



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 37

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteur spécial : M. MARC LAFFINEUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
PREMIÈRE PARTIE : L'ÉQUILIBRE INCERTAIN DES FINANCES LOCALES ENTRE RÉFORME ET REPRISE ÉCONOMIQUE	13
I.- LE DURCISSEMENT DE LA CONTRAINTE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	13
A.- LE PRINCIPE D'UNE ÉVOLUTION « ZÉRO VALEUR » DES CONCOURS DE L'ÉTAT EST INSCRIT DANS UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE	13
1.- Un principe plus contraignant pour les finances locales	14
<i>a) Les limites des précédentes normes d'évolution des concours de l'État</i>	14
<i>b) La nécessaire élaboration d'une norme d'évolution plus adaptée</i>	15
2.- L'application de cette nouvelle norme compliquée par la réforme de la taxe professionnelle	17
3.- La correction du périmètre normé introduit à l'initiative du Rapporteur général dans la première partie du projet de loi de finances pour 2011	20
B.- LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DE CE PRINCIPE SUR LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	21
1.- Le gel en valeur des concours de l'État se traduit par l'absence d'évolution de nombreuses dotations aux collectivités locales	21
<i>a) Une évolution minimale de la DGF insuffisante pour faire face à ses contraintes endogènes</i>	21
<i>b) Le gel des dotations budgétaires de la mission Relations avec les collectivités territoriales et des dotations « satellites » de la DGF</i>	23
2.- Malgré ce gel en valeur, le Gouvernement entend privilégier la péréquation	25
<i>a) Un effort particulier en faveur de la péréquation en 2011</i>	25
<i>b) Les ajustements nécessaires de la dotation forfaitaire</i>	25
3.- Le gel en valeur se traduit par une baisse conséquente des variables d'ajustement ..	26
<i>a) L'essentiel de l'effort de l'enveloppe normée pèse sur les variables d'ajustement</i>	26
<i>b) L'intervention de l'Assemblée nationale pour alléger la baisse des variables d'ajustement</i>	26

II.- UN ÉQUILIBRE ENCORE PRÉCAIRE DES FINANCES LOCALES	27
A.- LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'ÉPREUVE DE LA CRISE	27
1.- Le budget des collectivités locales a joué un effet contra-cyclique en 2009	27
2.- Le rôle fondamental du FCTVA pour soutenir l'investissement public	29
a) <i>Un soutien important à l'investissement des collectivités locales en 2009 et 2010</i>	29
b) <i>Un écart persistant entre les crédits prévus et les crédits réellement consommés</i>	30
3.- Les perspectives incertaines des années 2010 et 2011	30
B.- L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES DÉPARTEMENTS SUPPOSE UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE DE PÉRÉQUATION	31
1.- Le budget des départements sous tension dans un contexte d'évolution des charges	31
a) <i>Les dépenses et les recettes de fonctionnement</i>	31
b) <i>L'épargne des départements</i>	33
c) <i>Les dépenses et les recettes d'investissement</i>	34
d) <i>Le besoin de financement</i>	35
2.- La montée en charge des prestations sociales appelle une meilleure péréquation.....	35
a) <i>La montée en charge des dispositifs sociaux</i>	35
b) <i>Un effort de péréquation à réaliser dès 2011</i>	37
 DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU COMPTE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	39
I.- LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	39
A.- LES ÉVOLUTIONS DE LA MISSION DANS UNE PERSPECTIVE TRIENNALE	41
a) <i>Une stabilité des crédits de la mission pour les années 2011 à 2013</i>	41
b) <i>L'exécution du budget 2010 fait apparaître des pistes d'améliorations possibles</i>	41
c) <i>Des modifications de périmètre limitées en 2011</i>	44
B.- LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION.....	44
1.- Le programme 119 <i>Concours financiers aux communes et groupements de communes</i>	44
a) <i>La fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR) au sein d'une nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)</i>	44
b) <i>Le concours « régisseurs de police municipale »</i>	48
c) <i>La dotation forfaitaire titres sécurisés</i>	49
d) <i>La dotation de développement urbain (DDU)</i>	49
e) <i>La dotation générale de décentralisation (DGD) des communes</i>	50

2.– Le programme 120 <i>Concours financiers aux départements</i>	51
<i>a) La dotation globale d'équipement des départements (DGE) des départements</i>	51
<i>b) La dotation générale de décentralisation (DGD) des départements</i>	52
3.– Le programme 121 <i>Concours financiers aux régions : la DGD régions</i>	55
<i>a) L'évolution d'ensemble</i>	55
<i>b) La DGD Corse</i>	56
<i>c) La DGD syndicat des transports d'Île-de-France</i>	57
4.– Le programme 122 <i>Concours spécifiques et administration</i>	58
<i>a) L'action n° 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i>	58
<i>b) L'action n° 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales</i>	60
II.– LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2010	63
A.– LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE	64
B.– LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES	66
1.– Le ressaut des crédits après la réforme de la taxe professionnelle	66
2.– Une performance en progrès régulier	67
EXAMEN EN COMMISSION	69
<i>Article 79 : Reconstitution et majoration du montant de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) de Mayotte</i>	76
<i>Article 80 : Évolution des modalités de calcul des composantes de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions</i>	83
<i>Après l'article 80</i>	99
<i>Article 81 : Mesures relatives à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), à la dotation de solidarité rurale (DSR) et à la dotation de développement urbain</i>	101
<i>Article 82 : Fusion de la dotation globale d'équipement des communes et de la dotation de développement rural en une dotation d'équipement des territoires ruraux</i>	109
<i>Article 83 : Abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées</i>	129
<i>Article 84 : Prise en compte de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) dans la répartition de la dotation de péréquation urbaine (DPU)</i>	139
<i>Après l'article 84</i>	145
<i>Article 85 : Élévation du seuil d'éligibilité à la garantie attribuée au titre du coefficient d'intégration fiscale</i>	147
<i>Article 86 : Fixation des modalités de calcul du potentiel fiscal pour 2011 et pour 2012 des communes, départements, régions et établissements publics de coopération intercommunale</i>	159
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	175

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 11 octobre 2010, 73 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial, ce qui est relativement satisfaisant. Lors de l'examen en Commission, 81 % des réponses ont été rendues.

Il est surtout regrettable qu'aucune réponse relative au compte d'avances aux collectivités territoriales n'ait été transmise au Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

Le présent rapport spécial fait le point sur le financement des collectivités territoriales en 2010 et en 2011 puis présente l'évolution des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et ceux du compte d'*Avances aux collectivités territoriales*.

