

N° 403

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 février 2017

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE après engagement de la procédure accélérée, relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN),*

Par M. Charles GUENÉ,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** 4445, 4449 et T.A. 912

**Sénat :** 394 et 404 (2016-2017)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES .....	5
AVANT-PROPOS .....	7
EXAMEN DES ARTICLES .....	9
• <i>ARTICLE 1<sup>er</sup> (Art. L. 2336-2 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales)</i> <b>Modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle</b> .....	9
• <i>ARTICLE 2 (nouveau) (Art. L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales)</i> <b>Composition des commissions départementales de la dotation d'équipement des territoires ruraux</b> .....	18
• <i>ARTICLE 3 (nouveau)</i> <b>Rapport sur l'opportunité de conserver, d'adapter ou de supprimer progressivement les mécanismes dérogatoires de pondération du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle</b> .....	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	23
TABLEAU COMPARATIF .....	33



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mardi 14 février 2017 sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission des finances du Sénat a procédé à l'examen du rapport de M. Charles Guené sur la **proposition de loi n° 394 (2016-2017) relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle**, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

**La commission des finances a adopté la proposition de loi sans modification.**



---

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi a été déposée le 2 février dernier par notre collègue député Dominique Lefebvre<sup>1</sup>. Adoptée sans modification en commission, le 7 février dernier, elle a été adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale le 9 février.

Le texte transmis au Sénat comporte trois articles :

- **l'article 1<sup>er</sup>** vise à maintenir, pour 2017, les modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle, que la loi de finances rectificative pour 2016 prévoyait de faire évoluer ;

- **l'article 2** précise les conditions de la participation des parlementaires aux commissions départementales de la dotation d'équipement des territoires ruraux et prévoit le report à 2018 de leur présence dans ces commissions, dans les départements comptant plus de quatre parlementaires ;

- **l'article 3**, en lien avec l'article 1<sup>er</sup>, prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur l'opportunité de conserver, d'adapter ou de supprimer progressivement les mécanismes dérogatoires de pondération du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle.

---

<sup>1</sup> La proposition de loi a été cosignée par Gilles Carrez, Olivier Dussopt, Olivier Faure, Eduardo Rihan Cypel et Emeric Bréhier.





---

## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE 1<sup>er</sup>

(Art. L. 2336-2 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales)

#### **Modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle**

**Commentaire : le présent article vise à modifier les modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle.**

### I. LE DROIT EXISTANT

#### **A. LA TRANSFORMATION DES SYNDICATS D'AGGLOMÉRATION NOUVELLE EN COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION**

Dans les années 1970, **dans un contexte d'expansion urbaine et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, ont été mises en place des villes nouvelles**, destinées à « *contribuer à un meilleur équilibre social, économique et humain des régions à forte concentration de population grâce aux possibilités d'emploi et de logement, ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y sont offerts* »<sup>1</sup>. Opérations d'intérêt national, elles ont bénéficié d'un important soutien de l'État, des régions et des départements.

Le fonctionnement de ces villes nouvelles a été encadré par la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, modifiée par la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles. **La coopération entre les communes incluses dans l'agglomération nouvelle pouvait emprunter plusieurs formes et notamment celle d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN)**. Cette catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) exerçait en lieu et place de ses communes membres les compétences définies par la loi.

Au total, **neuf SAN ont été créés** : Cergy-Pontoise, Évry, L'Isle-d'Abeau, Ouest Provence (initialement dénommé Rives de l'Étang de Berre), Saint-Quentin-en-Yvelines, Sénart-en-Essonnes, Sénart-Ville nouvelle, Val d'Europe et Val-Maubuée.

---

<sup>1</sup> Article L. 5311-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction abrogée au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Ce statut était temporaire : une fois les opérations de construction et d'aménagement achevées, les SAN avaient vocation, sous certaines conditions, à se transformer en communautés d'agglomération. Tel fut le cas d'Évry en 2001, de Saint-Quentin-en-Yvelines en 2003, de Cergy-Pontoise en 2004, de L'Isle-d'Abeau en 2007, de Val-Maubuée en 2013, de Sénart-Ville nouvelle en 2015, de Sénart-en-Essonnes et de Val d'Europe en 2016. Le SAN d'Ouest-Provence a pour sa part intégré la métropole d'Aix-Marseille-Provence en 2016 également.

**Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, il n'existait plus aucun SAN, la catégorie juridique étant pour sa part supprimée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.**

### **B. DES MODALITÉS DÉROGATOIRES DE CALCUL DU POTENTIEL FISCAL**

Dès la création de la catégorie juridique des communautés d'agglomération (CA) par la loi dite « Chevènement » de 1999<sup>2</sup>, il est prévu que les CA issues de SAN bénéficient d'une modalité particulière de calcul de leur potentiel fiscal. Celui-ci est minoré par application d'un coefficient égal au rapport entre, d'une part, les bases brutes par habitant de taxe professionnelle des communautés d'agglomération et, d'autre part, les bases brutes par habitant de taxe professionnelle des SAN, des communautés d'agglomération nouvelle et de ceux d'entre eux qui se sont transformés en CA, à condition qu'il soit inférieur à 1. Ainsi, **leurs ressources sont artificiellement diminuées, ce qui leur permet, toutes choses égales par ailleurs, de percevoir une dotation plus importante.**

Dans son avis sur le projet de loi précité, notre collègue Michel Mercier, alors rapporteur spécial « Décentralisation » de la commission des finances, présentait le dispositif en ces termes : « Cette précision, introduite lors de la première lecture du présent projet de loi par l'Assemblée nationale, permet de prendre en compte le fait que les SAN existants ont des bases de taxe professionnelle plus importantes que celles des communautés de communes. Aussi, pour éviter que la transformation en communautés d'agglomération de SAN existants ne se traduise par des écarts de potentiels fiscaux trop importants au sein de cette nouvelle catégorie, il a été jugé préférable de comparer entre elles les communautés d'agglomération issues de SAN »<sup>3</sup>.

La loi de finances pour 2012<sup>4</sup> a adapté cette disposition, inscrite à l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, à la réforme de la taxe professionnelle : la référence à cette imposition a été remplacée par une référence aux bases de cotisation foncière des entreprises (CFE).

---

<sup>1</sup> Article 44 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>2</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>3</sup> Avis n° 283 (1998-1999) de M. Michel Mercier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 24 mars 1999.

<sup>4</sup> Article 140 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

---

À l'initiative de l'Assemblée nationale, la loi de finances pour 2013<sup>1</sup> a pour sa part **étendu cette pondération au calcul du potentiel fiscal agrégé d'un ensemble intercommunal, utilisé pour calculer les versements et attributions au titre du fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC)**. Indirectement, le coefficient s'est donc également appliqué au potentiel fiscal des communes membres de l'EPCI, compris dans le potentiel fiscal agrégé. On notera également que, dans le cas du FPIC, il ne s'agit pas de comparer les anciens SAN aux autres CA, mais de comparer chaque ensemble intercommunal de France métropolitaine aux autres ensembles intercommunaux.

