCI préexistants. Ainsi, la dotation par habitant de la métropole serait de 89,93 euros.

Conséquences de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence sur la dotation d'intercommunalité dans son ensemble

(en millions d'euros)

Évolution de l'enveloppe des communautés d'agglomération	- 31,3
Évolution de l'enveloppe des syndicats d'agglomération nouvelle	- 4,9
Évolution de l'enveloppe des communautés urbaines et métropoles	+ 71,2
Évolution de la dotation d'intercommunalité	+ 35,1

Source : commission des finances

Conséquences de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence sur la dotation d'intercommunalité des EPCI concernés

(en millions d'euros)

Somme des dotations d'intercommunalité effectivement perçues par les EPCI préexistants en 2013	117,4
- dont somme des dotations d'intercommunalité effectivement perçues par les CA préexistants en 2013	18,6
- dont somme des dotations d'intercommunalité effectivement perçues par le SAN préexistant en 2013	2,8
- dont somme des dotations d'intercommunalité effectivement perçues par la CU préexistante en 2013	96,1
Somme des dotations d'intercommunalité effectivement perçues par la métropole en 2014	167,3

Source : commission des finances

L'impact pour la dotation d'intercommunalité dans son ensemble est une hausse de 35,1 millions d'euros (71,2 millions d'euros moins 31,3 millions d'euros moins 4,9 millions d'euros). Le financement de cette hausse reposera sur la dotation de compensation des EPCI.

L'impact pour les communautés d'agglomération « restantes » est négatif : elles auront 12,7 millions d'euros de moins à se répartir dans leur enveloppe (18,6 millions d'euros moins 31,3 millions d'euros). En effet, le montant par habitant moyen effectivement perçu par les CA intégrées à la métropole de Marseille (27 euros) est inférieur au montant par habitant de la catégorie (45,4 euros). Or l'enveloppe des CA est calculée en multipliant le montant par habitant de la catégorie par la population concernée. De ce fait, le montant de cette enveloppe diminuera et le montant moyen par habitant effectivement perçu par les CA « restantes » diminuera proportionnellement plus.

L'impact pour les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) « restants » est négatif : ils auront 2,1 millions d'euros de moins à se répartir entre eux dans leur enveloppe (2,8 millions d'euros moins 4,9 millions d'euros). En effet, le montant par habitant moyen effectivement perçu par le SAN Ouest Provence, intégré à la métropole de Marseille (27,46 euros), est inférieur au montant par habitant de la catégorie (45,4 euros). Or l'enveloppe des SAN est calculée en multipliant le montant par habitant de la catégorie par la population concernée. De ce fait, le montant de cette enveloppe diminuera et le montant moyen par habitant effectivement perçu par les SAN « restants » diminuera proportionnellement plus.

L'impact pour les territoires concernés sera une hausse de 49,8 millions d'euros de la dotation d'intercommunalité perçue (167,3 millions d'euros moins 117,4 millions d'euros).

3. La métropole de Lyon et Grand Paris Métropole

La création de ces deux structures ne pèsera pas sur la dotation d'intercommunalité dans la mesure où :

- la Métropole de Lyon se substituera à la communauté urbaine, le montant de sa dotation par habitant est donc inchangé ;
- Grand Paris Métropole n'étant pas un EPCI, elle ne bénéficiera pas de la dotation d'intercommunalité.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

La commission des lois du Sénat a adopté cet article sans modification, dans l'attente de l'avis de votre commission des finances.

Toutefois, les modifications qu'elle a portées aux articles 31 et 40 peuvent avoir des incidences financières.

En effet, la commission des lois a supprimé l'automatisme de l'institution des métropoles et relevé le double critère de population exigé pour bénéficier de ce statut : pourra devenir métropole un ensemble de 450 000 habitants (au lieu de 400 000) dans une aire urbaine de 750 000 habitants (au lieu

de 500 000). Le nombre de métropoles susceptibles d'être créées est donc moindre.

La commission des lois a par ailleurs assoupli les conditions de création des communautés urbaines. Le projet de loi prévoyait d'abaisser le seuil de 450 000 habitants à 400 000 ; la commission des lois a également ajouté que pouvaient devenir communautés urbaines les EPCI réunissant au moins deux fonctions de commandement parmi une liste de cinq¹.

Au final, certaines communautés d'agglomération ne pourront pas devenir métropoles, mais pourront en revanche devenir des communautés urbaines. La dotation par habitant de ces deux types d'EPCI étant la même, les conséquences financières n'en seront pas nécessairement modifiées. A moins que les actuelles communautés d'agglomération ne désirent pas devenir des communautés urbaines.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances **approuve la refonte des dispositions** relatives à la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines et des métropoles, qui permet de prendre en compte la création des métropoles mais également de clarifier la rédaction des articles correspondants du CGCT.

Elle propose néanmoins deux amendements de précision. Le premier a pour objet de simplifier encore la rédaction proposée et de supprimer la référence à la Métropole de Lyon parmi les EPCI, dans la mesure où elle est une collectivité *sui generis*. Le second précise que la métropole d'Aix-Marseille-Provence fait bien partie de la catégorie des métropoles.

L'incidence de la création des métropoles, dont celle d'Aix-Marseille-Provence, sur le montant de la dotation d'intercommunalité est évalué par votre commission à 70 millions d'euros environ.

Cependant, l'amendement que vous propose votre commission des finances à l'article 30² diminuerait ce montant d'environ 18,7 millions d'euros, selon ses estimations. Le coût de la création des métropoles serait donc de 51 millions d'euros environ.

Cette somme serait financée sur la dotation de compensation des EPCI.

Le montant global de la dotation d'intercommunalité (2,7 milliards d'euros en 2013) sera donc en hausse de 2,6 %, tandis que celui de la dotation de compensation des EPCI (4,5 milliards d'euros en 2012) sera en baisse de 1,6 %.

¹ Siège du chef-lieu de région, siège d'un centre hospitalier universitaire, siège d'un pôle universitaire, présence d'au moins deux pôles de compétitivité ou présence d'au moins deux pôles d'excellence.

² Voir le commentaire de l'article 30 du présent projet de loi.

Il convient également de préciser que les EPCI appelés à devenir métropoles ou communautés urbaines bénéficient actuellement d'un tiers de la dotation de compensation. Un tiers de cette baisse pèsera donc sur eux.

Votre rapporteur pour avis estime que ce montant, ainsi que celui résultant de l'achèvement de la carte intercommunale¹, pourrait être pris en compte lorsqu'il faudra réduire les dotations aux collectivités territoriales.

En effet, il ne semble pas justifié que les surcoûts liés à la mise en place des métropoles ou à l'achèvement de la carte intercommunale pèsent sur les collectivités territoriales. Le coût de la réforme devrait donc être déduit du montant de baisse des dotations de l'État (3 milliards d'euros sur deux ans).

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois, sous réserve des amendements qu'elle vous soumet.

¹ Voir le commentaire de l'article 10.

ARTICLE 44

Autorisation du Gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le régime budgétaire, fiscal, comptable et financier applicable aux métropoles et à la métropole d'Aix-Marseille-Provence

Commentaire : le présent article habilite le Gouvernement à fixer par ordonnance le régime budgétaire, fiscal, comptable et financier des métropoles et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

I. LE DROIT EXISTANT

Le régime budgétaire et comptable des métropoles est actuellement régi par les articles L. 5217-9 à L. 5217-11 du code général des collectivités territoriales, qui renvoient à d'autres dispositions du même code.

L'article L. 5217-9 dispose que « *les articles L. 1611-1 à L. 1611-5 sont applicables à la métropole* ». Ces articles font partie des principes généraux des dispositions financières et comptables applicables aux collectivités territoriales.

L'article L. 5217-10 prévoit en particulier que, « *sous réserve des dispositions du présent titre, la métropole est soumise au livre III de la deuxième partie* », c'est-à-dire aux dispositions applicables aux communes.

