

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 1971.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE sur les fusions et regroupements de communes,

Par M. Joseph RAYBAUD,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Héritage du Moyen Age qui en a fourni le cadre, et de la Révolution de 1789 qui a posé le principe de leur uniformité, les communes françaises sont, selon le recensement de 1968, au nombre de 37.708. Ce nombre important constitue une donnée particulière de la structure politique et sociologique de notre pays.

Cependant, le Gouvernement, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, poursuit, depuis plusieurs années, une action tendant au regroupement des communes.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jean Sauvage, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1730, 1768 et in-8° 421.

Sénat : 293 et 305 (1970-1971).

Communes.

PREMIERE PARTIE

UN DESSEIN PRIORITAIRE

Il s'agit là d'un des desseins prioritaires du Gouvernement : le Premier Ministre, dans sa déclaration gouvernementale du 20 avril 1971, y a consacré une large place, affirmant que « s'agissant des communes, il est manifeste que leur regroupement, que ce soit par fusion, création de syndicats ou de communautés est, dans de nombreux cas, la condition indispensable au renforcement de leur autonomie... La réforme que le Gouvernement vous proposera sera à la fois libérale et incitatrice ».

Ces propos trouvent leur prolongement dans les documents préparatoires au VI^e Plan où l'on relève plusieurs idées concernant les répercussions financières de la structure des collectivités locales et de leur modification :

a) Dans le rapport du groupe d'études des finances locales qui souligne les difficultés de la prévision tenant aux structures des collectivités locales :

« Il est certain que la structure éparpillée à l'extrême des collectivités locales et l'autonomie, d'ailleurs plus ou moins importante et réelle, qui les caractérisent rendent plus aléatoires les efforts de prévision concernant l'évolution des finances locales.

« Il apparaît enfin probable que les réformes qui au cours du VI^e Plan modifieront les cadres juridiques et institutionnels dans lesquels s'inscrit l'action des collectivités locales auront des répercussions financières qui peuvent difficilement être déterminées au stade actuel de l'étude.

« Les coûts résultant de la mise en place des réformes qui pourraient être décidées ne semblent cependant devoir n'augmenter que progressivement en raison de la nécessité reconnue de procéder par étapes en débutant les expériences par les grandes agglomérations où les besoins d'une meilleure planification se font sentir de façon plus urgente. »

b) Dans le rapport de la Commission de l'Economie générale et du Financement, qui, traitant de l'urbanisme et du cadre de vie, expose :

« Il reste cependant à faire un choix clair entre le regroupement par voie de fusion pure et simple, même si celle-ci n'est envisagée qu'à terme, la constitution obligatoire, lorsque l'agglomération atteint une importance à déterminer, d'organes supra-communaux comme les districts urbains ou les communautés urbaines, l'intensification de formules de coopération partielle du type « agence foncière ».

« Le renforcement des structures communales n'est pas une fin en soi mais a pour objet d'accroître les moyens des collectivités locales. Il est possible aussi de poursuivre cet objectif par des voies directes. Sur le plan financier, on se bornera à rappeler que la réforme de la fiscalité locale directe, prévue par l'ordonnance de 1959, n'apportera aux collectivités locales qu'un peu de souplesse supplémentaire. Une véritable rénovation de la fiscalité locale se heurtera toujours à l'émiettement des structures locales, spécialement dans les agglomérations urbaines. En ce qui concerne le mécanisme des subventions, il faut souligner que les taux en vigueur ne répondent pas toujours aux priorités actuelles ; surtout que le mécanisme ne tient pas compte des capacités financières des communes et ne permet pas, sauf exceptions, une prise en compte globale de la politique d'équipement qu'elles poursuivent. »

c) Enfin, selon le projet de loi sur le VI^e Plan (actions prioritaires) :

« Une réforme du régime financier des collectivités locales perdrait beaucoup de ses effets si elle ne s'accompagnait pas d'une refonte profonde des structures communales.

« L'inadéquation entre les charges et les ressources qui résulte, notamment en milieu urbain, de leur morcellement excessif, le caractère irrationnel de la politique des équipements qui en découle, rendent indispensable une restructuration communale.