**En 2016, ce coefficient de pondération était égal à 0,551901, ce qui impliquait donc une diminution de près de moitié du potentiel fiscal des CA issues de SAN.** Sachant que cet indicateur est utilisé pour répartir la dotation d'intercommunalité et les versements ou prélèvements au titre du FPIC, **cette pondération permet aux CA issues de SAN (et à leurs communes membres s'agissant du FPIC) d'être considérées comme « moins riches » et donc de bénéficier davantage de la péréquation ou de moins y contribuer.**

Le mouvement de fusions d'EPCI de ces dernières années aurait pu conduire à remettre en cause l'avantage dont bénéficient ces intercommunalités, dans la mesure où les « nouvelles » communautés d'agglomération n'étaient plus « *issues de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle* ». Pour l'éviter, l'article 157 de la loi de finances pour 2016<sup>2</sup>, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, prévoit que **cette pondération bénéficie également aux CA issues de la fusion d'EPCI dont l'un au moins est un SAN qui s'est transformé en CA avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015.** Cette pondération s'applique uniquement à la part de potentiel fiscal correspondant au périmètre des SAN au 1<sup>er</sup> janvier 2015 ou des CA issues de SAN.

---

<sup>1</sup> Article 112 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

<sup>2</sup> Article 157 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

### Liste des EPCI bénéficiant de ces dispositions

EPCI bénéficiaire actuel	Anciens EPCI de 2015 ayant fusionné
Métropole d'Aix-Marseille-Provence <sup>1</sup>	SAN Ouest Provence
	CA Salon Étang de Berre Durance
	CA du pays d'Aubagne et de l'Étoile
	CA du pays d'Aix-en-Provence
	CU Marseille Provence métropole
	CA du pays de Martigues
CA Paris-Vallée de la Marne	CA Brie francilienne
	CA Marne la Vallée Val-Maubuée
	CA Marne et Chantereine
CA porte de l'Isère	CA porte de l'Isère
Val d'Europe agglomération	SAN du Val d'Europe
CA Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart	CA de Sénart
	CA d'Évry centre Essonne
	SAN Sénart-en-Essonne
	CA de Seine-Essonne
CA Saint Quentin en Yvelines	CC de l'Ouest parisien
	CA Saint Quentin en Yvelines
CA Cergy pontoise	CA Cergy pontoise

N.B. En grisé les SAN ou anciens SAN

Source : ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ LORS DE L'EXAMEN DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2016

L'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2016<sup>2</sup>, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de la rapporteure générale et adopté avec un avis de sagesse du Gouvernement, a restreint l'avantage accordé aux CA issues de SAN dans le calcul de leur potentiel fiscal et potentiel fiscal agrégé. **Le coefficient de pondération ne s'applique plus à l'ensemble du potentiel fiscal de l'ancien SAN, mais uniquement à la part de ce potentiel correspondant à la seule cotisation foncière des entreprises (CFE).**

<sup>1</sup> En tant que métropole, elle ne bénéficie de ce dispositif que pour le calcul de son potentiel fiscal agrégé - et donc pour la répartition du FPIC - et non sur le calcul de sa dotation d'intercommunalité.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

---

Cette modification est portée tant à l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales (définition du potentiel fiscal des CA) qu'à l'article L. 2336-2 du même code (définition du potentiel fiscal agrégé des ensembles intercommunaux).

La rapporteure générale du budget à l'Assemblée nationale indiquait dans l'objet de son amendement qu'il s'agissait de « *corriger une erreur* » commise en 2015, lors de l'adoption de l'article 157 de la loi de finances pour 2016 précitée. Pourtant, comme évoqué précédemment et comme le soulignait Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, dans son rapport<sup>1</sup>, l'objet de cet article était d'adapter au contexte des fusions d'EPCI les dispositions existantes avec la claire intention de prolonger cet avantage.

### **B. UN ARTICLE QUI REVIENT SUR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE**

La présente proposition de loi, déposée par nos collègues députés Dominique Lefebvre, Gilles Carrez, Olivier Dussopt, Olivier Faure, Eduardo Rihan Cypel et Emeric Bréhier **visé à revenir sur l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2016**.

Ainsi, l'article unique de la proposition de loi, devenu l'article 1<sup>er</sup>, proposait de supprimer les modifications intervenues cet automne et de **revenir au dispositif précédent**. C'est-à-dire que les CA comportant au moins un ancien SAN transformé en CA avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 bénéficieraient du coefficient de pondération sur l'ensemble de la part de leur potentiel fiscal correspondant au périmètre des anciens SAN.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Lors de l'examen en séance le 9 février dernier, à l'initiative de son rapporteur Dominique Lefebvre, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements **limitant à la seule année 2017 le maintien des modalités favorables de calcul du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé**.

Dès lors, le dispositif adopté va plus loin que celui de la loi de finances rectificative pour 2016 qui réduisait l'avantage sans le supprimer : **à compter de 2018, les CA concernées ne bénéficieront plus d'aucun avantage et se verront appliquer le droit commun**, sous réserve que ces dispositions ne soient pas à nouveau modifiées à l'automne prochain.

---

<sup>1</sup> Tome I du Rapport n° 214 (2016-2017) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 décembre 2016 (page 395) : « Plutôt qu'en la correction d'une erreur, le présent article consiste en une diminution de l'avantage accordé aux CA comprenant un ancien SAN ».

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

##### A. UN AVANTAGE SIGNIFICATIF DONT LE COÛT EST SUPPORTÉ PAR LES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

##### 1. Des bases fiscales qui continuent à être significativement plus élevées que celles des autres communautés d'agglomération

Les anciens SAN ont toujours des bases fiscales plus importantes que les autres CA, comme le montre le tableau ci-dessous. En matière de fiscalité économique, on observe que leurs bases de cotisation foncière des entreprises (CFE) par habitant sont supérieures de 81 % à celles des autres CA ou que celles de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) le sont de 65 %. De même, elles bénéficient de façon plus importante des compensations de la réforme de la taxe professionnelle.