Le livre III comprend :

- le titre I^{er}, relatif aux règles budgétaires et comptables des communes ;
- le titre II, relatif aux dépenses des communes ;
- le titre III, relatif aux recettes des communes ;
- et le titre IV, relatif à la comptabilité des communes.

L'article L. 5217-11 apporte certaines précisions concernant les dépenses. Ainsi, « *sous réserve des dispositions qui leur sont propres* », le titre II du livre III de la deuxième partie, relatif aux dépenses des communes, ainsi que le titre II du livre III de la troisième partie, relatif aux dépenses des départements, et le titre II du livre III de la quatrième partie, relatif aux dépenses des régions, sont applicables aux métropoles, pour les compétences exercées respectivement par les communes et EPCI, les départements et les régions, avant la création des métropoles.

L'article L. 5217-12 prévoit que « *les articles L. 5215-32 à L. 5215-35 sont applicables aux métropoles* ». Il s'agit d'articles relatifs aux recettes des communautés urbaines, qui précisent qu'elles disposent notamment des produits des impôts directs locaux, du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Enfin, l'article L. 5217-13 prévoit que les métropoles bénéficient d'une dotation d'intercommunalité.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Tout d'abord, l'article 31 du présent projet de loi réécrit totalement les articles L. 5217-9 à L. 5217-13, en modifiant leur objet.

Le présent article 44 prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures législatives « *propres à compléter et préciser les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables* » applicables aux métropoles et à la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

L'habilitation est donnée pour une durée de douze mois à compter de la publication de la présente loi. Le projet de loi de ratification doit être déposé dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

*

La commission des lois du Sénat a adopté cet article sans modification, dans l'attente de l'avis de votre commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Gouvernement précise que les cadres budgétaires et comptables existants ne sont pas adaptés aux métropoles, dans la mesure où elles sont susceptibles d'exercer des compétences départementales ou régionales.

Le caractère technique du travail à mener justifie le recours aux ordonnances.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois.

ARTICLE 55

Compensation financière des transferts de compétences

Commentaire : le présent article prévoit la compensation financière des transferts de compétences à titre définitif inscrits dans la présente loi.

I. LE DROIT EXISTANT

La première phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution prévoit que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

Cet alinéa, introduit par l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, a conduit à donner une valeur constitutionnelle aux règles de compensation des transferts, qui n'avaient jusque là qu'une valeur législative.

Le titre I^{er} du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales contient ainsi un chapitre IV intitulé « Compensation des transferts de compétence », qui comprend les articles L. 1614-1 à L. 1614-7.

Il ressort de l'application de ces règles plusieurs principes relatifs aux transferts de compétences, qui tendent à assurer leur neutralité tant sur le budget des collectivités que sur celui de l'État.

La compensation doit être intégrale : les ressources transférées « *sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées. [...] Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées* »¹. À côté des charges de fonctionnement sont donc également prises en compte les charges d'investissement.

Elle doit être concomitante : dès la loi de finances de l'année au titre de laquelle intervient un transfert des compétences, des crédits sont inscrits pour compenser celui-ci, la régularisation de leur montant étant effectuée par la suite, lorsque celui-ci est définitivement arrêté.

La compensation doit être contrôlée : le montant des accroissements de charge résultant des transferts est constaté par arrêté interministériel, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). Celle-ci est spécifiquement chargée de la définition des modalités de compensation allouées en contrepartie des transferts et de veiller à l'adéquation entre les charges et les ressources transférées. La CCEC est composée de vingt-deux membres, associant à parité des représentants de l'Etat et de l'ensemble des collectivités territoriales.

¹ Art. L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales.

Elle est présidée par un élu¹.

La compensation doit également être garantie : les dotations correspondantes étaient traditionnellement indexées sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cependant, le montant de la dotation générale de décentralisation (DGD) est gelé depuis 2009. S'agissant des ressources fiscales transférées, lorsque leur produit est inférieur au montant du droit à compensation, l'Etat est tenu de majorer le montant de la fiscalité transférée à due concurrence².

Enfin, la compensation doit être conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit au sein de l'article 72-2, qui prévoit en son troisième alinéa que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». La compensation financière s'effectue donc, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé reprend, à quelques nuances près, le mécanisme de compensation des transferts de compétences mis en place par la loi de décentralisation de 2004³.

Le I du présent article prévoit une compensation financière « au coût historique » d'exercice par l'État des compétences transférées. Il précise les modalités de calcul des droits à compensation des charges d'investissement, constatées sur une période d'au moins cinq ans, et des charges de fonctionnement, constatées sur une période maximum de trois ans.

Un décret en Conseil d'État est prévu pour fixer la durée exacte des périodes de référence ainsi que, pour les charges d'investissement, les modalités de répartition du droit à compensation entre les collectivités bénéficiaires.

Le II prévoit que la compensation financière « *s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* ». Une garantie est prévue, conformément au principe de garantie précédemment exposé.

Enfin, le III organise la continuité du financement des opérations inscrites aux contrats de projets État-régions 2007-2013 relevant de domaines de compétences transférées.

*

La commission des lois du Sénat a adopté cet article sans modification, dans l'attente de l'avis de votre commission des finances.

¹ Actuellement Thierry Carcenac, député et président du conseil général du Tarn.

² Voir notamment la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003.

³ Article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dispositions du présent article appellent les observations suivantes :

- La durée de « *cinq ans au moins* » prévue pour la constatation des charges d'investissement est identique à celle de 2004. Le décret avait alors prévu cinq ans pour les routes et dix ans pour les autres investissements. Cette différence avait été considérée comme favorable aux collectivités. Le dispositif proposé conserve donc une certaine souplesse, qui permettra éventuellement de retenir la même solution.

- La durée de « *trois ans maximum* » pour la constatation des charges de fonctionnement est différente de celle retenue en 2004. La loi avait alors prévu une durée de trois ans, sans prévoir que ce soit un maximum. Mais le décret avait retenu une période d'un an dans certains cas, cette interprétation étant plus favorable aux collectivités. La rédaction proposée permet d'introduire une certaine souplesse qui permettra éventuellement de retenir la même solution.

En tout état de cause, le décret en Conseil d'État fixant les durées retenues sera soumis à la CCEC.

- La possibilité de prévoir par décret des modalités de répartition entre les collectivités bénéficiaires, pour les charges d'investissement, est une innovation. Elle permettra de palier certaines difficultés. En effet, une compensation calculée uniquement en fonction des montants constatés pourrait conduire à accorder une forte compensation aux collectivités dans lesquelles des investissements importants ont été menés et où il sera donc moins nécessaire d'en mener de nouveaux. La rédaction retenue permettra éventuellement une répartition plus « intelligente » de la compensation, en fonction de critères objectifs, comme par exemple les besoins d'investissement.

- Des interrogations subsistent en revanche sur la véritable portée de cet article, dans la mesure où le présent projet de loi ne prévoit pas de transfert obligatoire de compétences.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, la seule application éventuelle de cet article serait le transfert de l'État aux métropoles et à la Métropole de Lyon de « *grands équipements et infrastructures* ».

Cependant, dans la mesure où il s'agit de transferts facultatifs, les modalités de calcul de la compensation pourraient être définies par voie conventionnelle.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 mai 2013, sous la présidence de **M. Philippe Marini, président**, la commission a examiné le rapport pour avis de **M. Jean Germain, rapporteur pour avis**, sur le projet de loi n° 465 (2012-2013) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dans le texte n° 581 (2012-2013) adopté par la commission des lois le 15 mai 2013.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Philippe Marini, président. – Nous allons entendre le rapport pour avis de Jean Germain sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Quelques remarques de procédure en introduction : nous sommes saisis de quinze articles, dont six que la commission des lois nous a délégués pour examen au fond.

Je vous rappelle que la commission des lois saisie au fond s'est réunie mercredi dernier et que, sur le rapport de René Vandierendonck, qui sera présent parmi nous ce matin, elle a adopté un texte. C'est donc sur le fondement du texte de la commission des lois que nous allons travailler ce matin.