« Celle-ci apparaît particulièrement nécessaire en milieu urbain ; dans ce cas, cette restructuration devrait aboutir à la création de centres de décision au niveau des agglomérations urbaines. En ce qui concerne les très grandes métropoles urbaines ou des conurbations étendues, la création de communautés urbaines

et la fusion de communes seront encouragées. S'agissant des agglomérations urbaines de moyenne et de petite importance la fusion paraît l'objectif souhaitable. »

L'étude sur les actions détaillées concernant les collectivités locales se conclut comme suit :

« La nécessaire décentralisation des responsabilités, l'inadaptation des structures locales actuelles donnent un caractère prioritaire à la réforme institutionnelle des collectivités de base. Problème majeur des prochaines années, cette adaptation des structures communales sera vivement encouragée par l'Etat au cours du VI^e Plan. Une procédure visant à favoriser le regroupement des collectivités sous forme soit de fusions, soit de communautés urbaines, soit d'autres groupements sera engagée au niveau des départements. »

*
* * *

Le Gouvernement soumet donc à nos délibérations, après plusieurs années de recherche, un projet de loi sur les fusions et regroupements de communes, dont, laissant à la Commission des Lois le soin d'effectuer l'étude approfondie, nous ne présenterons qu'une analyse générale succincte, pour nous attacher plus particulièrement aux dispositions financières contenues dans les articles 8 et 9.

DEUXIEME PARTIE

LE PROJET DE LOI ET LES INCITATIONS FINANCIERES

Le Titre premier est consacré aux **procédures** de fusion de communes et de regroupement communal. Diverses formes de regroupement communal sont visées, telles que :

— les communautés urbaines pour les très grandes agglomérations, afin que les centres d'administration restent proches de la population ;

— la formule souple des districts ou des syndicats à vocation multiple et des syndicats à compétence limitée ;

— mais la fusion des communes apparaît, selon le projet, comme étant la solution normale et rationnelle, notamment en milieu urbain, où le tissu est continu, sans cependant conduire à des villes qui seraient démesurées, auquel cas la communauté urbaine ou le district sont préférables. La taille des communes n'est pas nécessairement prise en compte ; c'est ainsi que, en milieu rural, l'isolement géographique pourra commander le maintien d'une commune, même faiblement peuplée, si ses ressources sont suffisantes.

Le Titre II est consacré aux **incitations** à la mise en œuvre des dispositions prévues. Ces incitations, qu'elles soient administratives (art. 7), financières (art. 8) ou fiscales (art. 9) tendent exclusivement à faciliter les fusions de communes, elles ne concernent donc pas les autres opérations de regroupement visées dans le présent projet.

Les incitations financières et fiscales aux fusions de communes.

Afin de vaincre les résistances aux fusions, le Gouvernement a prévu des mesures incitatives.

1. L'article 8 du projet de loi et l'article additionnel 8 bis (nouveau).

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
Art. 8.	Art. 8.	Art. 8.
Les subventions d'équipement attribuées par l'Etat pour les opérations entreprises par les communes fusionnées à compter de la promulgation de la présente loi sont majorées de 50 %, sans que l'ensemble de la subvention puisse excéder 80 % du montant de la dépense subventionnable. Bénéficient de cette majoration :	Les subventions... ... par les communes voisines fusionnées à compter... ... Bénéficient de cette majoration :	Conforme.
— les opérations réalisées dans les communes fusionnées dans le cadre du plan prévu à l'article 2 ci-dessus ;	— les opérations... ... plan prévu à l'article 2 ci-dessus et suivant les modalités prévues à l'article 3 ;	Conforme.
— les opérations réalisées dans les communes fusionnées à la suite de la consultation prévue à l'article 6 ci-dessus.	— les opérations, subventionnées ou ayant fait l'objet d'une promesse de subvention, dans les communes... ... ci-dessus.	Conforme.
Toutefois, lorsque la population de la nouvelle commune dépasse 100.000 habitants, seules bénéficient de ces majorations les opérations réalisées sur le territoire des anciennes communes autres que la commune précédemment la plus peuplée et à condition que ces opérations soient entreprises dans l'intérêt des habitants de ces seules communes.	Conforme.	Conforme.
La majoration de subvention instituée par le présent article sera applicable pendant un délai de cinq années à compter de la date d'effet de la fusion. Elle est imputée sur un crédit budgétaire spécialement ouvert à cet effet.	Conforme.	Conforme.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
	<p><i>Les majorations de subventions, autres que celles applicables aux fusions de communes, prévues à l'article 2 du décret du 27 août 1964 seront imputées, à compter du 1^{er} janvier 1972, sur un autre crédit ouvert par une ligne spéciale budgétaire qui sera dotée dès le budget de 1972.</i></p> <p>Il sera fait application de ces dispositions aux communes ayant fusionné avant la promulgation de la présente loi pour les opérations qui feront l'objet d'une promesse de subvention à compter de la promulgation de la présente loi et dans la limite du délai de cinq ans à compter de la date d'effet de la fusion.</p>	<p><i>Supprimé.</i></p> <p>Conforme.</p>

Commentaires. — La mesure visée à cet article majore de 50 % pendant cinq ans les subventions de l'Etat pour les équipements réalisés par la nouvelle commune. Des limites sont fixées à cette majoration :

1. L'ensemble de la subvention, c'est-à-dire la subvention initiale et sa majoration ne pourra dépasser 80 % de la dépense subventionnable.