Cette fin d'année 2010 comme l'année 2011 s'annoncent comme une sortie de crise sur le plan économique. Toutefois, les finances des collectivités locales restent encore fortement dégradées par ses conséquences économiques et fiscales avec une année de décalage. Pour beaucoup d'entre elles, la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle – et de l'ensemble de la fiscalité locale qui y est liée – fait peser une certaine incertitude sur les évolutions de long terme du produit des nouveaux impôts qui leur seront affectés.

Dans ce contexte macro-économique difficile, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 impose aux collectivités un effort supplémentaire, en prévoyant un gel en valeur des concours de l'État en leur faveur à hauteur de 50,426 milliards d'euros.

Ce gel en valeur s'appliquera dès 2011 à un périmètre normé plus adapté, excluant le FCTVA et le produit des amendes forfaitaires de la circulation, conformément à ce qui avait été demandé par de nombreux élus.

De ce fait, le FCTVA pourra continuer à jouer pleinement son rôle de soutien à l'investissement des collectivités locales même si, en excluant le FCTVA de l'enveloppe normée à un moment où les prévisions de dépense qui lui sont associées sont en recul par rapport à l'année dernière, **le Gouvernement empêche de fait les collectivités de bénéficier de cette baisse au sein de l'enveloppe normée.**

En outre, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de son Rapporteur général, un **amendement** visant à corriger le périmètre auquel s'appliquera le gel en valeur – en excluant la dotation de compensation pour perte de bases de taxe professionnelle – dont l'effet est **d'augmenter l'enveloppe normée de 149 millions d'euros.**

Sur cette somme, 115 millions d'euros seront affectés à une augmentation de la DGF dont le produit total s'établirait alors à 41,379 milliards d'euros.

Cette somme devrait permettre d'atténuer la baisse des variables d'ajustement prévue par le Gouvernement de 11,22 à 7,43 %.

S'agissant de la DGF, **le Gouvernement affiche cette année sa volonté de mettre l'accent sur la péréquation** à travers :

– une augmentation de 6 % de la dotation de solidarité rurale (DSR), soit 50 millions d'euros ;

– une augmentation de 6 % de la dotation de solidarité urbaine (DSU), ce qui représente une augmentation de 77 millions d'euros.

S'agissant des départements, le Gouvernement envisage par ailleurs une augmentation de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation de fonctionnement minimale de 34 millions d'euros (soit + 2,5 %), tandis que la dotation de péréquation des régions devrait augmenter de 6 millions d'euros.

Ces engagements en faveur de la péréquation imposent de trouver des marges de manœuvre dans les autres composantes de l'enveloppe normée ; à cet effet, l'article 80 du présent projet de loi conduit à geler les dotations forfaitaires et de compensation des départements, de la dotation de base des communes et des dotations d'intercommunalité, tandis que la dotation forfaitaire des régions est minorée.

En outre, il prévoit un écrêtement du complément de garantie dont bénéficient les communes depuis la réforme de la DGF en 2004 ainsi qu'une minoration de la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle et de la dotation de compensation des pertes de TP.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2010 prévoit que les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* reculent de 4,3 % en autorisations d'engagement (AE) et de 4,2 % en crédits de paiement (CP). Ce recul provient toutefois des variations de l'action 1 du programme 122 relative aux aides exceptionnelles en faveur des collectivités territoriales, dont le montant a été important en 2010 du fait d'une aide en faveur des communes touchées par la tempête Xynthia.

Si l'on fait abstraction de cette action, les crédits de la mission se situent bien dans une stabilité par rapport à 2010, conformément au gel en valeur décidé par le Gouvernement.

Ce gel est par ailleurs décliné dans chacun des quatre programmes de la mission :

– le programme 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes* devrait représenter **815,1 millions d’euros en autorisations d’engagement, soit un peu plus que les 814,7 millions d’euros prévus en 2010**. Ce programme comprend des dotations d’investissement (la dotation générale d’équipement et la dotation de développement rural qui seront, cette année, fusionnées dans la nouvelle dotation d’équipement des territoires ruraux) et la dotation générale de décentralisation qui compense les charges de fonctionnement résultant de transferts de compétences. Il comprend également la dotation « régisseurs de police municipale » et la dotation pour les titres sécurisés ;

– le programme 120 *Concours financiers aux départements* devrait être doté de **491,7 millions d’euros en AE et en CP, soit une très légère hausse de 0,5 % par rapport à 2010**. Ce programme regroupe les crédits visant à favoriser l’investissement des départements (dotation générale d’équipement) et ceux de la dotation générale de décentralisation ;

– le programme 121 *Concours financiers aux régions* devrait représenter **891,9 millions d’euros en AE et en CP, ce qui représente une baisse de 0,2 % par rapport à 2010**. Ce programme comprend uniquement les crédits de la dotation générale de décentralisation ;

– le programme 122 *Concours spécifiques et administration* devrait représenter **360,9 millions d’euros en AE et 354 millions d’euros en CP, soit une hausse très importante par rapport à 2009 qui résulte de l’aide exceptionnelle apportée aux communes touchées par la tempête Xynthia**.

Ce programme regroupe par ailleurs les moyens de la direction générale des Collectivités locales et les crédits de la dotation générale de décentralisation qui sont attribués aux différentes collectivités territoriales.

PREMIÈRE PARTIE : L'ÉQUILIBRE INCERTAIN DES FINANCES LOCALES ENTRE RÉFORME ET REPRISSE ÉCONOMIQUE

Le cadre juridique et budgétaire applicable à compter de l'année prochaine aux finances locales devrait subir d'importantes évolutions du fait, notamment, de l'entrée en vigueur de plusieurs dispositions liées à la réforme de la taxe professionnelle et à l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Ces modifications interviennent alors que les finances de chaque catégorie de collectivités territoriales restent fortement dégradées par la crise économique des années 2008 et 2009 ; si la situation économique semble s'améliorer en 2010, entraînant ainsi une très progressive remontée du produit des différentes impositions locales, il est encore trop tôt pour garantir que cette amélioration permettra aux collectivités territoriales d'atteindre en 2011 un certain équilibre de leurs finances locales, équilibre qui doit tenir compte, également, de la montée en charge de plusieurs transferts de compétences opérés par le Gouvernement ces dernières années.

I.- LE DURCISSEMENT DE LA CONTRAINTE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Les finances locales étant dépendantes des concours de l'État, il convient d'indiquer en premier lieu que les perspectives d'évolution de ces concours ont été clairement affichées par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

A.- LE PRINCIPE D'UNE ÉVOLUTION « ZÉRO VALEUR » DES CONCOURS DE L'ÉTAT EST INSCRIT DANS UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE

La politique consistant à mieux encadrer l'évolution des concours de l'État aux collectivités locales s'est progressivement imposée à un Gouvernement ayant affiché sa volonté de redresser nos finances publiques.