##### Comparaison des potentiels fiscaux des CA et des SAN ou CA issues de SAN (données 2013)

*(en euros par habitant DGF)*

	SAN ou CA issues de SAN (A)	Autres communautés d'agglomération (B)	A/B
Bases de foncier bâti par habitant	1 566	1 223	+ 28 %
Bases de foncier non bâti par habitant	6	11	- 43 %
Bases de TH par habitant	1 465	1 499	- 2 %
Base de CFE par habitant	734	405	+ 81 %
Produit de CVAE par habitant	106	64	+ 65 %
Produit d'IFER par habitant	13	4	+ 205 %
Produit de TASCOT par habitant	12	12	+ 6 %
Produit de TAFNB par habitant	1	1	+ 7 %
DCRTP par habitant	98	17	+ 469 %
FNGIR par habitant	164	8	+ 2 033 %

Source : commission des finances du Sénat

S'agissant des bases de taxe d'habitation (TH) par habitant, on observe à l'inverse des valeurs relativement proches. En matière de bases de foncier bâti par habitant, celles des SAN ou CA issues de SAN sont supérieures de 28 % à celles des autres CA, ce qui pourrait s'expliquer – étant donné l'absence d'écart significatif concernant la TH – par des bases de TF importantes sur les locaux professionnels.

## 2. Des conséquences financières probablement significatives

### *a) Une perte de recettes importante pour les EPCI concernés*

**Les conséquences financières des dispositions de l'article adopté en loi de finances rectificative pour 2016 n'ont pas été chiffrées et votre rapporteur n'a pu obtenir de simulation.** En tout état de cause, il conduit à une baisse de la dotation d'intercommunalité perçue par ces EPCI et par une dégradation de leur solde au titre du FPIC.

D'après les auteurs de la proposition de loi, qui ont indiqué **s'être appuyé sur les estimations des cabinets de conseil** ayant travaillé sur les budgets des EPCI concernés<sup>1</sup>, les pertes seraient concentrées sur le FPIC et s'élèveraient :

- à 14,2 millions d'euros pour la CA du Grand Paris Sud à l'horizon 2020, dont 5,9 millions d'euros dès 2017<sup>2</sup> ;
- à 12,1 millions d'euros pour la CA de Saint-Quentin en Yvelines dès 2017 ;
- à 8,9 millions d'euros pour la CA Vallée de la Marne, dont 3,8 millions d'euros dès 2017 ;
- à 9,2 millions d'euros pour la CA de Cergy-Pontoise, dont 4,3 millions d'euros dès 2017.

**Sur la base de ces estimations, on peut effectivement considérer que les finances de ces EPCI seraient fortement touchées : d'après les estimations de votre rapporteur, ces montants signifieraient respectivement une diminution des recettes réelles de fonctionnement de 3,2 % de 8,5 %, de 4,8 % et de 4,1 %<sup>3</sup>.** Ces chiffres peuvent être comparés à ceux de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) des communes par exemple, qui se traduit par une diminution de 2 % environ de leurs recettes réelles de fonctionnement.

### *b) Un coût significatif supporté par les autres collectivités territoriales*

Si la suppression de cet avantage représente un coût important pour ces anciens SAN, **cette charge repose sur les autres EPCI, s'agissant de la dotation d'intercommunalité, et sur les autres ensembles intercommunaux, s'agissant du FPIC.**

---

<sup>1</sup> Voir le compte rendu de la réunion de la commission des finances de l'Assemblée nationale du 7 février 2017.

<sup>2</sup> Le décalage entre le coût final et le coût en 2017 s'explique par les mécanismes de garantie existant au sein du FPIC.

<sup>3</sup> Sous réserve que les chiffres indiqués dans l'exposé général de la proposition de loi soient bien - comme indiqué - ceux correspondant à la perte des EPCI et non à la perte des ensembles intercommunaux.

Si l'on compare le solde au titre du FPIC des CA issues de SAN en 2012 et en 2013, soit l'année d'extension de cet avantage au calcul du potentiel fiscal agrégé, on observe des évolutions significatives, retracées dans le tableau ci-dessous<sup>1</sup>.

### Estimations du solde au titre du FPIC en 2012 et 2013

(en euros)

	FPIC 2012	FPIC 2013	Évolution
CA d'Évry-centre-Essonnes	- 699 799	1 231 741	- 276,0%
CA de Cergy Pontoise	- 511 079	2 058 403	- 502,8 %
CA de Marne-la-vallée Val-Maubuée	- 744 844	- 632 828	- 15,0%
CA de Saint-Quentin en Yvelines	-1 733 456	- 915 205	- 47,2%
CA de Sénart Val de Seine	-	-	-
<i>FPIC total</i>	<i>150 000 000</i>	<i>360 000 000</i>	<i>+ 140,0%</i>

Source : commission des finances du Sénat

Ces chiffres n'ont pas l'ambition d'être complètement exacts, dans la mesure où il faudrait notamment neutraliser la prise en compte du revenu par habitant dans les critères d'attribution du FPIC à partir de 2013. Néanmoins, **dans un contexte où le fonds passait de 150 à 360 millions d'euros (+ 140 %), on observe que deux ensembles intercommunaux contributeurs sont devenus bénéficiaires et que deux autres ont connu une diminution significative de leur contribution.**

Ce constat invite à s'interroger sur la justification du mécanisme et sur sa pérennité.

### **B. UN AVANTAGE DONT LA PERTINENCE EST À RÉÉVALUER**

Les modalités particulières de calcul du potentiel fiscal des CA issues de SAN étaient justifiées :

- d'une part, par le risque de déstabilisation des finances des CA issues de SAN du fait de la baisse importante de dotation qu'elles auraient subie si on les avait comparées dès 1999 avec les autres CA, en raison de l'importance de leurs bases de fiscalité économique ;

- d'autre part, par la volonté de leur accorder un soutien spécifique afin de tenir compte des investissements considérables qu'elles ont réalisés et du niveau d'endettement qui en résultait.

<sup>1</sup> L'ancien SAN Porte de l'Isère a été retiré dans la mesure où les données n'étaient pas disponibles.



---

**Près de vingt ans plus tard, ces arguments devraient être réévalués.** Votre rapporteur n'a pu obtenir de chiffres sur l'endettement de ces anciens SAN. L'article 3 de la présente proposition de loi prévoit la remise d'un **rapport au Parlement** qui permettra de répondre à cette question et donc de voir s'il est toujours justifié de leur accorder un avantage significatif.

**En tout état de cause, la situation économique et financière a changé : dans un contexte de baisse des dotations et de montée en puissance de la péréquation, les avantages accordés à des collectivités qui disposent de bases fiscales importantes sont plus difficiles à accepter.**

À l'automne, votre commission des finances avait considéré « *qu'il n'y avait pas de raison que l'avantage accordé aux SAN se perpétue indéfiniment* ». Les auteurs de la présente proposition de loi partagent ce point de vue, dans la mesure où ils indiquent dans leur exposé général qu'« *une évolution de ce mécanisme particulier qui n'a pas vocation à être pérenne est certes probablement nécessaire et devra être examinée dans le cadre d'une prochaine loi de finances, mais ne doit être envisagée qu'avec un mécanisme d'étalement dans le temps permettant aux communes et EPCI concernés d'absorber cette perte de ressources* ».