2. Les opérations d'équipement menées par les nouvelles communes de plus de 100.000 habitants ne pourront bénéficier de la majoration prévue que dans le cas où elles seront réalisées sur le territoire des anciennes communes autres que celle qui était la plus peuplée, et dans la mesure où elles seront entreprises dans l'intérêt des habitants de ces seules ex-communes. Un équipement déterminé ne pourra donc bénéficier de la majoration de subventions que s'il est réalisé en faveur de la population d'une commune moins peuplée que la commune-centre.

3. Cette majoration n'est applicable que pendant un délai de cinq années à dater de la fusion ; afin d'assurer sur le plan financier la mise en œuvre de ces dispositions, l'article 8 dispose que les dépenses afférentes sont imputées sur un crédit budgétaire ouvert à cet effet, le Ministre de l'Intérieur ayant précisé lors

des débats à l'Assemblée Nationale qu'une ligne spéciale sera prévue dans le budget de l'Etat, et que la dotation prévue pour 1972, qui est évaluative, sera de 100 millions de francs.

L'avenir dira si l'efficacité de cette procédure est suffisante pour assurer la mise en œuvre des dispositions envisagées. En effet, une expérience antérieure, celle du décret du 27 août 1964, s'est soldée par un échec, aucun crédit budgétaire supplémentaire n'ayant été mis à la disposition des communes : à l'époque, il n'avait pas été prévu d'imputation sur un crédit budgétaire spécial. Ce décret prévoyait cependant une majoration de la subvention de 10 à 30 % dans le cas de communes fusionnées, et de 5 à 20 % dans le cas de districts urbains ou de syndicats à vocation multiple. Par rapport au décret de 1964, l'incitation pour les communes fusionnées est donc accrue de façon appréciable, et son efficacité apparaît plus assurée.

L'Assemblée Nationale a apporté à cet article plusieurs modifications, certaines purement rédactionnelles, mais précisant utilement le texte. Notamment, au troisième alinéa, sont visées, au lieu des « opérations réalisées » dans le texte du Gouvernement, les « opérations subventionnées ou ayant fait l'objet d'une promesse de subvention ». Précisons que la promesse de subvention est un acte administratif qui précède l'intervention de l'arrêté qui permet de donner date certaine à cette promesse et a pour effet de réserver le crédit prévu. Les autres modifications, à l'initiative du Gouvernement, sont des modifications de fond. La première d'entre elles complète l'article par une disposition selon laquelle une deuxième ligne budgétaire sera ouverte, tendant à permettre aux districts et aux syndicats à vocation multiple, visés par le décret du 27 août 1964, de percevoir effectivement les dotations prévues alors que les dispositions de ce décret qui figure en annexe I étaient restées pratiquement lettre morte jusqu'alors.

La seconde modification intervient en faveur des communes ayant récemment fusionné, afin qu'elles bénéficient des dispositions de l'article 8 : ces dispositions leur sont applicables à la double condition qu'il y ait eu promesse de subvention à compter de la promulgation de la présente loi, et que cette promesse de subvention intervienne dans la limite du délai de cinq ans à partir de la fusion. Cette adjonction permet donc d'éviter une application brutale de la loi qui aurait défavorisé les communes ayant fusionné dans un passé récent.

Votre commission a observé que la majoration jouera peu en milieu rural, puisque les subventions aux communes rurales sont elles-mêmes faibles du fait, notamment, que peu de travaux d'équipement collectif sont réalisés. Il est souhaitable que soit entrepris un travail de revision des subventions, ce travail étant d'essence réglementaire.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de distraire de cet article 8, qui concerne les fusions, la disposition relative aux majorations de subventions du décret de 1964, applicable aux districts et aux syndicats à vocation multiple, et d'en faire un article additionnel 8 bis. Tel est l'objet d'amendements qui vous sont proposés.