Entre 2003 et 2008, l'État a en effet considérablement renforcé son soutien financier aux collectivités locales, la dotation globale de fonctionnement ayant augmenté de plus de 4 milliards d'euros sur cette période. Cette augmentation globale, de 11,13 % au total, représente un rythme annuel de 2,23 % supérieur à l'inflation.

Un écart aussi flagrant entre l'évolution du budget général de l'État et son effort à destination des collectivités locales a progressivement été encadré.

1.– Un principe plus contraignant pour les finances locales

a) *Les limites des précédentes normes d'évolution des concours de l'État*

Afin de faire participer les collectivités locales à l'effort national de redressement des finances publiques, un premier « *contrat de croissance et de solidarité* » a été appliqué entre 2011 et 2007 aux termes duquel les dotations de l'État aux collectivités locales évolueraient comme l'indice prévisionnel des prix à la consommation des ménages hors tabac associé au projet de loi de finances de l'année, majoré de 33 % du taux de croissance du produit intérieur brut de l'année précédente.

Cette norme étant insuffisante compte tenu de l'effort par ailleurs prévu pour l'État lui-même, l'article 7 de la loi de programmation pour les années 2009 à 2012 a par la suite conduit à appliquer aux concours de l'État aux collectivités locales la même norme de dépenses que celle de l'État, c'est-à-dire une évolution identique à celle de l'évolution prévisionnelle des prix.

En réalité, dans un contexte budgétaire très tendu, cette norme de dépense a plutôt constitué une garantie, accordée aux collectivités locales, d'une évolution légèrement positive des dotations, garantie dont n'ont pas bénéficié les autres missions du budget général de l'État.

La norme de dépense issue de la précédente loi de programmation a par ailleurs été particulièrement critiquée en raison du périmètre très large auquel elle s'appliquait.

En incluant les prélèvements sur recette, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et les crédits de la mission *Travail et emploi* participant au financement de la dotation générale de décentralisation de la dotation professionnelle, ce périmètre n'excluait que les éléments suivants :

– les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, qui sont assimilés à des dépenses fiscales non prises en comptes dans cette norme d'évolution ;

– la fiscalité transférée en lien avec des transferts de compétence (notamment la taxe intérieure sur les produits pétroliers et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance) dont l'évolution ne peut être pilotée.

Les principales critiques de ce périmètre portaient sur l'inclusion, dans la norme de dépense, de deux éléments qui ne peuvent également pas faire l'objet d'un pilotage a priori.

Il s'agit d'abord du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) dont l'objet est de compenser une partie de la charge de TVA supportée par les collectivités territoriales au titre de leurs dépenses réelles d'investissement.

Il apparaît en effet évident à de nombreux élus locaux que ce fonds doit fonctionner de manière spontanée, en fonction des dépenses réellement engagées par les collectivités locales. Ce fonctionnement spontané, d'autant plus nécessaire que les dépenses d'investissements des collectivités locales jouaient un rôle contra-cyclique en période de crise économique, ne permet pas un pilotage budgétaire *a priori*.

En outre, la norme d'évolution s'est aussi appliquée, entre 2009 et 2012, au produit des amendes forfaitaires de la circulation qui, pourtant, ne peuvent pas faire l'objet d'une prévision. Ce produit fait en effet l'objet d'une rétrocession par l'État aux communes ou à leurs groupements à hauteur des montants perçus sur leur territoire. Le code général des collectivités locales prévoit par ailleurs actuellement que ces moyens doivent être affectés aux investissements relatifs aux transports en commun ou à la circulation routière.

b) La nécessaire élaboration d'une norme d'évolution plus adaptée

L'article 2 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit un nouvel objectif de réduction du déficit des administrations publiques qui impose, de fait, la mise en œuvre d'une norme d'évolution des concours de l'État aux collectivités locales plus contraignante.

L'article 7 de ce projet de loi prévoit par conséquent **un gel en valeur de ces dotations au niveau de 2010**, c'est-à-dire à un niveau de 50,45 milliards d'euros en autorisations d'engagement après neutralisation des mesures de périmètre. Le rapport annexé au projet de loi de programmation précise par ailleurs que, **sur la période 2011 à 2014, les dépenses des administrations publiques locales ne sauraient progresser de plus de 0,6 % par an en volume.**

Cette nouvelle norme de dépense entraîne des économies importantes pour l'État qui s'inscrivent par ailleurs dans la durée ; d'après les estimations fournies par le Gouvernement, on peut les chiffrer à près de 400 millions d'euros par an, cette somme correspondant à la progression des concours de l'État aux collectivités territoriales entre 2009 et 2010 en prenant en compte l'évolution du FCTVA.

La principale nouveauté de cet article 7 du projet de loi de programmation consiste à instaurer un périmètre d'application restreint, en prenant en compte les critiques formulées par les élus à l'encontre de la précédente norme d'évolution des concours de l'État.

Désormais, la norme s'appliquera à l'ensemble des prélèvements sur recettes en faveur des collectivités locales, à l'exception du FCTVA (6,2 milliards d'euros) et du prélèvement au titre des amendes forfaitaires de police de circulation et des radars automatiques (640 millions d'euros en 2010). Il prendra également en compte, comme la précédente norme d'évolution, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ainsi que les crédits de la mission *Travail et emploi* destinés au financement de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle.

Le Rapporteur spécial se félicite que cette demande des élus locaux ait été entendue par le Gouvernement. Il note toutefois que, les prévisions d'évolutions du FCTVA étant en baisse pour 2010, son retrait de l'enveloppe normée a, dans un premier temps au moins, pour effet paradoxal de réduire les marges de manœuvre disponibles.

S'agissant du prélèvement relatif aux amendes forfaitaires, le Rapporteur spécial rappelle qu'il correspond aux contraventions établies sur son propre territoire, le plus souvent par le biais du service de police municipale : il était donc dès lors paradoxal d'imaginer qu'une hausse du montant des contraventions infligées sur un territoire donné se traduise, pour la commune concernée, par une baisse équivalente de la DGF.