**La suppression de l'avantage à compter de 2018, prévue par le présent article tel que modifié par l'Assemblée nationale, permet de ne pas déstabiliser brutalement les finances de ces EPCI, tout en posant la question de l'évolution du mécanisme, à laquelle il faudra répondre à l'automne prochain, éclairés par le rapport remis par le Gouvernement.**

En tout état de cause, pour 2017, il s'agirait de maintenir le droit appliqué en 2016 : il n'y aura donc pas de conséquence financière pour les autres collectivités territoriales par rapport à la situation actuelle.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

*ARTICLE 2 (nouveau)*  
*(Art. L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales)*

**Composition des commissions départementales de la dotation  
d'équipement des territoires ruraux**

**Commentaire : le présent article vise à modifier la composition et préciser le fonctionnement des commissions départementales de la dotation d'équipement des territoires ruraux.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a remplacé en 2010<sup>1</sup> la dotation globale d'équipement des communes. Elle est **attribuée par le préfet de département à certaines communes et certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ruraux du département sous la forme de subventions** « *en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural* » (article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales).

L'article L. 2334-37 du même code prévoit qu'une **commission locale fixe, chaque année, les opérations prioritaires au titre de la DETR et les taux plafond et plancher de subventions applicables à chacune d'entre elles. Elle donne également un avis sur les projets susceptibles de bénéficier d'une subvention supérieure à 150 000 euros.**

Placée auprès du préfet, elle est composée des représentants des maires des communes de moins de 20 000 habitants (et de moins de 35 000 habitants en outre-mer) et des représentants des présidents d'EPCI à fiscalité propre de moins de 60 000 habitants (de moins de 100 000 habitants en outre-mer), nommés par les associations d'élus.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

***A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ LORS DE L'EXAMEN DE LA LOI DE FINANCES POUR 2017***

L'article 141 de la loi de finances pour 2017, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Christine Pires Beaune et Hugues Fourage, modifié en nouvelle lecture par un amendement de la rapporteure générale, a **modifié la composition des**

---

<sup>1</sup> Article 179 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

---

**commissions départementales de la DETR, en prévoyant que les parlementaires du département en soient également membres.**

Plus précisément :

**- dans les départements comptant moins de cinq parlementaires, l'ensemble des députés et sénateurs en sont membres ;**

**- dans les autres départements, deux députés et deux sénateurs sont désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et par le Sénat pour en être membres.**

### **B. UN ARTICLE QUI REVIENT SUR LA LOI DE FINANCES**

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose **de reporter à 2018 la participation des parlementaires aux commissions départementales de la DETR, dans les seuls départements comptant plus de quatre parlementaires.**

Par ailleurs, il procède à plusieurs coordinations liées à la présence des parlementaires dans les commissions départementales :

- le septième alinéa de l'article précité prévoit que les représentants des EPCI sont majoritaires au sein des commissions, c'est-à-dire par rapport aux représentants des communes : la rédaction est adaptée pour tenir compte de la présence des parlementaires ;

- le neuvième alinéa du même article définit les modalités de fin de mandat des membres des commissions : le présent article précise ces modalités pour les parlementaires en proposant que leur mandat expire à chaque renouvellement de l'Assemblée nationale et à chaque renouvellement partiel du Sénat.

Enfin, le II du présent article précise que les commissions départementales qui se sont réunies avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont réputées avoir été régulièrement composées, au regard de la présence des parlementaires.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Le renouvellement de l'Assemblée nationale en juin prochain et le renouvellement partiel du Sénat en septembre 2017 rendent difficile la désignation des parlementaires chargés de siéger au sein des commissions départementales de la DETR. Le report à 2018 de la présence des parlementaires dans les départements en comptant plus de quatre semble donc nécessaire<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> La commission des finances du Sénat avait évoqué ces difficultés pratiques au cours de sa réunion du 22 novembre 2016.

De même, les coordinations et précisions apportées par le présent article sont utiles.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

*ARTICLE 3 (nouveau)*

**Rapport sur l'opportunité de conserver, d'adapter ou de supprimer progressivement les mécanismes dérogatoires de pondération du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle**

**Commentaire :** le présent article prévoit la remise d'un rapport sur l'opportunité de conserver, d'adapter ou de supprimer progressivement les mécanismes dérogatoires de pondération du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle.

À l'initiative de son rapporteur, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article dont l'objet est de prévoir la remise la remise d'un rapport au Parlement, avant le 30 septembre 2017, sur « *le niveau d'endettement des collectivités territoriales et des EPCI comprenant d'anciens syndicats d'agglomération nouvelle et sur l'opportunité de conserver, d'adapter ou de supprimer progressivement les mécanismes dérogatoires de pondération du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé* » des CA comportant un ancien SAN.

**Comme indiqué précédemment, ce rapport permettra de se prononcer sur la pertinence du dispositif de façon éclairée.**

**Décision de la commission :** votre commission a adopté cet article sans modification.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue mardi 14 février 2017, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a examiné le rapport de M. Charles Guené sur la proposition de loi n° 4445 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN).

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Je vous prie d'excuser l'absence de Michèle André, membre de la délégation qui représente la France à l'audition annuelle aux Nations unies de l'Union interparlementaire.

Nous allons entendre le rapport de Charles Guené et élaborer notre texte sur la proposition de loi relative au potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle. Cette réunion est aussi l'occasion de tester une application de gestion dématérialisée des délégations de vote.

**M. Daniel Raoul.** – Président de la commission des affaires économiques, j'avais expérimenté un fonctionnement sans délégation de pouvoir. Cela n'avait rien changé. Ma conclusion était qu'il était plus économe et plus efficace de ne faire voter que les présents.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Je prends note de votre suggestion, et vous propose que nous la soumettions à Michèle André à son retour.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – La proposition de loi de notre collègue député Dominique Lefebvre, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale, comporte trois articles.

L'article 1<sup>er</sup> maintient pour 2017 les modalités de calcul du potentiel fiscal des communautés d'agglomération (CA) comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle (SAN), que la loi de finances rectificative pour 2016 prévoyait de faire évoluer. L'article 2 précise les conditions de participation des parlementaires aux commissions départementales de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). L'article 3 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur l'opportunité de conserver les modalités dérogatoires de calcul du potentiel fiscal des CA comportant un ancien SAN.

Les villes nouvelles ont été mises en place dans les années 1970, principalement en Île-de-France, et se sont immédiatement organisées en intercommunalités, essentiellement sous la forme de SAN. Cette catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) était

temporaire, les SAN étant appelés à se transformer en EPCI de droit commun et notamment en CA.