2. L'article 9 du projet de loi.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
Art. 9.	Art. 9.	Art. 9.
Les dispositions prévues à l'article premier-I de la loi n° 66-491 du 9 juillet 1966 tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées sont modifiées comme suit :	Conforme.	Conforme.
1° La période d'intégration fiscale est portée de trois à cinq années.		
2° Les différences affectant le nombre de centimes mis en recouvrement sur le territoire des communes préexistantes sont réduites chaque année d'un sixième et supprimées à partir de la sixième année.		
3° Pendant la période visée au 1° ci-dessus, l'Etat accorde une aide financière à la nouvelle commune.		
Le montant de cette aide est déterminé, au titre de chaque commune préexistante ouvrant droit à l'application de la présente loi, sur la base de la différence entre le montant des centimes levés dans ladite commune au cours de l'année précédant la fusion et, s'il est supérieur, le nombre des centimes qu'aurait levés la nouvelle commune sur l'ensemble de son territoire au cours de la même année pour obtenir un produit égal	Conforme.	Le montant...
		... de la différence entre le nombre des centimes...

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
<p>au total du produit des centimes levés par l'ensemble des communes qui fusionnent.</p>	Conforme.	<p>... qui fusionnent. Conforme.</p>
<p>Au cours de la première année, l'aide de l'Etat est égale aux cinq sixièmes du produit de cette différence par la valeur du centime de la commune préexistante considérée. Au cours des quatre années suivantes, cette aide est respectivement ramenée aux quatre sixièmes, trois sixièmes, deux sixièmes et un sixième de ce même produit.</p>	Conforme.	Conforme.
<p>Au cours d'une année quelconque de cette période de cinq ans, l'Etat n'accorde aucune aide si son montant au titre d'une commune préexistante doit être inférieur à un franc par habitant de ladite commune.</p>	Conforme.	Conforme.

Commentaires. — Il s'agit de l'atténuation des disparités fiscales entre les communes, par la modification des dispositions de l'article premier I de la loi n° 66-491 du 9 juillet 1966 tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées, cet article figurant en annexe II.

Le présent article 9 vise à l'égalisation dans un délai de cinq ans des charges fiscales entre les communes, le manque à gagner pour la commune fusionnée étant payé chaque année par l'Etat, sous certaines conditions, afin d'épargner aux citoyens des communes à fusionner avec la commune-centre une surimposition brutale et inéquitable.

La loi du 9 juillet 1966 avait prévu que des quotités différentes de centimes pouvaient être, selon les communes préexistantes, mises en recouvrement pendant la période d'établissement des trois premiers budgets de la nouvelle commune, les différences affectant les quotités de ces centimes devant être progressivement réduites pour être supprimées à partir de la quatrième année.

Le texte soumis à nos délibérations, qui s'inspire des mêmes principes, prévoit des dispositions plus favorables :

a) L'Etat accorde une aide financière à la nouvelle commune afin de combler la différence entre le taux d'imposition de la commune la plus imposée et ceux qui étaient appliqués aux communes les moins imposées jusqu'au moment de la fusion.

b) La durée de l'intégration fiscale de trois ans dans la loi du 9 juillet 1966, est portée à cinq ans.

En conséquence, les différences qui affectent le nombre des centimes sont, chaque année, réduites d'un sixième, l'égalité étant réalisée la sixième année. Il s'agit là d'une technique législative complexe dont l'exemple suivant facilitera la compréhension :

Exemple de calcul de l'aide financière de l'Etat.

Soit quatre communes A, B, C et D, fusionnées en une nouvelle commune à compter du 1^{er} janvier 1972 et présentant, en 1971, les caractéristiques suivantes :

COMMUNES	NOMBRE d'habitants.	NOMBRE de centimes mis en recouvrement.	VALEUR du centime.	PRODUIT des impositions.
(En francs.)				
A	5.000	50.000	10,50	525.000
B	500	40.000	1,80	72.000
C	200	129.000	0,30	38.700
D	70	120.000	0,10	12.000
Totaux			12,70	647.700

1. Conformément aux dispositions de l'article 1^{er}-II de la loi du 9 juillet 1966, la mesure d'intégration fiscale progressive n'est susceptible de jouer qu'à l'égard des communes fusionnées dont le nombre de centimes est inférieur à 80 % du nombre de centimes de la commune préexistante la plus imposée, soit, au cas particulier, la commune C.

Cette limite s'appréciant à : $129.000 \times 80 \% = 103.200$ centimes, seules les communes A et B peuvent ouvrir droit à l'aide de l'Etat.