En élaborant son texte, la commission des lois a adopté sans modification cinq des six articles dont elle nous a délégué l'examen, dans l'attente de notre avis. Elle a en revanche supprimé à titre conservatoire l'un de ces articles.

Je vous propose de procéder de la manière suivante :

- nous allons ce matin entendre le rapport de Jean Germain et examiner les amendements qu'il nous propose ;

- le rapporteur participera la semaine prochaine à la réunion de la commission des lois consacrée à l'examen des amendements au texte de la commission. Il y défendra les amendements de la commission des finances, sur lesquels la commission des lois va émettre un avis.

S'agissant des articles dont l'examen nous a été délégué, il apportera à la commission des lois tous les éclairages utiles sur les différents amendements extérieurs, avant que celle-ci ne donne son avis sur ces amendements.

Je constate que cette manière de procéder recueille votre assentiment. Maintenant notre rapporteur va nous dire ce que nous avons à attendre et à redouter des métropoles.

M. Jean Germain, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, dans le prolongement des annonces du Président de la République et des travaux des Etats généraux de la démocratie locale, organisés par le Sénat au

cours de l'année 2012, le Gouvernement a souhaité lancer une réforme de l'action publique locale.

Celle-ci vise à renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales. Il s'agit également de clarifier l'exercice de leurs compétences et d'affirmer le fait métropolitain.

Initialement envisagée sous la forme d'un seul texte, cette réforme a été divisée, comme vous le savez, en trois projets de loi. Le premier de ces projets nous est soumis aujourd'hui.

Le deuxième projet de loi concerne « la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires ». Il traite notamment de la répartition des compétences entre collectivités territoriales en matière de développement économique.

Enfin, le troisième texte porte sur le développement des solidarités territoriales et la démocratie locale. Il aborde notamment la question des transports et de la transition énergétique, met en place le Haut conseil des territoires et propose un renforcement de l'intégration communautaire.

Je ne reviens pas dans le détail sur l'ensemble du texte, qui sur le fond a été envoyé à la commission des lois. Notre collègue René Vandierendonck a rédigé un excellent rapport, auquel vous pourrez vous référer utilement.

Je rappelle cependant, en quelques mots, l'objet du texte.

Le titre I^{er} vise à clarifier les responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat. La clause de compétence générale des départements et des régions est rétablie. Chaque catégorie de collectivités territoriales est désignée comme chef de file pour la mise en œuvre de plusieurs compétences nécessitant l'intervention de collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie. Sont créées les conférences territoriales de l'action publique, instances de dialogue entre les différents niveaux de collectivités et l'État pour renforcer la coordination des politiques publiques.

Le titre II concerne l'affirmation des métropoles et vise ainsi à conforter les dynamiques urbaines.

Le premier chapitre prévoit l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France et crée l'établissement public « Grand Paris Métropole ». D'autre part, il propose notamment un fonds de péréquation propre aux départements d'Île-de-France, supprimé par la commission des lois, et règle les questions de droit de propriété qui se posent dans le quartier de La Défense.

Le chapitre II crée la Métropole de Lyon, collectivité territoriale *sui generis* dotée à la fois des compétences d'une métropole et de celles d'un département, et qui remplace le département du Rhône sur le territoire de l'actuelle communauté urbaine de Lyon.

Le chapitre III institue la métropole d'Aix-Marseille-Provence, issue de la fusion de six établissements publics de coopération intercommunale

préexistants.

Le chapitre IV renforce le régime des métropoles, et prévoit les transferts de compétences dont elles pourront bénéficier.

Le chapitre V porte diverses dispositions relatives à l'intégration métropolitaine et urbaine.

Enfin, le titre III comprend les dispositions relatives à la mise à disposition des agents de l'Etat et à la compensation des transferts de compétences de l'Etat.

Le projet de loi comprend des dispositions financières ou ayant des conséquences financières qui ont justifié que notre commission se saisisse pour avis. Cette saisine porte sur les articles 10, 12, 14, 18, 19, 20, 22, 28 *quater*, 28 *quinquies*, 29, 30, 31, 43, 44 et 55.

La commission des lois a souhaité déléguer au fond à notre commission l'examen des articles 14, 22, 29, 43, 44 et 55, exclusivement financiers.

Cette saisine pour avis porte sur différents sujets.

L'achèvement de la carte intercommunale francilienne tout d'abord. L'article 10 prévoit la couverture intégrale par des EPCI à fiscalité propre de l'ensemble des départements de la petite couronne francilienne, qui n'étaient pas concernés par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010. Le projet prévoyait que ces EPCI regroupent au moins 300 000 habitants : la commission des lois a abaissé ce seuil à 200 000.

Le projet prévoyait également un seuil minimum de 200 000 habitants pour les EPCI de la grande couronne inclus dans le périmètre de l'aire urbaine de Paris. Cette condition a également été supprimée par la commission des lois.

L'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France va entraîner une hausse de la dotation d'intercommunalité, comme cela a été le cas pour l'achèvement de la carte intercommunale dans le reste de la France. On peut évaluer cette hausse à 75 millions d'euros, lissée sur les années 2015 et 2016.

S'agissant de la péréquation, l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France pourrait avoir un impact sur le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF). En tout état de cause, celui-ci serait limité. Quant aux conséquences sur le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), elles n'ont pu être évaluées, du fait du trop grand nombre d'inconnues pesant sur la future carte intercommunale.

Ensuite, l'article 12 du projet de loi crée un établissement public, dénommé « Grand Paris Métropole », comprenant la ville de Paris et « les établissements publics de l'unité urbaine de Paris ».

Cet établissement public « élabore un projet métropolitain » et « met en œuvre des actions de coopération dans les domaines de compétences de ses membres ». Il peut également mettre en œuvre « des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain » et, dans ce but, demander à l'Etat de bénéficier de

certaines de ses compétences. Enfin, il peut se voir déléguer par l'Etat l'attribution des aides à la pierre et la gestion de tout ou partie du contingent préfectoral de logements sociaux.

S'agissant de son financement, il est prévu que l'établissement public disposera « des ressources que lui attribuent ses membres, d'une dotation de fonctionnement et d'un fonds d'investissement métropolitain, conformément aux dispositions qui seront fixées par une loi de finances ».

Le Gouvernement n'a pu me présenter une évaluation du montant à financer, dans la mesure où l'estimation des conséquences financières de la constitution de cette structure suppose un travail d'évaluation des charges et une connaissance de l'étendue des compétences exercées.

En ce qui concerne les contributions des membres, elles devraient être fixées dans le statut de Grand Paris Métropole.

S'agissant de la dotation de fonctionnement, le directeur général des collectivités locales m'a assuré qu'elle n'était pas assimilable à la dotation globale de fonctionnement, dans la mesure où Grand Paris Métropole ne sera pas un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, mais relèvera de la catégorie des syndicats mixtes. Cette dotation ne sera donc pas une dotation d'intercommunalité et n'entraînera pas une augmentation de la dotation d'intercommunalité de l'ensemble des EPCI. Cette dotation n'entrera pas non plus dans le périmètre de l'enveloppe normée.

Enfin, il est prévu que la Métropole de Paris bénéficie d'un fonds d'investissement métropolitain. Le Gouvernement n'a pu m'indiquer précisément l'objet de ce fonds et ses modalités de financement. Il pourrait s'agir d'un fonds financé localement, par les collectivités concernées, mais il n'est pas exclu qu'il soit, au moins en partie, financé par l'Etat.

M. Philippe Dallier. – Allez hop !

M. Roger Karoutchi. – Avec quel argent ?

M. Jean Germain, rapporteur. – Sur cet article, je vous propose un amendement précisant que les modalités selon lesquelles ses membres attribuent à Grand Paris Métropole des ressources sont déterminées par son statut et que le fonds métropolitain vise à financer des investissements d'intérêt métropolitain.

L'article 14 du projet de loi proposait la création d'un fonds de péréquation propre aux départements de la région d'Île-de-France, doté de 60 millions d'euros.