LE NOUVEAU PÉRIMÈTRE GELÉ DES CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Composition

– Prélèvements sur recettes :

Dotation globale de fonctionnement

Dotation spéciale pour le logement des instituteurs

Dotation élu local

DDEC

DRES

Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements

Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion

Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse

Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle

Compensation de la réduction de la fraction des recettes imposable à la TP des BNC

Compensations d'exonérations de TFPNB agricoles

Dotation de compensation de la taxe professionnelle

Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale

– Mission *Relations avec les collectivités territoriales*

Concours financiers aux communes (programme 119)

DGE des communes

Dotation de développement rural

Concours spécifique régisseurs

DGD communes

Concours financiers aux départements (programme 120)

DGE départements

DGD départements

Concours financiers aux régions (programme 121)

DGD régions

Concours spécifiques et administration (programme 122)

Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

Administration relations avec les collectivités territoriales

DGD

– Mission *Travail et emploi*

DGD « formation professionnelle »

2.– L'application de cette nouvelle norme compliquée par la réforme de la taxe professionnelle

Pour l'application de la nouvelle norme d'évolution au périmètre ainsi défini – qui comprend donc les prélèvements sur recette, les crédits de la mission RCT et ceux de la mission *Travail et emploi* correspondant à la dotation générale de décentralisation – il convient de prendre en compte les évolutions du périmètre de l'enveloppe normée résultant de la réforme de la taxe professionnelle, qui seront nombreuses entre 2010 et 2011.

En premier lieu, la réforme de la taxe professionnelle se traduit par la création de deux nouvelles dotations, non incluses dans l'enveloppe normée, visant à garantir le niveau de ressource des collectivités. Ainsi que le rappelle le Rapporteur général dans son rapport général⁽¹⁾, il serait tout à fait contradictoire, en incluant ces deux dotations dans l'enveloppe normée, de compenser le coût de ces garanties par des baisses à due concurrence dans le reste de l'enveloppe normée.

La première de ces dotations est la **dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle** (DCRTP) dont l'objet est de compenser intégralement la perte fiscale liée à la réforme. Cette dotation est évaluée à 2 530 millions d'euros pour l'année 2011, sachant que ce montant devra être ajusté en cours d'année en fonction des rentrées fiscales effectivement constatées de chaque niveau de collectivité.

La seconde de ces dotations est la **dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**.

Ces fonds départementaux étaient financés par l'écrêtement du produit de la taxe professionnelle versée par les établissements dont les bases sont considérées comme exceptionnelles, c'est-à-dire excédant deux fois la moyenne nationale par habitant pour la commune concernée.

Le fonctionnement des FDPTP est remis en cause par la suppression de la TP et son remplacement par la contribution économique territoriale, principalement parce que les communes bénéficiant auparavant de ce fonds verront leurs ressources fiscales fortement diminuées par la réforme.

L'article 78 du projet de loi de finances pour 2010 a donc prévu un mécanisme de garantie de versement des FDPTP qui concernaient jusqu'alors :

– les communes ou groupements subissant l'écrêtement, qui bénéficient prioritairement d'un retour par le biais du fonds correspondant à un montant entre 20 à 40 % du montant écrêté ;

(1) Rapport général n° 2857 de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de finances 2011, 14 octobre 2010.

– les communes ou groupements accueillant dans leur population une part importante des salariés de l'établissement bénéficiant d'une attribution particulière prévue par l'article 1648 A du code général des impôts ;

– les communes défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal et l'importance de leurs charges bénéficiant par ailleurs d'un versement correspondant à des critères établis par le Conseil général.

Logiquement, l'article 78 de la loi de finances pour 2010 a prévu de garantir le versement du FDPTP pour les montants de taxe professionnelle écrêtés à leur profit mais ne faisant pas l'objet d'un reversement à la commune d'implantation.

L'article 18 du présent projet de loi prévoit par ailleurs plusieurs coordinations techniques permettant d'ajuster la garantie dont bénéficient les versements des FDPTP ; ces ajustements concernent l'alimentation du fonds de compensation des nuisances aériennes au profit des communes riveraines des aéroports d'Orly et de Roissy ainsi que la suppression des compensations d'exonération de taxe professionnelle dont bénéficient les FDPTP, ces compensations étant par ailleurs intégrées à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

Abstraction faite de ces deux dotations qui n'entrent pas dans l'enveloppe normée sur laquelle pèsera la nouvelle norme d'évolution, plusieurs changements de périmètre liés à la réforme de la taxe professionnelle doivent être pris en compte afin d'éviter de faire peser sur les concours aux collectivités locales les conséquences d'une réforme qui pèsera déjà considérablement sur les ressources fiscales de certaines collectivités.

La réforme de la taxe professionnelle s'est en effet accompagnée de nombreux transferts de fiscalité locale entre niveau de collectivités destinés à en clarifier la répartition en augmentant la spécialisation de la ressource fiscale.

À cet effet, en tentant de résumer rapidement, on peut indiquer que :

– **le bloc communal** bénéficiera de l'inégalité de la part foncière de la nouvelle contribution économique territoriale, de 26,5 % de la contribution à la valeur ajoutée des entreprises, de la part départementale de la taxe d'habitation, de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe sur les surfaces commerciales et de la moitié de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) sur les hydroliennes, les centrales électriques et les installations photovoltaïques et hydrauliques, les deux tiers de l'IFER sur les antennes relais, 50 % ou 15 % de l'IFER sur les éoliennes terrestres (selon qu'il existe ou non un EPCI à fiscalité propre) et la totalité de l'IFER sur les transformateurs électriques. Il continue de percevoir la part communale de la taxe d'habitation, sa part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), sa part de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) et ses autres recettes fiscales (droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, l'imposition forfaitaire sur les pylônes...);

– **les départements** percevront 48,5 % de la CVAE, la moitié de l'IFER sur les hydroliennes, les centrales électriques et les installations photovoltaïques et hydrauliques, un tiers de l'IFER sur les antennes relais et 50 % ou 85 % de l'IFER sur les éoliennes terrestres (lorsqu'elles sont implantées dans une commune hors EPCI), la totalité de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA), la part régionale de TFNB, une partie des DMTO. Ils continuent de percevoir leur part de TFPB, la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIC-ex TIPP), leurs autres recettes fiscales (DMTO, la redevance des mines...). Ils ne perçoivent plus la taxe d'habitation ;

– **les régions** percevront 25 % de la CVAE, la totalité de l'IFER sur le matériel ferroviaire roulant utilisé pour le transport de voyageurs et de l'IFER sur les répartiteurs principaux téléphoniques. Elles continuent de percevoir la TIC et leurs autres recettes fiscales (taxe sur les permis de conduire...). Elles ne perçoivent plus la TFPB et la TFNB.

Cette redistribution de la fiscalité locale entraîne avec elle une remise à plat des mécanismes – nombreux – de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale qui ont des effets sur le périmètre de l'enveloppe normée. En effet, certaines baisses de fiscalité sont couvertes par la garantie individuelle des ressources et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, tandis que ces changements de bénéficiaires sont couverts par la création des nouvelles dotations.