2. Pour obtenir un produit égal au total du produit des centimes levés par les quatre communes A, B, C et D, c'est-à-dire 647.700 F, la nouvelle commune aurait dû lever en 1971 :

$$\frac{647.700 \text{ F}}{12,70} = 51.000 \text{ centimes additionnels.}$$

3. Il s'ensuit que le nombre de centimes à prendre en considération pour le calcul de l'aide éventuelle à allouer au titre des communes A et B ressort à :

Pour la commune A : $51.000 - 50.000 = 1.000$ centimes additionnels ;
 Pour la commune B : $51.000 - 40.000 = 11.000$ centimes additionnels.

4. La valeur du centime 1970 des deux communes en cause s'élevant respectivement à 10,50 F et 1,80 F, le produit servant de base au montant de l'aide de l'Etat s'appréciera comme suit :

$$\text{Commune A : } 10,50 \text{ F} \times 1.000 = 10.500 \text{ F};$$

$$\text{Commune B : } 1,80 \text{ F} \times 11.000 = 19.800 \text{ F}.$$

5. Quant au montant de l'aide proprement dite à allouer à la nouvelle commune au titre des communes dont il s'agit pour chacune des années 1972 à 1976, il sera égal à :

a) Commune A (5.000 habitants) :

$$1972 = 10.500 \times 5/6 = 8.750 \text{ F},$$

$$8.750$$

$$\text{soit : } \frac{\quad}{5.000} = 1,75 \text{ F par habitant ;}$$

$$5.000$$

$$1973 = 10.500 \times 4/6 = 7.000 \text{ F},$$

$$7.000$$

$$\text{soit : } \frac{\quad}{5.000} = 1,40 \text{ F par habitant ;}$$

$$5.000$$

$$1974 = 10.500 \times 3/6 = 5.250 \text{ F},$$

$$5.250$$

$$\text{soit : } \frac{\quad}{5.000} = 1,05 \text{ F par habitant ;}$$

$$5.000$$

$$1975 = 10.500 \times 2/6 = 3.500 \text{ F},$$

soit une somme inférieure à 1 F par habitant, de sorte que *ladite somme ne sera pas versée par l'Etat* ;

$$1976 = 10.500 \times 1/6 = 1.750 \text{ F},$$

somme qui ne sera pas versée par l'Etat pour la même raison que ci-dessus (cf. 1975).

b) Commune B (500 habitants) :

$$1972 = 19.800 \times 5/6 = 16.500 \text{ F},$$

$$16.500$$

$$\text{soit : } \frac{\quad}{500} = 33 \text{ F par habitant ;}$$

$$500$$

$$1973 = 19.800 \times 4/6 = 13.200 \text{ F},$$

$$13.200$$

$$\text{soit : } \frac{\quad}{500} = 26,4 \text{ F par habitant ;}$$

$$500$$

$$1974 = 19.800 \times 3/6 = 9.900 \text{ F},$$

$$9.900$$

$$\text{soit : } \frac{\quad}{500} = 19,8 \text{ F par habitant ;}$$

$$500$$

$$1975 = 19.800 \times 2/6 = 6.600 \text{ F},$$

$$6.600$$

$$\text{soit : } \frac{\quad}{500} = 13,2 \text{ F par habitant ;}$$

$$500$$

$$1976 = 19.800 \times 1/6 = 3.300 \text{ F},$$

$$3.300$$

$$\text{soit : } \frac{\quad}{500} = 6,60 \text{ F par habitant.}$$

$$500$$

c) En définitive, l'aide financière de l'Etat à la nouvelle commune s'établira comme suit de 1972 à 1976 :

<u>ANNEES</u>	<u>AIDE AU TITRE</u> de la commune A.		<u>AIDE AU TITRE</u> de la commune B.		<u>TOTAL</u>
1972	8.750	+	16.500	=	25.250
1973	7.000	+	13.200	=	20.200
1974	5.250	+	9.900	=	15.150
1975	»	+	6.600	=	6.600
1976	»	+	3.300	=	3.300

Rappelons que, en application de la loi du 9 juillet 1966, cette intégration fiscale progressive est prise sur décision du conseil municipal de la commune fusionnée, ou antérieurement à la fusion, par des délibérations concordantes des conseils municipaux des communes intéressées.

Les dispositions qui vous sont soumises à l'alinéa 4° de cet article prévoient que cette intégration fiscale progressive aura lieu de plein droit sur la demande du conseil municipal d'une commune appelée à fusionner « lorsque le total du nombre de centimes additionnels mis en recouvrement, en vertu des articles 1379 et 1507 *décies* du Code général des impôts, dans la commune préexistante la moins imposée, était égal ou supérieur à 80 % du total correspondant de la commune préexistante la plus imposée pour l'année antérieure à l'établissement du premier des trois budgets susvisés » selon l'hypothèse définie par l'article premier-II, de la loi du 9 juillet 1966.