Le calcul des prélèvements et des contributions devait se faire en fonction d'un indice synthétique comprenant, pour 15 % le potentiel financier par habitant, pour 55 % le revenu moyen par habitant, pour 20 % la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et pour 10 % la proportion de bénéficiaires des aides personnalisées au logement (APL).

La commission des lois a délégué au fond à notre commission l'examen de cet article. Néanmoins, « à titre conservatoire et afin de marquer sa nette

opposition aux modalités du fonds », elle a supprimé l'article 14.

M. Francis Delattre. – Elle a raison !

M. Jean Germain, rapporteur. – Pour ma part, je considère que le principe d'une péréquation propre à l'Île-de-France se justifie, du fait des grandes inégalités qui y règnent. Mais les modalités proposées par le Gouvernement n'étaient pas acceptables. Le déséquilibre entre critères de ressources (15 %) et de charges (85 %) conduisaient à ce qu'un seul département bénéficie de près des trois quarts des versements du fonds.

M. Francis Delattre. – Un hold-up !

M. Jean Germain, rapporteur. – J'estime par ailleurs que l'examen de cette question pourrait utilement être reporté en loi de finances, ce qui permettra de connaître les résultats du groupe de travail Etat-Départements sur le financement des allocations de solidarité, et de faire en sorte qu'une véritable concertation entre les départements concernés ait lieu.

Je vous propose donc de souscrire à la suppression de cet article.

Les articles 18 et 19, pour lesquels notre commission s'est saisie pour avis, visent à régler les conséquences des relations conflictuelles entre deux établissements publics compétents sur le site de La Défense : il s'agit de l'Etablissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPAD) et de l'Etablissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (EPGD).

La question qui nous intéresse est celle de la répartition, entre les deux établissements, des frais de remise en état des biens : ils sont actuellement à la charge de l'EPAD qui ne dégage pourtant de recettes qu'au titre de ses activités d'aménageur. Le projet actuel prévoit de transférer cette charge financière sur les trois collectivités qui financent l'EPGD.

Les conséquences financières de ces deux articles n'ayant pas été explicitées, je vous proposerai un amendement prévoyant la remise d'un rapport au Parlement l'informant des coûts réels de remises en état du site de La Défense.

Venons-en maintenant aux métropoles de droit commun dont le régime est adapté par l'article 31.

La création des métropoles augmentera la dotation d'intercommunalité dans la mesure où des communautés d'agglomération deviendront des métropoles et bénéficieront de dotations par habitant plus élevées.

La DGCL estime ce coût à 36 millions d'euros en prenant en compte les seuils prévus initialement par le projet de loi, c'est-à-dire en supposant que les communautés d'agglomération concernées deviennent métropoles. Ce coût pèsera sur la dotation de compensation de la DGF des EPCI.

La commission des lois a augmenté le seuil démographique à partir duquel un EPCI peut devenir métropole (désormais fixé à 450 000 habitants dans une aire urbaine de 750 000 habitants), ce qui diminue le nombre d'agglomérations éligibles. Elle a également assoupli les conditions exigées pour

devenir une communauté urbaine.

Néanmoins, l'introduction de ces nouvelles dispositions ne modifierait pas l'impact financier précédemment estimé, dès lors que les communautés d'agglomération décideraient de devenir métropoles ou communautés urbaines, dans la mesure où leurs dotations d'intercommunalités respectives sont désormais calculées de la même façon.

S'agissant de la création de la Métropole de Lyon, notre commission s'est saisie de cinq articles, dont deux – qui sont de portée technique – lui ont été délégués au fond. L'analyse générale de l'article 20 a été faite par le rapporteur de la commission des lois saisie au fond. Je me limiterai donc aux seuls aspects financiers de la création de la Métropole de Lyon.

Il s'agit d'une collectivité territoriale à statut particulier qui remplace la communauté urbaine de Lyon et, sur le territoire de cette dernière, le département du Rhône. Il en résulte la réduction du périmètre du département du Rhône. Cette nouvelle collectivité territoriale verra le jour le 1^{er} janvier 2015, et non plus le 1^{er} avril 2015, comme prévu initialement.

La création de la Métropole de Lyon rend nécessaire l'adaptation des règles fiscales et financières afin qu'elle bénéficie à la fois des ressources d'un EPCI à fiscalité propre, de type métropole, et des ressources d'un département.

Néanmoins, les recettes et dépenses relatives aux compétences départementales exercées par la Métropole de Lyon seront identifiées dans un budget annexe, pour lui permettre de participer, au titre de ses seules recettes et dépenses départementales, aux mécanismes de péréquation départementaux.

La création de la Métropole de Lyon n'entraînera pas de coûts supplémentaires au titre de la dotation d'intercommunalité, dans la mesure où elle bénéficie déjà du régime des communautés urbaines.

La création de cette nouvelle collectivité nécessite néanmoins un certain nombre d'ajustements techniques, et c'est pourquoi l'article 29, délégué au fond à la commission des finances, prévoit que le Gouvernement est habilité à déterminer par voie d'ordonnance, pour la Métropole de Lyon, les règles financières, fiscales et budgétaires applicables.

En effet, les modalités de répartition de certaines dotations ou impositions départementales entre les deux collectivités ne sont pas fixées par le présent projet de loi. Du fait de cette absence de répartition précise des recettes, il est techniquement impossible de calculer les potentiels fiscal et financier des deux nouvelles collectivités.

Aussi, la DGCL n'a pu fournir aucune simulation, ni hypothèses de travail sur les effets de la création de cette nouvelle collectivité sur les mécanismes de péréquation départementaux.

Enfin, l'article 20 prévoit les modalités d'évaluation et de compensation des transferts de charges entre la Métropole de Lyon et le département du Rhône. Ces compensations visent à assurer à la fois la neutralité budgétaire des transferts,

et à éviter tout risque de tutelle d'une collectivité sur l'autre.

Plusieurs amendements vous seront proposés, notamment pour faire apparaître clairement certaines recettes de la Métropole de Lyon, et pour adapter les dispositions initialement prévues à la nouvelle date de création de la Métropole décidée par la commission des lois.

L'article 22, délégué au fond à la commission des finances, modifie le code général des impôts : il s'agit d'adaptations techniques permettant à la nouvelle collectivité de bénéficier des impositions de type intercommunal et départemental. Le régime des métropoles s'applique à la Métropole de Lyon s'agissant des impositions intercommunales, et elle bénéficiera des impositions et droits d'enregistrement, au titre de ses compétences départementales.

La commission des lois a adopté un article additionnel – l'article 28 *quater* – qui, prévoit que les règles de compensation des transferts de compétences entre les communes et la Métropole de Lyon correspondent aux règles de droit commun régissant les transferts entre des communes et un EPCI. De plus, la commission des lois a adopté un article additionnel qui a déplacé et modifié une disposition figurant initialement à l'article 20 : il s'agit de l'article 28 *quinquies*. J'ai analysé ces deux articles et, par cohérence, un amendement sur chacun de ces articles vous sera proposé pour adapter ces dispositions à la création de la Métropole de Lyon désormais prévue le 1^{er} janvier 2015.

L'article 29 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives rendues nécessaires par la création de la Métropole de Lyon. L'ordonnance devra préciser les règles, notamment en matière de finances et de fiscalité locales, s'appliquant à la Métropole de Lyon. Il est prévu qu'elle fixe en particulier les modalités de partage de diverses dotations (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), garantie individuelle des ressources, etc), ainsi que les modalités de calcul des potentiels fiscal et financier de la Métropole.

Un amendement vous sera proposé, qui précise que le financement de tout organisme institué par la loi en conséquence de la création de la Métropole de Lyon sera pris en charge exclusivement par les deux collectivités concernées.

L'article 30 prévoit la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, issue de la fusion de six EPCI existants.

S'agissant des aspects fiscaux et financiers, une dotation d'intercommunalité dérogatoire et incitative est prévue la première année. En effet, il s'agit d'appliquer le régime des fusions tel qu'il était en vigueur avant la loi de finances pour 2013 : la première année de sa création, la dotation d'intercommunalité serait donc calculée en fonction de la population, et de la dotation d'intercommunalité par habitant la plus élevée par habitant perçue l'année précédente parmi les EPCI préexistants.