Ces mouvements concernent d'abord les compensations d'exonérations de taxe professionnelle qui seront transférées sur la contribution économique territoriale (CET) : le montant de la compensation baisse, en toute logique, à hauteur de la baisse de l'assiette fiscale exonérée, comme par exemple dans le cas des exonérations liées à une politique d'aménagement du territoire (zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale, ...) dont le coût devrait baisser de 132 millions d'euros. Cette moindre compensation est, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, assimilée à une perte de recette qui fait l'objet d'une garantie en dehors du périmètre normé.

Ces mouvements concernent également les compensations versées aux départements et aux régions ; compte tenu des redistributions de fiscalité locale décrites ci-dessus, ces compensations doivent suivre les éléments de fiscalité transférée afin de compenser la nouvelle collectivité bénéficiaire.

L'ensemble de ces mouvements, qui représentent près d'un milliard d'euros, doit faire l'objet d'une neutralisation dans l'établissement du nouveau périmètre de l'enveloppe normée.

3.– La correction du périmètre normé introduit à l'initiative du Rapporteur général dans la première partie du projet de loi de finances pour 2011

Si l'ensemble de ces ajustements sur le périmètre normé à prendre en compte pour l'application du gel en valeur à compter de 2011 s'impose logiquement au législateur, tel n'est pas le cas de la dotation de compensation pour pertes de base de taxe professionnelle.

Cette dotation a en effet fait l'objet d'une neutralisation dans le retraitement du périmètre avant application du gel en valeur alors que la baisse de cette dotation doit, en toute logique, être redéployée à l'intérieur du périmètre normé en offrant ainsi une petite marge de manœuvre supplémentaire au Gouvernement.

Le Rapporteur spécial estime, comme le Rapporteur général, que la baisse du montant de la compensation pour pertes de base de taxe professionnelle résultant de sa transformation, par l'article 78 de la loi de finances pour 2010, en compensation pour pertes de base de CET n'a pas à être utilisée au profit de la stabilisation du budget de l'État.

En effet, la baisse de cette compensation ne fait l'objet d'aucune prise en compte par l'un des mécanismes de garantie lié à la réforme de la TP. En outre, il apparaît clairement que cette compensation appartient au périmètre normé dans la mesure où son augmentation de 20 millions d'euros en 2010 a été compensée par une baisse du même montant des variables d'ajustement de l'enveloppe normée.

En définitive, cette baisse de la compensation pour perte de base de taxe professionnelle représente un effort fiscal propre aux collectivités, dont le montant doit absolument être pris en compte pour l'application du gel en valeur au périmètre normé.

Compte tenu de la baisse de cette dotation de 184 millions d'euros en 2010 à 35 millions d'euros en 2011, l'Assemblée nationale a donc adopté, dans le cadre de l'examen de l'article 19 du présent projet de loi relatif au prélèvement sur recette destiné à la DGF, un amendement dont l'objet est d'augmenter d'autant (149 millions d'euros) le montant total de la DGF.

Notons que cet ajustement, technique en apparence, dégage autant de moyens supplémentaires en faveur des collectivités locales pour les trois années à venir compte tenu des dispositions votées par ailleurs dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014.

Le Rapporteur spécial salue la clarté de l'analyse menée par le Rapporteur général. Cette nouvelle marge de manœuvre permettra d'atténuer la rigueur avec laquelle le projet de loi initial déclinait le principe d'un gel en valeur des concours de l'État, notamment dans le domaine des dotations forfaitaires (article 80 du projet de loi), commenté ci-après, et des variables d'ajustement du périmètre normé (article 23 du projet de loi).

B.– LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DE CE PRINCIPE SUR LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Même avec la correction opérée par l'Assemblée nationale sur le périmètre normé, la déclinaison du principe d'un gel en valeur des concours de l'État, à hauteur de 50,426 milliards d'euros pour 2011 dans le projet de loi initial, fait peser des contraintes importantes sur l'évolution de nombreuses dotations.

1.– Le gel en valeur des concours de l'État se traduit par l'absence d'évolution de nombreuses dotations aux collectivités locales

a) Une évolution minimale de la DGF insuffisante pour faire face à ses contraintes endogènes

Le gel en valeur des concours de l'État aux collectivités locales décidé dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 se traduit en premier lieu par une évolution minimale de la dotation globale de fonctionnement.

En effet, le montant de la DGF prévu par le projet de loi initial était de 41,26 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de +0,2 % par rapport à 2010 (41,22 milliards d'euros).

Le montant prévu pour l'année 2011 intègre donc une majoration de 86 millions d'euros destinée à couvrir les nouvelles contraintes d'évolution de la DGF.

Le montant total de la DGF est par ailleurs minoré de 42,84 millions d'euros afin de tenir compte des changements de périmètre suivants :

– le montant de la DGF est diminué de 595 millions d'euros pour prendre en compte l'affectation en loi de finances pour 2010 de la taxe sur les surfaces commerciales aux communes et aux EPCI ;

– le montant de la DGF est majoré de 551 millions d'euros pour compenser la suppression du prélèvement en faveur de France Télécom passant sur la DGF des communes et des intercommunalités. En effet, lors de l'assujettissement à la taxe professionnelle de France Télécom, la DGF des collectivités concernées avait fait l'objet en 2003 d'un prélèvement à due concurrence du produit de la taxe professionnelle nouvellement versée par France Télécom à leur profit. Compte tenu de la suppression de la taxe professionnelle, ce prélèvement est également supprimé ;

– le montant de la DGF est majoré de 2,1 millions d'euros compte tenu de la fin en 2011 de la récupération du trop versé de compensation à la collectivité de Saint-Martin en 2009 et 2010 ;

– enfin, la DGF est minorée de 940 000 euros du fait de la recentralisation sanitaire opérée par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

Cette augmentation, bien que modérée, de la DGF doit permettre de faire face au surcoût lié aux composantes objectives de calcul de la DGF.

En premier lieu, depuis 2009, le recensement rénové permet de réactualiser tous les ans la population à prendre en compte pour les dotations forfaitaires des communes et des départements.

D’après les simulations réalisées par la direction générale des Collectivités locales (DGCL) en 2011, ce recensement rénové pour 2011 devrait entraîner, pour 2011, une augmentation de 0,63 % de la population DGF des communes et de 0,74 % de la population DGF des départements. Compte tenu de ces prévisions d’évolution et en retenant les choix d’indexation du Comité des finances locales (CFL) du 2 février 2010 pour les dotations de base par habitant des communes et des départements, le coût démographique sur les dotations forfaitaires des communes et des départements en 2011 est estimé respectivement à 43 millions d’euros et 34 millions d’euros.