Votre Commission serait désireuse de connaître l'importance de l'effort financier envisagé pour l'application de cette mesure.

Elle propose un amendement tendant à une modification purement rédactionnelle.

3. L'article 4 du projet de loi.

Une autre incitation financière concerne, à l'article 4, *in fine*, les créations de districts. Les districts imposés par voie d'autorité, par arrêté préfectoral, ne pourront bénéficier des majorations de subventions prévues par l'article 2 du décret n° 64-884 du 27 août 1964 en faveur des opérations d'équipement des groupements de communes ou des communes fusionnées.

Texte du projet de loi.

Art. 4.

Les propositions de création de communautés urbaines sont soumises à l'avis des conseils municipaux intéressés qui se prononcent selon les règles prévues à l'article 2 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966.

Si la majorité prévue audit article n'est pas atteinte, les conseils municipaux concernés sont invités par le préfet à constituer un district chargé d'exercer au minimum les compétences prévues aux 1, 2, 4, 5, 6 et 7 de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1966.

A défaut d'avoir répondu à cette invitation dans un délai de six mois, il peut être procédé par arrêté du préfet à la création d'office d'un district. Cet arrêté fixe la composition du conseil de cet établissement public, ses compétences qui comprennent au moins celles énumérées aux 1, 2, 5 et 6 de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1966 et au plus celles énumérées à l'alinéa précédent, ainsi que les règles relatives à la participation financière des communes. Les groupements ainsi constitués ne peuvent bénéficier des incitations financières attribuées aux groupements de même nature.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
et proposé par votre commission.

Art. 4.

Conforme.

Si la majorité...

... prévues aux
1, 2, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 4 de
la loi du 31 décembre 1966.

Conforme.

TROISIEME PARTIE

LES DIVERSES FORMES D'ORGANISATION INTERCOMMUNALE

Cette dernière disposition nous conduit à procéder à un rappel succinct des diverses formes d'organisation intercommunale, notamment sous leur aspect financier :

— la loi du 22 mars 1890, modifiée à plusieurs reprises, autorise la création de syndicats de communes, pour une action en commun dans le cadre d'une structure administrative adaptée ;

— l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 autorise la création de syndicats de communes à vocation multiple ;

— l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 concerne les districts urbains ;

— enfin, la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 prévoit la constitution des communautés urbaines.

Les syndicats de communes.

Le syndicat de communes est un établissement public à caractère administratif, qui a une existence propre et une vie juridique indépendante des communes fondatrices.

Il s'agit d'une union volontaire constituée en vue de réaliser en commun des travaux ou de faire fonctionner des services publics locaux (voirie, irrigation, installations sportives, distribution d'eau, épuration des eaux usées, enlèvement des ordures ménagères, etc.).

De 1890 à 1959, un syndicat de communes ne devait avoir qu'un objet unique, déterminé par la décision institutive. Il peut, désormais, grouper plusieurs services : depuis l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959, il est possible de constituer des syndicats ayant une vocation multiple.

Le soin de fixer les règles financières sont laissées aux autorités syndicales, le syndicat de communes ayant son patrimoine propre, son budget étant distinct des budgets des communes membres. Les recettes sont constituées par la contribution des communes associées, ou par des centimes syndicaux et par les ressources diverses traditionnelles des collectivités publiques.

Les districts urbains.

Alors que le syndicat de communes gère des affaires qui conservent un caractère communal, le district a pour vocation de résoudre des problèmes posés par de grandes agglomérations.

Le district urbain possède, lui aussi, son patrimoine propre et gère son budget. La répartition de la contribution de chaque commune est fixée par le conseil du district, les communes restent, bien qu'indirectement, maîtresses de cette répartition. Les recettes du district sont composées de la contribution des communes associées, ou des centimes de district, le cas échéant, d'une fraction du montant du versement représentatif de la taxe sur les salaires et des ressources diverses.

Les communautés urbaines.