L'année de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la fusion de quatre communautés d'agglomération, d'un syndicat d'agglomération nouvelle et d'une communauté urbaine entraînera un surcoût de 34 millions

d'euros sur la DGF des EPCI.

L'article 43 adapte les dispositions relatives à la dotation d'intercommunalité pour tirer les conséquences de la création des métropoles de droit commun et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Je vous propose d'adopter sur cet article un amendement de précision.

L'article 44 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre les mesures techniques « propres à compléter et préciser les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables ».

Enfin, l'article 55 prévoit les modalités de la compensation financière des transferts de compétences à titre définitif inscrits dans la présente loi, selon une méthode désormais éprouvée.

Au terme de cet aperçu de l'ensemble des articles, je souhaiterais récapituler l'ensemble des conséquences financières de ce projet de loi.

Celui-ci va peser à la hausse sur la dotation d'intercommunalité du fait de l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France, de la création des métropoles et de l'assouplissement des conditions permettant la création des communautés urbaines. Mais il s'inscrit aussi dans un mouvement déjà engagé et je partirai donc de l'année 2013.

Le coût de l'achèvement de la carte intercommunale hors petite couronne parisienne est estimé à 70 millions d'euros en 2013 et 100 millions d'euros en 2014.

Sur 2015 l'intercommunalité en petite couronne d'Île-de-France...

M. Francis Delattre. – La grande couronne a disparu ?

M. Philippe Dallier. – Elle est déjà couverte par l'obligation de l'intercommunalité.

M. Philippe Marini, président. – Laissons finir le rapporteur.

M. Jean Germain, rapporteur. – ... et les nouvelles métropoles devraient respectivement coûter 37,5 et 18 millions d'euros soit un surcoût total de 55,5 millions d'euros. En 2016, nous aurions encore 37,5 millions d'euros pour l'intercommunalité en Île-de-France, 34 millions d'euros pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence et 18 millions d'euros pour les métropoles de droit commun.

Soit, au final, un surcoût de 145 millions d'euros, réparti sur les années 2015 et 2016.

Le choix est donc simple : on peut penser que dans le contexte de la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités, celles-ci ne devraient pas avoir à assumer le coût de cette réforme, et qu'il devrait être pris en charge par l'Etat.

En même temps, peut-on accepter ce raisonnement quand on doit baisser les dépenses de l'Etat ?

Je pense, pour ma part, que la création des métropoles doit se faire à

coût constant.

M. Philippe Marini, président. – Merci beaucoup à notre rapporteur pour ce travail de clarification et sa présentation du fonctionnement financier de toutes ces institutions et de leurs conséquences en termes de finances locales. Au-delà il nous faudra, en séance publique, nous exprimer sur le principe même de cette réforme, selon que nous sommes favorables ou non à la plus grande intégration de ces collectivités métropolitaines, du jugement que nous formulons sur leur effet quant à l'éloignement par rapport au citoyen et à la concentration des pouvoirs. Mais ici, en commission, nous nous concentrons sur les aspects techniques et financiers de ce texte. Je souhaite la bienvenue au rapporteur au fond qui vient de nous rejoindre.

M. François Marc, rapporteur général. – Notre rapporteur a posé les bonnes questions et je le remercie pour avoir présenté une analyse objective de la situation. Je pense que nombreux sont nos collègues à souhaiter s'exprimer.

M. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois, saisie au fond. – Je vous prie d'excuser mon arrivée tardive mais je rapportais devant la commission des lois les dispositions d'accélération des procédures de recours dans le domaine de l'urbanisme. La commission des finances est saisie de sujets très importants. Comme rapporteur de la commission des lois, je me suis inspiré, finalement, d'un propos que tenait récemment notre collègue Jean-Pierre Raffarin, président de la mission d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, qui évoquait une « pensée du Sénat » sur ces sujets. Quoi de mieux que de revenir au titre du rapport sénatorial de juin 2009 qui parlait de « faire confiance à l'intelligence territoriale » ! Les deux décisions majeures de la commission des lois, sur les domaines dont vous êtes saisis, sont la limitation du nombre de métropoles – sinon, on aurait hurlé de rire à Bruxelles – et la suppression à titre conservatoire de l'article 14 créant un fonds de péréquation entre les départements d'Île-de-France. Cet article était délégué au fond à votre commission mais je ne peux pas éviter l'expression de mes collègues de la commission des lois et elle n'était pas hémiplegique ! L'inscription par le département de la Seine-Saint-Denis de sommes issues de ce fond sur son budget, avant le vote du Parlement, a été une provocation supplémentaire. Il reste à la commission des finances à engager un travail sur l'objectivation des critères de répartition des ressources de ce fonds et je lui fais une confiance absolue pour bien les choisir !

M. Philippe Marini, président. – Merci pour votre franc parler. La parole est à nos collègues qui poseront pour certains des questions propres à leurs aires métropolitaines et pour d'autres, des questions vues de l'extérieur ...

M. Roger Karoutchi. – Je parle en tant que sénateur des Hauts-de-Seine et président de la commission des finances de la Région Île-de-France. Ce texte est un projet inédit de recentralisation, confus, touffu et imprécis, qui n'était pas demandé par les élus. On crée une usine à gaz coûteuse qui ne règle rien. La commission des lois a recentré « Grand Paris Métropole » sur le logement, mais on laisse les transports à la Région, comme si les deux sujets n'étaient pas liés.

L'incohérence est aussi dans le financement. L'article 14 a été supprimé mais qui financera le Fonds d'investissement métropolitain ? L'Etat va-t-il trouver de l'argent ou se retourner vers les collectivités d'Île-de-France ? Quant au système de péréquation, il devient bien trop compliqué dans cette région. Je n'ai pas toujours été d'accord avec Philippe Dallier...

M. Philippe Dallier. – Je m'en souviens

M. Roger Karoutchi. – ... mais au moins sa proposition de 2008 avait une logique. Là, le Gouvernement n'a rien voulu trancher. On désosse la Région, on crée une structure non financée, on rajoute des financements qui n'existent pas. Ce texte n'est même pas amendable. Il faut le renvoyer en commission pour le réécrire intégralement. Sinon l'opinion publique n'y verra qu'une couche supplémentaire dans le mille-feuille.

M. Francis Delattre. – Moi qui suis le sénateur *nobody*...

M. Philippe Marini, président. – *from nowhere* ...

M. Francis Delattre. – ... puisque le rapporteur fait disparaître la grande couronne, je dois dire que ce texte est vraiment un grand projet typique de l'administration française ! La région Île-de-France a été créée en 1976. Depuis lors, la grande couronne a toujours été la perdante. Le noyau dur de la Région, Paris, décide de tout et nous étions toujours les derniers servis. On m'appelait le sénateur des « petits gris », ces vieux trains.... Nous n'avons même pas, dans mon département, une classe préparatoire aux grandes écoles. Je ne comprends toujours pas pourquoi on a supprimé, dans les années 80, l'agence foncière et technique de la Région parisienne qui était adossée à un compte spécial. Depuis, nous avons toujours eu un problème de pénurie foncière.

Quant à nos nouvelles agglomérations, elles ont besoin de moyens, comme les collectivités de la Province, même si nous sommes structurellement organisées de manière différente. Ce texte n'est pas suffisamment étudié, il aboutira à ce que la grande couronne sera appelée à suppléer des carences, notamment dans le domaine du logement.

M. Philippe Dallier. – Prenons garde à ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain. La métropolisation est un fait ; il faut l'organiser. L'Île-de-France représente 30 % du PIB national et cette région est une locomotive pour l'ensemble du pays.

On a trois variantes dans ce texte : un modèle lyonnais plutôt consensuel, un modèle marseillais qui est discuté, et pour la métropole parisienne, une absence de choix.