En second lieu, ce recensement rénové impact également le calcul de la dotation d’intercommunalité, compte tenu du fait que le montant de la dotation alloué à chaque catégorie d’intercommunalité est calculé à partir du produit de la dotation moyenne par habitant par le nombre d’habitant. La croissance démographique alourdit par conséquent mécaniquement l’enveloppe allouée à chaque catégorie d’EPCI.

En outre, le développement de la carte intercommunale se traduit par la création de nouveaux groupements ou la création d’EPCI dont le niveau d’intégration est plus important. Or, ce niveau d’intégration entre lui aussi dans le calcul du montant de la dotation d’intercommunalité. Pour 2011, le surcoût lié à ces évolutions structurelles est estimé respectivement à 69 millions d’euros et 20 millions d’euros, soit au total 89 millions d’euros.

Pour financer ces contraintes internes à la DGF, l’article 80 du présent projet de loi prévoit par conséquent de dégager des marges de manœuvre à l’intérieur de la DGF elle-même.

À cet effet, il est prévu un écrêtement du complément de garantie des communes de 150 millions d’euros, un abattement de la dotation de compensation de la part salaires des communes et des EPCI de 98 millions d’euros ainsi qu’un abattement de la dotation forfaitaire des régions de 6 millions d’euros. L’ensemble de ces mesures permet de dégager 248 millions d’euros pour le bloc communal et 6 millions d’euros pour les régions.

Les 248 millions d'euros dégagés au sein de la DGF du bloc communal permettent de couvrir les surcoûts liés aux contraintes endogènes décrites ci-dessus (40 millions d'euros au titre du recensement et 89 millions d'euros au titre du développement de l'intercommunalité) ainsi qu'une partie de l'augmentation des dotations de péréquation décidées par le Gouvernement ⁽¹⁾ (119 millions d'euros sur 138 millions d'euros) : restent 19 millions d'euros à financer pour le bloc communal.

S'agissant par ailleurs des départements, le choix affiché par le Gouvernement consiste à préserver leur dotation forfaitaire. Leurs contraintes internes (33 millions d'euros au titre du recensement) et l'accroissement des sommes consacrées à la péréquation (34 millions d'euros) doivent donc être financés à hauteur de 67 millions d'euros.

Le total des deux financements manquants décrits ci-dessus représente par conséquent l'augmentation de 86 millions d'euros de la DGF prévue par le projet de loi de finances.

b) Le gel des dotations budgétaires de la mission Relations avec les collectivités territoriales et des dotations « satellites » de la DGF

Comme le Rapporteur spécial le détaillera dans la seconde partie du présent rapport, les dotations budgétaires de la mission RCT et de plusieurs dotations satellites de la DGF font également l'objet d'un gel en valeur prévu par ailleurs dans la première partie du projet de loi de finances par ses articles 20 et 21.

Ce gel concerne en premier lieu les **dotations de fonctionnement** que sont la dotation générale de décentralisation ainsi que la dotation générale de décentralisation pour la Corse, la dotation générale de décentralisation couvrant les dépenses liées à la formation professionnelle, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, la dotation élu local, la dotation « titres sécurisés » et le fonds catastrophes naturelles.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT

(en millions d'euros)

Dotations	Montants 2011
Dotation générale de décentralisation (<i>mission RCT</i>)	1 507
Dotation générale de décentralisation (Corse)	40
Dotation générale de décentralisation (<i>Formation professionnelle</i>)	1 702
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	26
Dotation « élu local »	65
Dotation « titres sécurisés »	19
Fonds « catastrophes naturelles »	20
TOTAL	3 379

(1) Voir le 2 ci-dessous.

Ce gel concerne par ailleurs **les dotations d'investissement** des collectivités locales déjà gelées en 2009 et 2010, gel que l'article 21 du présent projet de loi proroge d'une année supplémentaire.

Les concours de l'État aux dépenses d'équipement des collectivités locales sont répartis sur trois types de supports : des crédits budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* gérés de façon déconcentrée à l'échelle départementale, des prélèvements sur les recettes de l'État répartis sous forme d'enveloppe dite « fermée » en fonction de critères légaux (dotation régionale d'équipement scolaire et dotation départementale d'équipement des collèges) et des prélèvements sur les recettes de l'État ayant un caractère évaluatif, le versement à chaque collectivité étant fonction de paramètres non budgétaires mais fixés par la loi. Seules les dotations entrant dans les deux premières catégories sont concernées par cette mesure de gel.

• **Les subventions dont la gestion est déconcentrée** : Il s'agit de la dotation globale d'équipement, elle-même décomposée en DGE des communes et DGE des départements dont les régimes diffèrent, et de la dotation de développement rural (DDR). Ces dotations évoluent normalement chaque année comme la FBCF des administrations publiques. Compte tenu de la fusion de la DGE des communes et de la DDR prévue par l'article 82 du présent projet de loi, ce gel s'appliquera en réalité au montant de la nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dont le montant correspond au montant des deux dotations d'équipement actuelles.

• **Les concours en faveur des équipements scolaires** : Créées par les articles 16 et 17 de la loi du 22 juillet 1983, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) ont vocation à compenser les dépenses d'équipement et d'investissement des établissements publics d'enseignement transférés à ces collectivités. La loi de finances pour 2008 n'a pas modifié la règle d'indexation des masses de la DRES et de la DDEC, qui demeure l'évolution de la FBCF des administrations publiques. En revanche, les deux dotations sont devenues des prélèvements sur les recettes de l'État. Par ailleurs, l'article 104 de la loi de finances rectificative pour 2007 a organisé le financement des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy et fixé les modalités de calcul et d'attribution d'une dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCS), prévue en faveur de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy au titre des collèges et lycées transférés par le département et la région de Guadeloupe.

• **Les concours dépourvus de pilotage** : Deux autres prélèvements sur recettes sont versés en section d'investissement sur les budgets des collectivités territoriales. Ils partagent la caractéristique d'être inscrits sous forme évaluative dans le budget de l'État, puisqu'il ne s'agit pas d'enveloppes dites « fermées ». *In fine* leur total réel n'est inscrit qu'en loi de règlement après constatation en exécution des effets de la loi. Il s'agit du FCTVA et du produit des amendes de police.