Quatre communautés ont été créées par voie législative ; elles concernent de grandes métropoles provinciales qui se présentent sous la forme d'une agglomération pluricommunale, mais la loi permet la création de telles communautés dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants, à la demande d'une majorité qualifiée des conseils municipaux ; la communauté urbaine correspond à une intégration très poussée et constitue une structure se situant au-dessus des communes. Cette intégration est traduite dans le régime financier, les finances de la communauté étant entièrement autonomes ; on n'y retrouve en effet aucune forme de contribution des communes associées, la communauté percevant ses recettes directement et pour son propre compte (centimes additionnels communautaires, part du versement représentatif de la taxe sur les salaires et ressources traditionnelles).

QUATRIEME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

Indépendamment des considérations purement financières sur ce projet de loi, la Commission a procédé à un échange de vues plus général. M. *Georges Portmann*, soulignant l'importance et la complexité du texte en discussion, a déploré la hâte avec laquelle le Parlement était appelé à statuer. Plusieurs membres de la Commission se sont fait l'écho des délibérations du cinquante-quatrième congrès de l'Association des maires de France, ce congrès ayant adopté une motion selon laquelle il souhaite, notamment, la création de secteurs de communes, la consultation des élus pour l'établissement du plan départemental, et la réforme des finances locales préalable à la mise en œuvre des fusions et regroupements. M. *Monory* s'est préoccupé du maintien de la garantie de recettes prévues antérieurement en faveur des communes ayant fusionné. Il s'est montré inquiet des dispositions du texte en discussion, qui lui apparaît entaché d'autoritarisme pouvant conduire à des situations critiques ; il serait préférable, selon lui, d'élaborer dans une première étape le cadre d'une association de communes, au sein de laquelle chaque commune garderait son autonomie. M. *Marcel Martin* a, lui aussi, regretté que, dans certains cas, les fusions de communes puissent être imposées par voie autoritaire. M. *Schmitt* et M. *Lucien Gautier* ont souligné le bien-fondé des dispositions votées par l'Assemblée Nationale en faveur des communes ayant fusionné avant le vote du présent projet de loi. MM. *Alex Roubert*, président, et *Edouard Bonnefous*, ont souligné le fait que les communes importantes pourront, lors de fusions avec des petites communes, imposer à ces dernières des décisions ou des projets d'équipement qui iront à l'encontre des réalisations déjà effectuées. M. *Alex Roubert* a ensuite posé un certain nombre de questions auxquelles la Commission souhaiterait qu'il soit répondu par M. le Ministre de l'Intérieur lors du débat en séance publique, ces questions portant sur :

— le sort réservé aux syndicats de communes préexistant à une commune fusionnée, ainsi qu'à leurs installations réalisées au sein du syndicat intercommunal, en matière d'eau, d'assainissement, d'enlèvement des ordures ménagères, etc. ;

— la destination, en cas de fusion, des biens du domaine privé des communes et des biens des bureaux d'aide sociale ;

— la destination des crédits du Fonds d'action locale ;

— s'agissant de communes touristiques ayant voté une taxe de séjour, appelées à fusionner avec des communes qui n'ont pas voté de taxe ou ne sont pas classées, quelle sera la destination de cette taxe ?

*
* *

Dans les faits, syndicats et districts groupent plus de 14 millions d'habitants, les communautés urbaines plus de 3,3 millions ; c'est-à-dire que plus du tiers de la population française est d'ores et déjà groupé dans des associations multicomunales. Mais le Gouvernement souhaite une nouvelle impulsion : le projet de loi qui nous est soumis tend à aller plus avant en favorisant la fusion des communes. L'avenir dira si les incitations financières, jointes aux données sociologiques, économiques ou géographiques qui doivent rester prédominantes, seront d'une portée suffisante pour que l'objectif destiné à faciliter la gestion communale, soit atteint. Mais soulignons à nouveau que cette gestion serait facilitée par une meilleure répartition des dépenses et recettes publiques entre l'Etat et les collectivités locales, et aussi par un aboutissement complet des travaux sur la réforme des finances locales.

Compte tenu de ces observations, votre commission vous propose l'adoption des *amendements* suivants au texte qui est soumis à votre examen :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 8.

Amendement : Supprimer l'avant-dernier alinéa de cet article.

Article additionnel 8 bis (nouveau).

Amendement : Insérer un article additionnel 8 bis (nouveau), reprenant les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 8, et ainsi rédigé :

Les majorations de subventions autres que celles applicables aux fusions de communes, prévues à l'article 2 du décret du 27 août 1964 seront imputées, à compter du 1^{er} janvier 1972, sur un autre crédit ouvert par une ligne spéciale budgétaire qui sera dotée dès le budget de 1972.

Art. 9.

Amendement : Dans le cinquième alinéa de cet article, à la troisième ligne, remplacer le mot :

... montant...

par le mot :

... nombre...