L'alternative est pourtant simple : d'un côté il y a la proposition que je faisais en 2008, celle d'une fusion entre les quatre départements de Paris et de la petite couronne, dans un premier temps, pour créer une nouvelle entité, puis dans un second temps, le partage des compétences entre ces trois niveaux, région, nouvelle collectivité et communes qui, je le rappelle, compte tenu de leur taille moyenne – 50 000 habitants – ont toutes la capacité à délivrer les services de

proximité. On ne prend rien à personne, on résout les problèmes de péréquation et on crée une collectivité de 7 millions d'habitants dans une région qui en compte 12, ce qui est possible. L'autre solution est d'aller vers la régionalisation, mais le problème, aujourd'hui, c'est le conflit entre la mairie de Paris et la Région Île-de-France.

Le gouvernement a choisi la pire des solutions : créer une nouvelle structure sur un périmètre qui englobe 10 millions d'habitants sur 12. Bref, on complexifie encore ! Mais ce n'est pas de la recentralisation, c'est plutôt de l'émiettement des responsabilités.

En ce qui concerne le coût de ces propositions, je pense que le chiffrage présenté par notre rapporteur ne tenait pas compte du coût de l'intercommunalité en grande couronne ni du coût de fonctionnement de Grand Paris Métropole. Je pense que la solution que je préconise c'est le modèle le plus facile, le moins cher et celui qui est intrinsèquement péréquisiteur.

M. René Vandierendonck, rapporteur de la commission des lois, saisie au fond. – Très bien !

M. Philippe Dallier. – J'ai, enfin une forte inquiétude qu'avec le modèle qui nous est proposé, on en reprenne encore pour vingt ans avant une vraie amélioration de la gouvernance en Île-de-France.

M. Philippe Marini, président. – Le modèle que vous défendez est effectivement intéressant d'autant plus qu'il crée de lui-même une péréquation. De plus, il me souvient que les majorités étaient subtiles dans le département de la Seine ...

M. Edmond Hervé. – Je remercie le rapporteur pour toutes les précisions qu'il nous a apportées. Il faut tenir compte de la longue histoire des territoires comme Marseille ou Paris. Je suis favorable aux métropoles qui sont les partenaires incontournables des communes, mais leur création ne doit pas avoir d'impact sur les finances de l'Etat ni sur celles des autres collectivités. Il faut qu'elles s'assument, comme la Métropole de Lyon.

M. Philippe Dallier. – Bravo !

M. Edmond Hervé. – Je ne suis pas favorable aux textes qui ont des implications sur les lois de finances ultérieures. Il ne faut pas prendre de tels engagements financiers dans les lois ordinaires.

M. Jean Arthuis. – Excellent !

M. Edmond Hervé. – Je rends, enfin, hommage à Mme Lebranchu pour le travail accompli. Il est facile de critiquer, mais nous, parlementaires, nous aurions pu rédiger une proposition de loi.

M. Vincent Delahaye. – Nous ne pouvons pas accepter de texte qui engage de nouvelles dépenses. Or ce texte n'a pas chiffré le fonctionnement des métropoles. Il en est de même pour le rétablissement de la clause de compétence générale qui entraînera des conséquences financières. Nous présenterons des amendements en séance sur ce point. Je souhaite également que l'examen du

dispositif de l'article 14 soit reporté en loi de finances initiale.

M. Charles Guené. – Je suis personnellement favorable aux métropoles. Je remercie le rapporteur pour avoir réalisé une étude d'impact financière mais si je compte bien, 120 millions d'intercommunalité « ordinaire » plus 145 millions d'euros de surcoût lié au projet de loi, cela fait 265 millions d'euros soit 10 % de la dotation d'intercommunalité. Compte tenu des règles de garantie des dotations qui vont bénéficier à de nombreux EPCI, la baisse pourra atteindre 20 % pour les autres... et si l'on ajoute les 7 % de réduction des dotations de l'Etat prévues pour 2014 et 2015, on risque d'atteindre une diminution de 30 % pour certains, ce qui n'est pas possible.

Dans ces conditions, je pense qu'il faut supprimer tout ce qui est exorbitant du droit commun, les incitations spécifiques, particulièrement l'article 14 et l'alinéa 28 de l'article 12.

M. Michel Berson. – Je partage l'analyse du rapporteur, le fait métropolitain est incontournable mais les dépenses induites doivent être financées par les métropoles. Sur l'article 14, je suis favorable à la création d'un fonds départemental en Île-de-France car les inégalités entre territoires y sont très fortes mais les modalités proposées par le projet étaient inacceptables.

Mme Fabienne Keller. – Je salue moi aussi le travail du rapporteur, d'autant que l'étude d'impact ne donnait aucun chiffrage. Comme d'autres, je pense que la reconnaissance du fait métropolitain est importante, mais la France est multiple et complémentaire. Pour cette raison, je regrette le saucissonnage du texte initial. Présenter l'ensemble des dispositions aurait pu apaiser le débat.

Je veux aussi parler de Strasbourg. Le projet fait une belle place à Lyon et à Marseille, mais ma métropole a quelque chose en plus : sa dimension européenne ! Je regrette l'absence de reconnaissance de la spécificité de capitale européenne dans ce projet. Il y aura des amendements pour l'intégrer.

M. Gérard Miquel. – Je partage beaucoup de conclusions de notre rapporteur et je suis très satisfait de la suppression de l'article 14. Pour la métropole Aix-Marseille-Provence, on fait revivre une ancienne règle, plus favorable, concernant les fusions, qui a été supprimée par la loi de finances pour 2013. Ce n'est pas acceptable. Comment le faire comprendre aux autres EPCI ? Pour ce qui est de la répartition des compétences, il y a actuellement un fouillis indescriptible auquel il faut mettre fin. J'approuve mes collègues quand ils disent qu'il n'est pas possible de donner de l'argent aux métropoles au détriment des autres collectivités.

M. Jean-Pierre Caffet. – Que cherchons-nous à faire ? Améliorer l'efficacité de l'action publique et régler des problèmes de gouvernance. Les deux sont indissociables. Il y a trois manières de régler les choses : la métropolisation (c'est, au final, la solution de Philippe Dallier), la régionalisation. Le gouvernement ne fait pas ces choix. Le précédent non plus ne les avait pas faits...

M. Philippe Dallier. – C'est exact !

M. Jean-Pierre Caffet. – De fait, la loi de 2010 empêchait toute évolution pour l'Île-de-France. Et la création d'une métropole, vous le savez, entraînerait irrémédiablement la disparition de la Région. Le gouvernement a donc choisi une autre démarche : améliorer les politiques publiques sans créer de métropole. De même que la politique des transports est plus efficace depuis que l'on a clarifié les relations entre la Société du Grand Paris et le STIF, la nouvelle structure améliorera la gestion du logement, sans dessaisissement des compétences communales.

M. Éric Bocquet. – La loi de 2010 a donné lieu à un débat de fond qui n'a pas été neutre pour la « bascule » du Sénat dans l'opposition. Les Etats généraux organisés en septembre 2012 étaient une excellente idée et ont suscité de grands espoirs, mais on ne retrouve pas dans ce texte, ce qu'on y avait entendu. Le projet de loi nous paraît marqué par certains dogmes, montrer une vision économiste de la décentralisation. Il pèsera sur les finances des EPCI. Je regrette aussi que l'on commence par les métropoles, c'est un mauvais signe pour la ruralité et l'aménagement du territoire. Pour redonner confiance aux citoyens il faut que tout le monde ait le sentiment d'être *somebody somewhere*.

M. Philippe Dominati. – Depuis qu'en 1977, le maire de Paris a été institué, l'évolution institutionnelle de la capitale allait vers le droit commun. Au moins vers un droit partagé avec Lyon et Marseille. Là, on sort de la règle générale, cela me semble préoccupant pour le législateur que nous sommes. Pas plus qu'auparavant, avec l'ancienne majorité, la question de la gouvernance de l'Île-de-France n'est abordée, ni celle des ressources. Les propositions sont purement technocratiques. C'est d'autant plus regrettable que si le précédent gouvernement devait tenir compte de contraintes politiques, mairie de Paris et région, l'actuel Gouvernement a tous les pouvoirs et, en plus, semble-t-il, des places se libèrent. C'est donc un moment rare et il n'en profite même pas !