Dès 1999, lorsqu'a été créée la catégorie des CA dans le cadre de la loi dite « Chevènement », le choix a été fait d'accorder un avantage aux anciens SAN qui s'étaient convertis en CA. En effet, les SAN se distinguaient par un niveau très élevé de bases fiscales, notamment sur les entreprises. Si on les avait comparés directement aux autres CA, les anciens SAN auraient vu leur dotation d'intercommunalité diminuer de façon importante.

Aussi, depuis 1999, le potentiel fiscal des CA issues de SAN est-il pondéré par le rapport entre les bases de taxe professionnelle des CA et les bases de taxe professionnelle des SAN et anciens SAN. Dès lors, leur potentiel fiscal est à peu près divisé par deux, ce qui leur permet de recevoir une dotation plus importante. Cet avantage était notamment justifié par le fait que les SAN supportaient un endettement extrêmement lourd, du fait des investissements considérables qui avaient dû être effectués.

Cet avantage s'est perpétué : la loi de finances pour 2012 a adapté ce dispositif à la réforme de la taxe professionnelle en faisant désormais référence à la cotisation foncière des entreprises (CFE) ; à l'initiative de l'Assemblée nationale, la loi de finances pour 2013 a étendu cette pondération au calcul du potentiel fiscal agrégé d'un ensemble intercommunal, utilisé pour calculer les versements et attributions au titre du fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC). Indirectement, le coefficient s'est donc également appliqué au potentiel fiscal des communes membres de l'EPCI, compris dans le potentiel fiscal agrégé. Enfin, pour tenir compte du fait que les anciens SAN étaient intégrés à de nouveaux EPCI, la loi de finances pour 2016 a prévu que le dispositif bénéficie également aux CA issues de la fusion d'EPCI dont l'un au moins est un ancien SAN. La pondération ne joue toutefois que sur le périmètre de l'ancien SAN.

L'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2016, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de la rapporteure générale et avec un avis de sagesse du Gouvernement, a diminué l'avantage accordé aux CA issues de SAN. Le coefficient de pondération ne s'appliquerait plus à l'ensemble du potentiel fiscal de l'ancien SAN, mais uniquement à la part de ce potentiel correspondant à la CFE. Cette modification s'applique tant au potentiel fiscal utilisé pour la répartition de la dotation d'intercommunalité qu'au potentiel fiscal agrégé utilisé pour la répartition du FPIC.

La présente proposition de loi revient sur cet article 79 en s'appuyant sur deux arguments. D'une part, l'amendement est passé inaperçu à l'Assemblée nationale, ayant été présenté comme la correction d'une erreur. D'autre part, les conséquences financières sont considérables pour les collectivités territoriales concernées et celles-ci ne sont pas en mesure de les absorber en une seule année. Par ailleurs, les auteurs



reconnaissent qu'il pourra être nécessaire d'examiner si cet avantage est encore justifié aujourd'hui.

Je rappelle qu'à l'automne dernier, notre commission avait donné un avis favorable à sa suppression, en considérant que « l'avantage accordé aux SAN ne devait pas se perpétuer indéfiniment ».

La proposition de loi a été modifiée en séance : dans la version transmise, l'avantage est bien maintenu en 2017 dans les mêmes conditions qu'en 2016, mais il sera totalement supprimé à partir de 2018. En d'autres termes, pour l'après-2017, le dispositif adopté va plus loin que le texte voté à l'automne.

J'en viens maintenant aux conséquences financières. Les anciens SAN continuent à bénéficier de bases fiscales plus importantes que les autres CA. En matière de fiscalité économique, leurs bases de CFE par habitant sont supérieures de 81 % à celles des autres CA ; celles de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) le sont de 65 %. De même, elles bénéficient de façon plus importante des compensations de la réforme de la taxe professionnelle. Les effets de la pondération demeurent donc importants et réduisent de 50 % environ le potentiel fiscal de ces CA.

Nous n'avons pas pu obtenir de simulation de l'article adopté en loi de finances rectificative pour 2016. En tout état de cause, il conduit à une baisse de la dotation d'intercommunalité perçue par ces EPCI et à une dégradation de leur solde au titre du FPIC. D'après les auteurs de la proposition de loi, qui ont indiqué s'être appuyés sur les estimations des cabinets de conseil ayant travaillé sur les budgets des EPCI concernés, les pertes seraient concentrées sur le FPIC et s'élèveraient à 26 millions d'euros en 2017. Ces montants représentent entre 3,2 % et 8,5 % des recettes réelles de fonctionnement des CA concernées, sous réserve que les chiffres indiqués dans l'exposé général de la proposition de loi soient bien ceux correspondant à la perte des EPCI et non à la perte des ensembles intercommunaux.

Ces chiffres peuvent être comparés à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) des communes, qui représente environ 2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement ; la suppression du dispositif aurait donc effectivement des conséquences importantes pour ces EPCI. Naturellement, ce coût repose sur les autres collectivités territoriales. En 2013, l'extension de la pondération au calcul du potentiel fiscal agrégé a ainsi permis à deux anciens SAN qui contribuaient au FPIC d'en devenir bénéficiaires, tandis que d'autres voyaient leur contribution diminuer fortement.

J'en viens à ma position sur l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Daniel Raoul.** – Ponce Pilate...

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Cet avantage est significatif et la question qui se pose est celle de savoir s'il est encore justifié et, si ce n'est pas

le cas, de le supprimer dans des conditions qui ne soient pas excessivement brutales. Le texte qui nous est transmis permet d'atteindre ces objectifs. Le dispositif disparaîtra en 2018, si rien n'est fait. L'article 3, introduit en séance, prévoit un rapport au Parlement sur la pertinence de ce dispositif. Il nous permettra d'apprécier en toute connaissance de cause s'il est justifié. Notamment, nous disposerons d'autres chiffres que ceux fournis par des cabinets privés.

**M. Daniel Raoul.** – Nous voilà rassurés !

**M. Charles Guéné, rapporteur.** – La situation économique et financière a changé depuis 1999 : dans un contexte de baisse des dotations et de montée en puissance de la péréquation, les avantages accordés à des collectivités qui disposent de bases fiscales importantes sont plus difficiles à accepter. Néanmoins, l'importance des conséquences financières et le fait que le maintien de l'avantage soit limité à 2017 me conduisent à vous proposer d'adopter cet article sans modification.

Cette position est également liée aux autres articles de la proposition de loi. Sa seule chance d'être définitivement adoptée avant la fin de la session est un vote conforme dès la première lecture. Or il me semble que l'article 2, que je vais maintenant vous présenter, apporte des précisions utiles.

La loi de finances pour 2017 prévoit que les parlementaires sont membres des commissions départementales de la DETR. Plus précisément, dans les départements comptant moins de cinq parlementaires, l'ensemble des députés et sénateurs en sont membres ; dans les autres départements, deux députés et deux sénateurs sont désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et par le Sénat pour en être membres.