ANNEXES

I. — Décret n° 64-884 du 27 août 1964 instituant des majorations de subvention en faveur des opérations d'équipement menées par les groupements de communes ou les communes fusionnées.

Article premier. — Il est institué une majoration de subvention en faveur des opérations d'équipement menées :

— soit par des communes dont les limites territoriales ont été modifiées à la suite de suppression de collectivités communales opérées en application de l'article 10 du code de l'administration communale et du décret n° 59-189 du 22 janvier 1959 ;

— soit par des districts ;

— soit par des syndicats à vocation multiple.

Art. 2. — La majoration est attribuée à tout ou partie des opérations d'équipement ayant bénéficié préalablement des subventions de l'Etat prévues aux articles 251 à 254 du Code de l'administration communale et fixées conformément aux dispositions du décret du 21 avril 1939. Elle est calculée, pour chaque opération retenue, sur le montant effectif de la subvention normale d'équipement de l'Etat.

Son taux est déterminé dans les limites suivantes :

— de 10 à 30 % du montant de la subvention obtenue dans le cas de communes fusionnées ;

— de 5 à 20 % du montant de ladite subvention en cas de districts urbains ou de syndicats à vocation multiple.

Art. 3. — Les collectivités et groupements de collectivités définies à l'article premier ci-dessus, désireux d'obtenir pour l'ensemble de leurs opérations d'équipement le bénéfice du présent décret sont tenus de joindre à leur demande un programme sommaire de travaux portant sur une période de cinq années.

A ce programme sera annexée une fiche définissant de manière également sommaire les moyens envisagés pour financer le programme.

Ces deux documents seront revêtus des observations de l'autorité de tutelle.

Art. 4. — Au vu du programme, de la situation financière des collectivités et compte tenu de l'intérêt que présente le groupement ou la fusion, les ministres intéressés, sur avis de la commission consultative dont la composition est prévue à l'article 5 ci-dessous, fixeront par arrêté conjoint les taux de majoration des subventions à attribuer pour chaque catégorie de subvention.

Au fur et à mesure de l'exécution du programme, la majoration, telle qu'elle aura été arrêtée ci-dessus, s'ajoutera sans autres formalités à la subvention normale d'équipement attribuée par l'autorité compétente.

Toutefois la décision d'attribution sera révisée à l'expiration d'une période de cinq années.

- Art. 5. — Il est institué une commission interministérielle composée :
- d'un président désigné par le Premier Ministre ;
 - du délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ou de son représentant ;
 - du directeur général des collectivités locales ou de son représentant ;
 - du directeur du budget ou de son représentant.

Le secrétariat de la commission est assuré par le Ministre de l'Intérieur.

La commission est chargée d'instruire les demandes présentées par les collectivités, sur le rapport du Préfet intéressé.

Le ou les représentants du ou des départements ministériels dont relèvent les subventions normales d'équipement sont entendus et invités à formuler leur avis.

Art. 6. — Le Ministre de l'Intérieur, le Ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles, le Ministre des Finances et des Affaires économiques, le Ministre de l'Education nationale, le Ministre des Travaux publics et des Transports, le Ministre de l'Industrie, le Ministre de l'Agriculture, le Ministre de la Santé publique et de la Population, le Ministre de la Construction et le Ministre des Postes et Télécommunications sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

II. — Loi n° 66-491 du 9 juillet 1966 tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées.

Article premier. — I. — En cas de fusion de communes, des quotités de centimes différentes, en ce qui concerne les cotisations mises en recouvrement en vertu des articles 1379 et 1507 *decies* du Code général des impôts, peuvent être appliquées, selon le territoire des communes préexistantes, pour l'établissement des trois premiers budgets de la nouvelle commune. Cette décision est prise, soit par le conseil municipal de la commune fusionnée, soit en exécution de délibérations de principe concordantes prises antérieurement à la fusion par les conseils municipaux des communes intéressées.

Les différences affectant les quotités de ces centimes devront alors être réduites progressivement au cours desdites années et supprimées à partir de la quatrième année.

II. — Les dispositions du premier alinéa du I ci-dessus ne s'appliquent pas lorsque le total du nombre des centimes additionnels mis en recouvrement, en vertu des articles 1379 et 1507 *decies* du Code général des impôts, dans la commune préexistante la moins imposée, était égal ou supérieur à 80 % du total correspondant de la commune préexistante la plus imposée pour l'année antérieure à l'établissement du premier des trois budgets susvisés.

.....