2.— Malgré ce gel en valeur, le Gouvernement entend privilégier la péréquation

Dès la présentation du présent projet de loi devant le Comité des finances locales, le Gouvernement a affiché comme priorité politique un effort particulier en faveur de la péréquation qui peut paraître, à bien des égards, difficile à concilier avec le gel en valeur des concours de l'État aux collectivités locales.

a) Un effort particulier en faveur de la péréquation en 2011

Toutefois, le Rapporteur spécial approuve cette orientation politique compte tenu des difficultés financières que connaissent certaines catégories de collectivités.

En premier lieu, l'article 81 du présent projet de loi prévoit une augmentation de 6 % de la dotation de solidarité rurale (DSR), soit plus de 50 millions d'euros et une augmentation du même taux de la dotation de solidarité urbaine (ce qui représente une augmentation de 77 millions d'euros).

En faveur des départements, bien que le niveau de la dotation nationale de péréquation dépende des choix qui seront effectués par le Comité des finances locales, le Gouvernement estime que cette dotation pourrait progresser de 11 millions d'euros (+ 1,5%), tandis qu'un montant de 34 millions d'euros supplémentaire pourrait être mobilisé en faveur de la dotation de péréquation urbaine (DPU) et de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) ce qui représente une augmentation de + 2,5 %.

Enfin, un effort supplémentaire en faveur de la péréquation des moyens des régions pourra être réalisé par une augmentation de 6 millions d'euros de la dotation de péréquation des régions.

b) Les ajustements nécessaires de la dotation forfaitaire

Pour tirer les conséquences de cette priorité politique que le Rapporteur spécial approuve, le présent projet de loi doit automatiquement, pour respecter la contrainte globale de l'enveloppe normée, en tirer les conséquences en gelant les dotations forfaitaires des communes, des départements et des régions.

À cet effet, l'article 80 du présent projet de loi prévoit :

– un gel des dotations de base, de superficie et de parc national dont bénéficient les communes ;

– une minoration de la compensation de la part salaire qui englobe les montants perçus avant 2004 au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle et de la dotation de compensation des pertes de DCTP ;

– un écrêtement du complément de garantie dont bénéficient les communes depuis la réforme de la DGF en 2004 afin de retrouver, après cette réforme, le même montant de dotation forfaitaire qu’avant la réforme indexé de 1 % ;

– un gel des dotations d’intercommunalité ;

– une minoration de la dotation de compensation dont bénéficient les EPCI ;

– un gel de la dotation forfaitaire et de la dotation de compensation des départements ;

– une minoration de la dotation forfaitaire des régions.

L’ensemble de ces évolutions est décrit de manière détaillée dans les commentaires sous les articles 80 et 81, à la fin du présent rapport.

3.– Le gel en valeur se traduit par une baisse conséquente des variables d’ajustement

a) L’essentiel de l’effort de l’enveloppe normée pèse sur les variables d’ajustement

Compte tenu de la priorité affichée par le Gouvernement en matière de péréquation et du gel des dotations forfaitaires mentionnées ci-dessus, l’essentiel de la nouvelle contrainte liée en gel en valeur des concours de l’État, et notamment de la DGF, doit peser, dans le projet de loi initial, sur les variables d’ajustement.

Ces variables d’ajustement comprennent :

– la dotation de compensation de la taxe professionnelle ;

– la compensation de la réduction de la fraction de recettes imposable des titulaires de bénéfices non commerciaux ;

– la dotation pour transferts de compensations d’exonération de fiscalité directe locale.

Le projet de loi dans sa rédaction initiale prévoyait une baisse de l’ensemble de ces variables d’ajustement de 11,2 %, soit environ 86 millions d’euros.

b) L’intervention de l’Assemblée nationale pour alléger la baisse des variables d’ajustement

Toutefois, compte tenu des amendements adoptés à l’Assemblée nationale dans la première partie de la loi de finances, permettant d’exploiter une divergence d’interprétation sur le périmètre normé, le montant total de la DGF a pu être augmenté de 149 millions d’euros.

Au sein de cette augmentation, le dispositif voté à l'initiative de la Commission des finances permet de mobiliser 115 millions d'euros supplémentaires en faveur de la DGF ; en outre, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à annuler, pour l'année 2011, les 20 millions d'euros prévus en faveur du fonds de solidarité destiné à faire face aux catastrophes naturelles.

La combinaison de ces deux marges de manœuvre supplémentaires se traduit par une baisse de la contrainte pesant sur les variables d'ajustement de l'enveloppe normée, en faisant passer la réduction initiale de $-11,2\%$ à $-7,4\%$.

II.— UN ÉQUILIBRE ENCORE PRÉCAIRE DES FINANCES LOCALES

Compte tenu de cette évolution de plus en plus contrainte de l'enveloppe normée, de la baisse du produit des impositions locales liées à la crise économique qui continuera de peser sur les collectivités en 2010 et de la réforme de la taxe professionnelle qui, si elle est neutralisée dans un premier temps par les différents mécanismes de garantie prévus par la réforme, laisse entrevoir des évolutions de plus long terme, une analyse des perspectives d'équilibre des finances locales par type de collectivité s'impose au regard des charges qui sont par ailleurs transférées.

A.— LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'ÉPREUVE DE LA CRISE

1.— Le budget des collectivités locales a joué un effet contra-cyclique en 2009

La crise économique qui a débuté à l'automne 2008 a pleinement pesé sur les finances locales au cours de l'année 2009.

Les collectivités locales ont été directement concernées par plusieurs phénomènes liés à cette crise, telles qu'une contrainte accrue sur les liquidités bancaires et l'accès au crédit, une forte augmentation des dépenses sociales liées à l'accroissement des situations de précarité. *A contrario*, les collectivités locales ont été mises en situation de jouer un rôle contra-cyclique en maintenant leurs dépenses d'investissement.

À cet égard, les collectivités locales ont confirmé leur poids dans l'économie puisqu'elles ont assuré en 2009 près de 70 % de l'investissement public (contre 73 % en 2008), dont le rôle est particulièrement important en période de crise.

Leur rôle a par ailleurs été essentiel en matière d'action sociale. La conjoncture économique, et notamment la situation sur le marché du travail, a suscité une forte demande sociale dont une part relève de la compétence des collectivités locales, en particulier des départements.

Dans ce contexte délicat, bien que l'épargne brute des collectivités locales ait continué à se réduire, la mise en place du versement anticipé du FCTVA a permis aux collectivités de maintenir leurs projets d'investissement sans recourir massivement à l'emprunt. L'année 2009 se traduit en conséquence par une amélioration du besoin de financement. Celui-ci, au sens de la comptabilité nationale, diminue de 3,2 milliards d'euros, alors que l'investissement reste à un niveau élevé (44,5 milliards d'euros, ce qui représente une baisse de 1,2 milliard d'euros par rapport à l'année précédente).