L'article 2 reporte à 2018 la participation des parlementaires aux commissions départementales de la DETR, dans les seuls départements comptant plus de quatre parlementaires. En effet, le renouvellement de l'Assemblée nationale en juin prochain et le renouvellement partiel du Sénat en septembre 2017 rendent difficile la désignation des parlementaires chargés de siéger au sein des commissions départementales.

Enfin, je vous ai déjà présenté l'article 3, qui prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur la pertinence de conserver le mécanisme dérogatoire de calcul du potentiel fiscal des CA comportant un ancien SAN.

**M. Michel Bouvard.** – Nous avons bien senti la forte conviction de notre rapporteur sur ce texte... Nous ne pouvons pas pérenniser des inégalités de traitement du potentiel fiscal par rapport aux mécanismes de péréquation. Déjà, en n'examinant pas le projet de loi de finances, nous n'avons pu nous prononcer sur la ponction sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) pour alimenter la péréquation verticale. Ce choix conduit à ce que deux collectivités territoriales les plus riches de France, à savoir la ville de Paris et le

département des Hauts-de-Seine, ne contribuent pas à la hausse de la péréquation !

Le SAN est un dispositif ancien. Notre rapporteur a rappelé la différence de ressources fiscales : une CFE supérieure de 81 % et une CVAE supérieure de 65 % à la moyenne. Ce qui sera économisé par les SAN sera pris en charge par les autres collectivités territoriales. Même après dilution, cela résultera, pour certaines, en une augmentation spectaculaire du montant de la contribution au FPIC. Le maire d'une commune nouvelle constituée entre Saint-Martin et Saint-Pierre-de-Belleville m'indiquait récemment que la hausse serait de 3 millions d'euros pour sa commune. Du coup, la capacité d'investissement de cette station serait amputée, en dix ans, de 30 millions d'euros.

Aussi ne voterai-je pas ce texte, qui pérennise une inégalité. Le dispositif aurait dû être aménagé avec une sortie en biseau depuis des années.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Le problème se pose de façon plus générale pour toutes les intercommunalités. La nouvelle carte intercommunale va provoquer des évolutions importantes du FPIC. Nous n'avons pas reçu au comité des finances locales (CFL) de ce matin d'informations précises sur l'évolution des contributions des uns et des autres. Ce texte n'aborde que l'un des nombreux problèmes existants. J'ai le sentiment qu'on ouvre une boîte de Pandore. Aussi ne voterons-nous pas ce texte. La perversité du système est que nous parlons sans cesse de péréquation horizontale et n'avons pas traité de la péréquation verticale, qui est la question de fond.

**M. Claude Raynal.** – Sur un pareil texte, notre répartition autour de cette table n'est pas la bonne : il faudrait mettre les Franciliens d'un côté, et les élus des autres régions de l'autre ! Reconnaissons à nos collègues parlementaires d'Île-de-France un vrai talent : alors qu'on déplore souvent la lenteur de la navette, cette proposition de loi, déposée début février, devrait être adoptée définitivement mi-février ! C'est un record ! Il est dommage qu'aucune négociation préalable n'ait eu lieu entre députés et sénateurs. Nous aurions pu trouver un système en sifflet, limitant la perte par rapport à l'année dernière à 20 %, par exemple. Il y a notamment un net problème pour Saint-Quentin-en-Yvelines, dont la contribution au FPIC passera de 3 millions d'euros à 15 millions d'euros, soit une hausse de 12 millions d'euros.

Je partage l'analyse de Marie-France Beaufils. Pourquoi des problèmes similaires ne recevraient-ils pas le même traitement ? Le changement du périmètre des intercommunalités a fait des gagnants et des perdants au titre du FPIC. Pourtant, ceux-ci ne se sont pas associés pour se plaindre... Le compte rendu des débats à la commission des finances de l'Assemblée nationale est éclairant : il y a clairement un problème à régler.

On objecte que nous ne disposons pas de simulations. Mais l'amendement de 2013, qui a étendu l'avantage des SAN au FPIC, a été adopté, une nuit de grand vent, en petit nombre et sans la moindre simulation ! Aussi, on ne peut pas faire de reproche à l'article adopté cet automne. En tous cas, le fait que nous ayons à y revenir montre que nous ne faisons pas du bon travail législatif.

Nous voyons bien la manœuvre, qui vise à protéger certains territoires au détriment d'autres, qui auraient pu l'être aussi. Je ne voterai pas contre, mais je m'abstiendrai, à cause du cas de Saint-Quentin-en-Yvelines. Tous les autres anciens SAN peuvent faire face, fût-ce en gémissant. Sur cette proposition de loi, droite et gauche sont d'accord, ce qui est assez rare, notamment à l'Assemblée nationale. Dominique Lefebvre écrit dans son rapport que « dans ces conditions, la meilleure solution consiste à revenir au dispositif antérieur, tout en prenant l'engagement de trouver une sortie en sifflet dans le cadre de la prochaine législature ». Voilà un engagement dont la valeur est limitée... Je préfère le texte transmis par l'Assemblée nationale, qui prévoit un retour au droit commun en 2018. Ainsi, un soutien aux ex-SAN en 2018 devrait être explicite. Nous en reparlerons, comptez sur moi.

Les autres arguments ne portent guère. Lorsqu'on nous parle du taux élevé d'investissement des anciens SAN, on oublie que les communes membres, elles, investissent peu. Si l'on regarde l'investissement du territoire dans son ensemble, on retrouve la moyenne des autres territoires. Seul le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines est préoccupant.

**M. Marc Laménie.** – Je salue le travail de notre rapporteur spécial sur une proposition de loi intéressante. Ma question porte sur l'article 2. J'ai participé vendredi dernier, pour la première fois, à cette commission de dotation d'équipement des territoires ruraux présidée par le représentant de l'État. Nous prévoyons que deux sénateurs et deux députés en soient membres en 2018. Mais quel sera leur rôle ? Certes, il s'agit de valider des projets de subvention d'un montant supérieur à 150 000 euros.

**M. Bernard Delcros.** – Je suis défavorable à cette proposition de loi. Il s'agit de revenir sur une décision prise en loi de finances rectificative pour 2016 afin de mettre fin à un dispositif qui n'est plus justifié. Les SAN datent des années soixante-dix. La situation appelait des mesures spécifiques, mais elles ne peuvent être maintenues indéfiniment. Le contexte s'est modifié, notamment parce que la dotation globale de fonctionnement (DGF) diminue. À l'époque, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) n'existait pas. Surtout la situation de ces agglomérations a changé, en particulier leurs bases fiscales.

Aucun argument ne justifie donc que l'on remette en place ces dispositifs. Certains disent qu'on ne prendra pas cette responsabilité en 2017, mais qu'on le fera en 2018 : je ne le comprends pas.