Si on propose des évolutions pour les métropoles, Lyon et Marseille-Aix, pourquoi, pour Paris, faudrait-il ne rien faire ?

M. Joël Bourdin. – Bien que je craigne un peu ma voisine, la métropole francilienne, je pense que la métropolisation est une évolution naturelle. Mais elle ne doit pas être financée au détriment des communautés de communes et communautés d'agglomération. Par ailleurs les métropoles sont gourmandes, c'est la loi de la physique des masses et elles ont tendance à vouloir englober les plus petites structures.

Il faudrait également s'interroger sur l'écart de DGF par habitant entre communautés de communes et métropoles. Il est vraiment trop important, mais c'est un autre débat ...

M. François Patriat. – J'ai de vraies interrogations sur ce texte. Prenons garde que ces lois intéressent plus les élus que les citoyens. Nos objectifs sont la simplification, l'efficacité et les économies. Les retrouve-t-on dans ce texte ? Il aurait mieux valu, à mon sens, concentrer ce premier projet sur les seules métropoles et ne pas vouloir en même temps, introduire des dispositions qui concernent l'organisation des territoires. J'ai beaucoup de doutes sur les

conférences territoriales de l'action publique qui créent de nouvelles tutelles. Ce n'est pas aux collectivités de dire ce qu'elles veulent faire, c'est à l'Etat de dire ce qu'elles doivent faire. Je crains que l'on organise une année à une année et demie d'immobilisme sur les territoires. Il reste, enfin, un malentendu fondamental sur la répartition des compétences économiques entre les régions et les métropoles. Il aurait fallu trancher et répartir, par exemple en attribuant le foncier et l'immobilier aux métropoles et les aides aux entreprises aux régions.

M. Éric Doligé. – Le saucissonnage du texte initial est une vraie catastrophe. Quant à la simplification, il suffit de renvoyer aux 125 acronymes de l'étude d'impact, liste qui sera sans doute complétée par ce texte. Comme toujours, on crée de nouvelles structures mais on ne supprime jamais rien et on ne finance pas ces créations. On a parlé de déclin de la ruralité, mais ce n'est pas le premier texte qui écarte la prise en compte de la ruralité et de ses 21 millions d'habitants, c'est le troisième de cette session. Il y a déjà eu le découpage des cantons et la loi sur l'élection des sénateurs.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 12

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 1 vise à préciser les dispositions relatives aux ressources dont disposera Grand Paris Métropole. Il clarifie ce qui ressort respectivement du statut de l'établissement public et de la loi de finances et précise que le fonds d'investissement métropolitain vise à financer des investissements d'intérêt métropolitain. La dotation de fonctionnement et le fonds d'investissement deviennent seulement des facultés, dans des conditions fixées par la loi de finances.

M. Philippe Dallier. – Puisqu'on laisse au Grand Paris Métropole le soin de définir les règles, pourquoi renvoyer à la loi de finances ?

M. Jean Germain, rapporteur. – Il y a deux ressources : les ressources des membres d'une part, mais aussi des dotations. La dotation en question, comme me l'a indiqué le directeur général des collectivités locales, est une dotation spécifique. Il conviendra donc d'en fixer les modalités en loi de finances. Cela permettra d'éviter qu'elle soit prise sur les ressources des autres collectivités.

M. Philippe Dallier. – Je ne suis pas, par principe, favorable au fonds d'investissement, car on a l'impression qu'il s'agit de donner au Grand Paris Métropole une raison d'exister en prenant de l'argent aux collectivités pour financer des projets, comme l'aménagement des berges de Seine, que la banlieue n'a pas envie de payer ! En tout état de cause, si ce fonds est financé par les communes du Grand Paris, ça ne doit pas être fixé en loi de finances, mais par les collectivités concernées elles-mêmes.

M. Roger Karoutchi. – C'est la preuve qu'il faudra un jour cesser de

créer sans cesse des fonds en Ile de France, car plus personne ne s'y retrouve.

Mme Fabienne Keller. – Je me demande si cet amendement ne participe pas de la « loi bavarde » : il dit que Grand Paris Métropole « peut » créer un fonds, mais sans obligation, et prévoit que les conditions seront fixées par la loi de finances. Quel est l'intérêt ?

M. Charles Guené. – Dans le même sens que les orateurs précédents, je m'interroge sur cet amendement : on dispose qu'il y aura une dotation de fonctionnement. Certes, le rapporteur a précisé que ce sera hors de l'enveloppe normée, mais le texte n'en fait pas état.

M. Jean Germain, rapporteur. – Pour répondre aux différentes interrogations, je tiens à rappeler que l'amendement vise précisément à modifier le texte initial, qui prévoit la création obligatoire d'une dotation de fonctionnement et d'un fonds d'investissement. Cette création sera une simple faculté, dans les conditions fixées par une loi de finances. Ce n'est donc plus automatique.

M. Charles Guené. – En effet, c'est mieux, mais ça ne me satisfait pas complètement.

M. Philippe Marini, président. – Cet amendement améliore et précise par rapport au texte initial, mais on peut bien sûr rester favorable ou défavorable au principe qui figure dans cet article.

M. Gérard Miquel. – Je crains que la création d'une dotation de fonctionnement pour un syndicat mixte ne crée un précédent.

M. Jean Germain. – Ce n'est pas l'amendement qui le prévoit, mais le texte initial.

M. Jean-Pierre Caffet. – Je suggère de remplacer le terme « compétences » par le terme « actions », car Grand Paris Métropole n'a, dans la terminologie du reste du projet de loi, pas de compétences.

M. Jean Arthuis. – J'aimerais quant à moi que l'amendement s'en tienne à son premier alinéa, sans prévoir la possibilité de création de la dotation et du fonds d'investissement.

Mme Fabienne Keller. – Excellent !

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 14

M. Jean Germain, rapporteur. – Je vous propose de ne pas modifier le texte de la commission des lois et donc de maintenir la suppression de cet article.

M. Philippe Marini, président. – Une très large majorité est favorable à cette position.

Article 19

M. Jean Germain, rapporteur. – En raison de l'importance économique et stratégique du quartier de La Défense, il est nécessaire que le

Parlement soit informé de façon exhaustive sur le financement de la remise en état des biens, ouvrages et espaces publics situés dans le périmètre de cette opération d'intérêt national, désormais à la charge d'un établissement public financé par trois collectivités territoriales. C'est une opération d'une ampleur considérable.

M. Roger Karoutchi. – Je ne comprends pas cet amendement, car, à ma connaissance, il y a déjà un rapport annuel présenté sur les évolutions et les transformations de l'ensemble des biens mentionnés par le procès-verbal du 31 décembre 2008.

M. Jean Germain, rapporteur. – Lors des auditions que nous avons menées, cela est apparu comme un sujet important. En effet, le procès-verbal est privé d'effet par le projet de loi. Or, il y a des différences d'estimation considérables, de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros. La Cour des comptes s'en est également inquiétée.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 20

M. Jean Germain, rapporteur. – Les amendements n° 3 et 4 sont rédactionnels.

Les amendements n° 3 et 4 sont adoptés.

M. Jean Germain, rapporteur. – Les amendements n° 5 et 6 sont des amendements de clarification. Par ailleurs, il convient de régler le problème suivant : s'agissant des compensations de transferts de compétences, la date d'entrée en vigueur doit correspondre à la date de création de la Métropole de Lyon. Or, celle-ci a été avancée au 1^{er} janvier 2015 dans le texte de la commission des lois. C'est en ce sens que je vous sou mets les amendements n° 7 et 8.

Les amendements n° 5, 6, 7 et 8 sont adoptés.

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 9 est un amendement de précision. Le département du Rhône devrait être, l'année de création de la Métropole de Lyon seulement contributeur aux fonds DMTO et CVAE. Il convient néanmoins de préciser qu'il pourrait, comme tout autre département, en être également bénéficiaire.

L'amendement n° 9 est adopté.