---

**M. Didier Guillaume.** – Le groupe socialiste et républicain votera dans une immense majorité pour ce texte. Je comprends la position de Claude Raynal, la difficulté soulevée est certes réelle, mais nous devons faire bloc et avancer. Sans se livrer à une bataille entre Paris et la province, il y va de l'équilibre financier des SAN de la région parisienne.

**Marc Laménie** a abordé l'article 2. Il me semble absurde que les parlementaires soient associés aux commissions de la DETR. Le mode désignation des parlementaires amenés à y siéger est une véritable usine à gaz. En outre, si le peu de pouvoir dont disposent les élus locaux et les maires se trouve contrebalancé par des parlementaires qui pèsent de tout le poids, que leur restera-t-il ?

Nous sommes nombreux au groupe socialiste et républicain à penser que si les parlementaires n'étaient plus membres de la commission de la DETR, ce serait mieux pour la dynamique des territoires.

**M. Vincent Éblé.** – Je remercie et félicite à mon tour Charles Guené pour le travail technique qu'il a réalisé sur ce texte, qui concerne les territoires particuliers que sont les anciennes villes nouvelles.

Ce texte illustre une difficulté de méthode dans laquelle nous nous trouvons. Il faudrait que nous puissions examiner les textes suffisamment en amont pour pouvoir bénéficier de l'expertise nécessaire. Cette remarque vaut pour la proposition de loi corrective présentée par notre collègue député Dominique Lefebvre, cosignée par de nombreux parlementaires d'origines politiques diverses, mais elle vaut aussi pour l'adoption de l'amendement de l'automne dernier. Le temps entre le dépôt de cet amendement et son vote dans l'hémicycle fut si court que les territoires concernés se sont trouvés confrontés à une nouvelle législation sans pouvoir anticiper ni établir les diagnostics nécessaires.

Certains, dont je fais partie, pensent que les conséquences de ce vote sont importantes, d'autres considèrent qu'elles sont marginales. Claude Raynal, quant à lui, fait preuve d'honnêteté intellectuelle et distingue à l'intérieur des territoires ceux qui sont fortement impactés et ceux qui le sont moins. En toute hypothèse, un travail approfondi reste à faire, qui n'a été conduit ni dans le cadre de la proposition de loi corrective ni dans celui des réformes précédentes.

Il va falloir s'y mettre et parvenir à une analyse plus stricte de critères de charges justifiant une aide spécifique.

Cela a été peu rappelé, mais ces territoires ont un rythme de croissance assez soutenu en termes d'habitants, de logements ou de dynamique économique. Cela offre des moyens, mais entraîne aussi des dépenses élevées. Il nous faudra bien répondre à cette exigence en matière d'accompagnement des populations. Faisons-le sur la base de critères de charges et non plus en tenant compte des géographies ou des statuts institutionnels particuliers.

Il importe donc de revenir sur cette réforme, qui s'appliquera de manière excessivement abrupte si nous n'adoptons pas aujourd'hui ce texte. Certains territoires seront en effet profondément perturbés dans leurs équilibres et dans leurs compétences. Je voterai donc ce texte, qui ne vaut que pour l'exercice budgétaire en cours. Il nous faudra retravailler avec d'autres méthodes l'année prochaine.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Un mot sur l'opposition entre Paris et la province pour rassurer Claude Raynal : les Parisiens ne sont pas aussi organisés que vous le croyez, cher collègue !

Si des impératifs supérieurs ont présidé à l'adoption de ce texte à l'Assemblée nationale, ils ne nous ont pas été communiqués. En conséquence, je me sens totalement libre de mon vote. Pour ce qui me concerne, je m'abstiendrai et les collègues de mon groupe voteront contre. Je comprends leurs arguments. J'entends bien qu'il existe un vrai problème et qu'une sortie en sifflet aurait été préférable. En tout état de cause, nous aurions dû examiner le sujet plus posément.

**M. Philippe Dallier.** – Je remercie Charles Guené pour la manière dont il a présenté ce rapport : nous avons tous senti que quelques silences étaient éloquentes.

Que Vincent Capo-Canellas soit rassuré : il est simplement proposé de différer la décision, avec la garantie que le système ne puisse être maintenu en l'état. Nous reparlerons l'année prochaine de la sortie en sifflet, que nous appelons tous de nos vœux, notamment Michel Bouvard. Je demande donc à mes collègues du groupe Les Républicains de voter en faveur de cette proposition de loi.

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Ce débat nous renvoie à la discussion que nous avons eue en commission à l'automne. En réalité, si nous avons suivi la proposition que nous avons évoquée avec Claude Raynal, à savoir un véritable *statu quo* pour le FPIC consistant à geler les attributions et prélèvements, nous n'aurions pas eu à nous poser ce genre de question. Au contraire, nous aurions pu donner du temps au temps.

Michel Bouvard l'a souligné, notre objectif n'est pas de laisser se pérenniser des situations qui ne se justifient plus. Je rappelle simplement que nous ne disposons à l'heure actuelle que de projections et d'études de cabinets privés.

Je ne reviendrai pas sur la question de la minoration de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), que le rapporteur général avait abondamment présentée à l'automne. Il me semble que nous sommes en phase sur ce point.

Marie-France Beauvils a raison : ce qui est vrai pour les SAN l'est également, à d'autres niveaux, pour l'ensemble des collectivités, même si certaines savent mieux se mobiliser et s'organiser que d'autres !

Je remercie Claude Raynal d'avoir essayé de me guérir d'une possible schizophrénie ! Le fait de partager les mêmes travaux nous a amenés sensiblement aux mêmes conclusions. Il est exact que la collectivité qu'il a citée est bien plus touchée que d'autres.

Notre collègue Marc Laménie, tout comme Didier Guillaume, a évoqué l'article 2. La question de la présence de parlementaires à la commission DETR vaut aussi pour les commissions relatives au fonds de soutien à l'investissement local (FSIL). Cette décision s'explique par le fait que nous avons souhaité, à l'issue du non-cumul des mandats, faire en sorte que les parlementaires restent en contact avec le terrain. Comme Didier Guillaume, nous sommes partagés sur cette question.

La position de Bernard Delcros se défend, même si ce n'est pas celle que j'ai retenue.

En ce qui concerne l'intervention de Vincent Éblé, le rapport du Gouvernement nous dira jusqu'où on peut aller dans ce domaine. Je suis favorable à l'instauration de critères de charges réelles. Nous vous avons présenté avec Claude Raynal l'exemple italien qui est très intéressant à cet égard.

Pour conclure, à défaut de l'adoption d'une mesure spécifique, l'avantage disparaîtra totalement en 2018. Personne ne pourra dire qu'une modification est intervenue à notre insu et de manière anodine. Il nous faudra réfléchir à la question et nous aurons un rapport pour le faire.

Dans ces conditions, il me paraît sage d'adopter cette proposition de loi. À défaut, certains rencontreront des difficultés... comme d'autres qui ne le savent pas encore !

**La proposition de loi a été adoptée sans modification.**





## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de l'Assemblée nationale adoptée en première lecture	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<b>Proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN)</b>	<b>Proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN)</b>	<b>Proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN)</b>
<b>Code général des collectivités territoriales</b>	<b>Article unique</b>	<b>Article 1<sup>er</sup></b>	<b>Article 1<sup>er</sup></b> <i>(Non modifié)</i>
<p><i>Art. L. 2336-2. – Par dérogation, le potentiel fiscal agrégé des ensembles intercommunaux constitués d'une ou plusieurs communautés d'agglomération issues de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle et de ses communes membres est pondéré, pour la part correspondant à la seule cotisation foncière des entreprises, par le rapport entre les bases brutes par habitant de cotisation foncière des entreprises</i></p>	<p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° À la première phrase du dernier alinéa du I de l'article L. 2336-2, les mots : «, pour la part correspondant à la seule cotisation foncière des entreprises, » sont supprimés ;</p>	<p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° À la première phrase du dernier alinéa du I de l'article L. 2336-2, les mots : « pour la part correspondant à la seule cotisation foncière des entreprises » sont remplacés par les mots : « en 2017 » ;</p>	

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de l'Assemblée nationale adoptée en première lecture</b>	<b>Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique</b>
<p>des communautés d'agglomération et la somme des bases brutes par habitant de cotisation foncière des entreprises des syndicats d'agglomération nouvelle existant au 1er janvier 2015 et de ceux d'entre eux qui se sont transformés en communautés d'agglomération avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, sous réserve que ce rapport soit inférieur à 1. Pour ces ensembles intercommunaux, la pondération s'applique sur la part de leur potentiel fiscal agrégé correspondant au périmètre des communautés d'agglomération issues de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et des syndicats d'agglomération nouvelle existant au 1<sup>er</sup> janvier 2015.</p> <p>.....</p>	<p>2° À la première phrase de l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5211-30, les mots : « pour la part correspondant à la seule cotisation foncière des entreprises, » sont supprimés.</p>	<p>2° À la première phrase de l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5211-30, les mots : « pour la part correspondant à la seule cotisation foncière des entreprises » sont remplacés par les mots : « en 2017 »</p>	
<p><i>Art. L. 5211-30.</i> – Par dérogation, le potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle et le potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues de la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est un syndicat d'agglomération nouvelle qui s'est transformé en communauté</p>			

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de l'Assemblée nationale adoptée en première lecture</b>	<b>Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique</b>
<p>d'agglomération avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 sont pondérés, pour la part correspondant à la seule cotisation foncière des entreprises, par le rapport entre les bases brutes par habitant de cotisation foncière des entreprises des communautés d'agglomération et la somme des bases brutes par habitant de cotisation foncière des entreprises des syndicats d'agglomération nouvelle existant au 1<sup>er</sup> janvier 2015 et de ceux d'entre eux qui se sont transformés en communautés d'agglomération avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, sous réserve que ce rapport soit inférieur à 1. Pour ces communautés d'agglomération, la pondération s'applique sur la part de leur potentiel fiscal correspondant au périmètre des communautés d'agglomération issues de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et des syndicats d'agglomération nouvelle existant au 1<sup>er</sup> janvier 2015.</p>			
<p><i>Art. L. 2334-37. – Dans chaque département, il est</i></p>		<p><b>Article 2 (nouveau)</b></p> <p>– L'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p><b>Article 2</b> <i>(Non modifié)</i></p>

**Dispositions en vigueur**

—  
institué auprès du représentant de l'État une commission composée :

1° Des représentants des maires des communes dont la population n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer ;

2° Des représentants des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population n'excède pas 60 000 habitants dans les départements de métropole et 150 000 habitants dans les départements d'outre-mer et le Département de Mayotte ;

3° De l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département lorsque celui-ci compte moins de cinq parlementaires. Lorsque le département compte cinq parlementaires ou plus, deux députés et deux sénateurs sont désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

Pour les catégories mentionnées aux 1° et 2°, les membres de la commission sont désignés par l'association des maires du département.

.....

**Texte de la proposition de loi**

—

**Texte de l'Assemblée nationale adoptée en première lecture**

—

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

—

1° Au début de la seconde phrase du 3°, sont insérés les mots : « À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, » ;

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de l'Assemblée nationale adoptée en première lecture</b>	<b>Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique</b>
<p>Les représentants des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre visés au 2° doivent détenir la majorité des sièges au sein de la commission.</p> <p>.....</p>		<p>2° À la fin du septième alinéa, les mots : « de la commission » sont remplacés par les mots : « des catégories mentionnées aux 1° et 2° » ;</p>	
<p>Le mandat des membres de la commission expire à chaque renouvellement général des conseils municipaux.</p>		<p>3° Le neuvième alinéa est ainsi modifié :</p> <p>a) Après le mot : « commission », sont insérés les mots : « cités aux 1° et 2° » ;</p>	
<p>La commission fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'État, les taux minimaux et maximaux de subvention applicables à chacune d'elles.</p>		<p>b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Le mandat des députés et le mandat des sénateurs expirent, respectivement, à chaque renouvellement général de l'Assemblée nationale et à chaque renouvellement partiel du Sénat. »</p>	
<p>Le représentant de l'État dans le département arrête chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission, la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention de l'État qui</p>			

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de l'Assemblée nationale adoptée en première lecture</b>	<b>Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique</b>
<p>leur est attribuée. Il porte à la connaissance de la commission la liste des opérations qu'il a retenues. La commission est saisie pour avis des projets dont la subvention au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux porte sur un montant supérieur à 150 000 €.</p> <p>La commission n'est pas instituée dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>		<p>II. - Sont réputées avoir été régulièrement composées au regard du 3° de l'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales, dans ses rédactions successives, les commissions qui se sont réunies avant l'entrée en vigueur de la présente loi.</p> <p><b>Article 3 (nouveau)</b></p> <p>Le Gouvernement remet au Parlement avant le 30 septembre 2017 un rapport sur le niveau d'endettement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale comprenant d'anciens syndicats d'agglomération nouvelle et sur l'opportunité de conserver, d'adapter ou de supprimer progressivement les mécanismes dérogatoires de pondération du</p>	<p><b>Article 3</b> (Non modifié)</p>

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte de la proposition de loi</b>	<b>Texte de l'Assemblée nationale adoptée en première lecture</b>	<b>Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique</b>
—	—	— potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé prévus à l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales, pour le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, et à l'article L. 5211-30 du même code, pour la dotation d'intercommunalité.	—