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 10 vise à supprimer un alinéa dont la rédaction est à la fois contradictoire et redondante.

L'amendement n° 10 est adopté.

Article 28 quater

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 11 est un amendement de coordination s'agissant de la date d'entrée en vigueur.

L'amendement n° 11 est adopté.

Article 28 quinquies

L'amendement n° 12, rédactionnel, est adopté.

Article 29

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 13 vise à s'assurer que le financement de tout établissement ou organisme institué par la loi en conséquence de la création de la Métropole de Lyon ne puisse pas reposer pas sur d'autres collectivités que la Métropole de Lyon ou le département du Rhône. Si la Métropole de Lyon doit servir d'exemple, il faut que l'on se prémunisse pour l'avenir !

L'amendement n° 13 est adopté.

Article 30

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 14 n'a plus d'objet, je le retire.

L'amendement n° 14 est retiré.

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 15 vise, pour le régime dérogatoire prévu la première année s'agissant de la dotation d'intercommunalité de la métropole d'Aix Marseille Provence, à préciser que la population à prendre en compte est la population au sens de la DGF.

M. Gérard Miquel. – Je suis gêné par le caractère dérogatoire du régime pour la première année, qui va se prolonger les années suivantes.

M. Jean Germain, rapporteur. – C'est précisément pour cela que nous vous proposons un amendement n° 19 qui permet de supprimer le caractère dérogatoire, et permet ainsi de limiter la hausse de la dotation à 15 millions d'euros environ au lieu des 34 millions d'euros estimés dans l'étude d'impact.

Les amendements n° 15 et 19 sont adoptés.

Article 31

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 16 est un amendement de précision : dans la mesure où une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées est instituée, il convient de préciser qu'elle est consultée dans le cadre de l'établissement des conventions de transfert des compétences qui fixent le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges.

L'amendement n° 16 est adopté.

Article 43

M. Jean Germain, rapporteur. – L'amendement n° 17 vise à supprimer une ambiguïté de la rédaction actuelle.

L'amendement n°17 est adopté.

M. Jean Germain, rapporteur. – Enfin, l'amendement n° 18 vise à simplifier la rédaction de cet article 43.

L'amendement n° 18 est adopté.

M. Philippe Marini, président. – Je vous propose que nous formulions un avis global de la commission des finances sur les articles dont nous nous étions saisis.

Au bénéfice de ses observations et sous réserve de ses amendements, la commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, dans leur rédaction issue du texte de la commission des lois, et à la suppression de l'article 14.

ANNEXE - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Article 12

Alinéa 28

Remplacer cet alinéa par quatre alinéas ainsi rédigés :

« *Art. L. 5732-5.* – Pour la mise en œuvre de ses compétences, Grand Paris Métropole dispose des ressources que lui attribuent ses membres, dans les conditions prévues par son statut.

« Il peut disposer également, dans les conditions fixées par une loi de finances :

« 1° D'une dotation de fonctionnement ;

« 2° D'un fonds d'investissement métropolitain, visant à financer des investissements d'intérêt métropolitain.

Article 19

Après l'alinéa 4

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois après la publication de la présente loi, un rapport présentant une estimation des coûts de remise en état de l'ensemble des biens mentionnés par le procès-verbal du 31 décembre 2008.

Article 20

Alinéa 191

Remplacer les mots :

que les établissements publics de coopération intercommunale sont compétents pour les percevoir

par les mots :

qu'elles peuvent être instituées au profit des établissements publics de coopération intercommunale

Article 20

Alinéa 197

Supprimer les mots :

. Il est établi

Article 20

Alinéas 201 à 207

Rédiger ainsi ces alinéas :

« *Art. L. 3662-4.* – I.- La Métropole de Lyon bénéficie :

« 1° d'une attribution au titre de la dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale calculée selon les modalités prévues à l'article L. 5211-28-1 et au I de l'article L. 5211-30 ;

« 2° à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de sa création, d'une dotation forfaitaire et, le cas échéant, d'une dotation de péréquation au titre de la dotation globale de fonctionnement des départements. La dotation forfaitaire est composée d'une dotation de base au titre de la dotation globale de fonctionnement des départements selon les modalités définies au troisième alinéa de l'article L. 3334-3 et d'une garantie perçue, en application de l'article L. 3334-3, par le département du Rhône avant la création de la Métropole de Lyon. Le montant de cette garantie est réparti entre la Métropole de Lyon et le département du Rhône au prorata de la population de chacune de ces collectivités. Le montant de la garantie perçue par le département du Rhône et la Métropole de Lyon évolue selon les modalités définies à l'article L. 3334-3. Ces recettes sont inscrites au budget spécial prévu à l'article L. 3661-1 ;

« 3° à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de sa création, de la dotation globale d'équipement perçue par le département du Rhône, selon les dispositions des articles L. 3334-10 à L. 3334-12 ;

« 4° à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de sa création, du produit des amendes de police relatives à la circulation routière destiné aux collectivités territoriales mentionné au *b* du 2° du B du I de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006,.

« II.- Les dispositions des articles L. 3334-4 et L. 3334-6 à L. 3334-7 s'appliquent à la Métropole de Lyon à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de sa création.

Article 20

Après l'alinéa 207

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. ...*- La Métropole de Lyon bénéficie des ressources mentionnées à l'article L. 3332-3. Celles-ci figurent dans le budget spécial prévu à l'article L. 3661-1.

Article 20

Alinéa 214

Compléter cet alinéa par les mots :

entre le département du Rhône et la Métropole de Lyon

Article 20

Alinéa 230, première phrase

Remplacer la date :

1^{er} avril 2015

par la date :

1^{er} janvier 2015

Article 20

Alinéa 230, seconde phrase

Après le mot :

prélèvements

insérer les mots :

et aux versements

Article 20

Alinéa 239

Supprimer cet alinéa.

Article 28 *quater* (nouveau)

Alinéa 2

Remplacer la date :

31 mars 2015

Par la date

31 décembre 2014

Article 28 *quinquies* (nouveau)

Alinéa 4

Remplacer les mots :

le préfet

par les mots :

le représentant de l'État dans le département

Article 29

Alinéa 2

Après le mot :

financement

insérer les mots :

par les collectivités concernées

Article 30

Alinéa 35

Supprimer les mots :

calculée la première année de perception de la dotation globale de fonctionnement en fonction de sa population et de la dotation par habitant la plus élevée perçue l'année précédente parmi les établissements publics de coopération intercommunale préexistants. Les années suivantes, la dotation d'intercommunalité de la métropole d'Aix-Marseille-Provence est

Article 30

Après l'alinéa 36

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

« II. – Pour l'application du 1° du I du présent article, la population à prendre en compte est celle définie à l'article L. 2334-2.

Article 31

Alinéa 129

Compléter cet alinéa par les mots :

après consultation de la commission prévue à l'article L. 5217-21

Article 43

Alinéas 2, 4 et 15

Remplacer les mots :

la métropole d'Aix-Marseille-Provence

par les mots :

y compris celle d'Aix-Marseille-Provence,

Article 43

Alinéas 12 à 14

Rédiger ainsi ces alinéas :

« 2° Toutefois, chaque établissement public de coopération intercommunale de la catégorie des communautés urbaines et des métropoles, y compris celle d'Aix-Marseille-Provence, ainsi que la métropole de Lyon, bénéficient d'une dotation d'intercommunalité calculée dans les conditions suivantes :

« a) Son montant est égal au produit de leur population par une dotation moyenne par habitant, fixée à 60 euros, augmenté le cas échéant d'une garantie ;

« b) Cette garantie est égale à la différence constatée entre le montant par habitant de la dotation d'intercommunalité perçue au titre de l'année précédente et le montant par habitant perçu en application de l'alinéa précédent, multiplié par leur population au 1er janvier de l'année de répartition. Pour le calcul de la garantie des métropoles au titre de la première année, le montant par habitant de la dotation d'intercommunalité perçue au titre de l'année précédente est celui de l'établissement public de coopération intercommunale préexistant ;