Les transferts de compétences de l'acte II de la décentralisation sont par ailleurs en phase d'achèvement. Les budgets régionaux et départementaux sont moins modifiés en structure que les années antérieures. Le montant des compensations correspondant aux nouvelles compétences transférées en 2009 est de 100 millions d'euros alors qu'il était de plus de 2,2 milliards d'euros en 2007 et de 1,7 milliard d'euros en 2008.

LES BUDGETS DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2009

(en milliards d'euros)

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses totales	
	Montant	Évolution 2009-2008 (en %)	Montant	Évolution 2009-2008 (en %)	Montant	Évolution 2009-2008 (en %)
Bloc communal	78,2	2,7	39,2	1,5	117,4	2,3
Départements	50,9	4,8	17,4	4,1	68,4	4,6
Régions	16	5,2	12	4,9	28	5,1
Total	145,2	3,7	68,6	2,7	213,8	3,4

Dans le secteur communal, qui réalise à lui seul la moitié de l'investissement public en France, les collectivités ont pu investir sans s'endetter davantage, tandis que les marges de manœuvre dégagées de la section de fonctionnement ont été préservées. Leur situation financière reste donc, dans l'ensemble, assez saine.

Les départements et les régions ont été particulièrement touchés, en 2009, par l'achèvement des transferts de compétence issus de l'acte II de la décentralisation ; en particulier, les départements sont confrontés à un effet de ciseaux entre d'une part des recettes dont le dynamisme est ralenti et d'autre part des dépenses sociales en forte croissance sur lesquelles les marges de manœuvre sont très ralenties.

Enfin, l'excédent de fonctionnement des régions continue de faiblir. Leur dette a par ailleurs fortement progressé depuis l'exercice de 2008. La situation financière des régions reste cependant plus saine, en 2009, que celle des départements ; en particulier, l'autofinancement des opérations d'investissement reste important, tandis que le taux d'endettement reste nettement inférieur à ce qu'il était au milieu des années 1990.

2.– Le rôle fondamental du FCTVA pour soutenir l'investissement public

a) Un soutien important à l'investissement des collectivités locales en 2009 et 2010

En 2009 comme en 2010, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) a démontré son efficacité pour soutenir l'investissement des collectivités territoriales.

Le montant du prélèvement sur recettes représentatif du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) fait l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale qui est ensuite corrigée en loi de finances rectificative en fonction des dépenses réelles d'investissement éligibles effectuées notamment par les communes en année *n-2* et l'année même pour les communautés de communes et d'agglomération.

Depuis 2001, l'investissement des collectivités territoriales a connu une forte progression. Ainsi, le FCTVA a connu une croissance de plus de 69 % entre 2001 et 2009.

ÉVOLUTION DU FCTVA

(en milliards d'euros)

Années	Crédits PLF	Variation	Crédits consommés	Variation	Différentiel	Variation
2001	3,582	<i>nc</i>	3,578	10,23 %	-4	<i>nc</i>
2002	3,613	0,87 %	3,794	6,04 %	181	5,01 %
2003	3,644	0,86 %	3,924	3,43 %	280	7,68 %
2004	3,71	1,81 %	3,91	-0,36 %	200	5,39 %
2005	3,79	2,16 %	4,165	6,52 %	375	9,89 %
2006	4,03	6,33 %	4,547	9,17 %	517	12,83 %
2007	4,711	16,90 %	5,058	11,24 %	347	7,37 %
2008	5,192	10,21 %	5,555	9,83 %	363	4,61 %
2009	5,855 ⁽¹⁾	12,77 %	6,064	9,16 %	209	- 42,42 %
	2,5	59,99 %	3,853	78,52 %	1 353	330,30 %
2010 (prévisions)	6,228 1	6,37 %	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>
	1	- 13,49 %				

Source : direction générale des Finances publiques.

Les collectivités qui ont passé convention avec l'État percevront en 2010, outre le FCTVA de droit commun pour les investissements réalisés en 2008, une seconde part de FCTVA calculée sur les dépenses d'équipement effectuées en 2009. Cette part correspond en 2009 à un surcoût de plus de 3,853 milliards d'euros.

Compte tenu du nombre de signataires, le coût supplémentaire pour l'année 2010 de cette mesure destinée à favoriser les collectivités qui auront participé activement à la réalisation de l'objectif de maintien du niveau d'investissement civil au cours de l'année, peut être estimé à environ 1 milliard d'euros.

(1) A compter de 2009, le premier montant correspond au versement de droit commun du FCTVA, tandis que le second représente le versement anticipé décidé dans le cadre du plan de relance.

Pour l'année 2001, l'article 27 du projet de loi de finances prévoit un montant inférieur à 2010 s'établissant à 6, 037 milliards d'euros.

b) Un écart persistant entre les crédits prévus et les crédits réellement consommés

La loi de finances initiale pour 2009 prévoyait 5,855 milliards d'euros au titre du FCTVA de droit commun et 2,5 milliards au titre du versement anticipé du FCTVA dans le cadre du plan de relance pour l'économie.

Pour cette année, le FCTVA effectivement versé atteint 6,064 milliards au titre du FCTVA de droit commun et 3,853 milliards au titre du FCTVA versement anticipé.

Pour ce qui concerne le versement anticipé décidé dans le cadre du plan de relance, il apparaît que la disposition a rencontré un vrai succès et entraîné l'adhésion d'un nombre très important de bénéficiaires (19 668, soit plus de 34 % de la totalité des entités susceptibles de percevoir la dotation mais plus de 0 % de leur investissement global), ce qui a augmenté d'autant le montant à verser à ce titre.

Pour ce qui est du versement de droit commun, l'écart entre les crédits prévus et les crédits réellement consommés est dans la moyenne de ce qui est constaté depuis 2006. Selon le Gouvernement, cet écart provient de la difficulté à apprécier, à partir du seul montant des dépenses apparaissant dans les comptes administratifs des collectivités locales, du montant à verser sans connaissance des programmes réellement réalisés.

3.– Les perspectives incertaines des années 2010 et 2011

Dès 2010, les entreprises sont soumises à la contribution économique territoriale (CET) qui comporte une part imposable sur des bases foncières et une part imposable sur la valeur ajoutée. Les entreprises de réseaux sont en plus redevables d'une imposition forfaitaire.

En 2010, l'État encaisse ces nouveaux impôts et verse aux collectivités une compensation relais se substituant au produit de taxe professionnelle. Le produit de ces impôts sera perçu par les collectivités locales à partir de 2011. Avec cette réforme, l'ensemble de l'architecture de la fiscalité locale, et notamment la répartition des impôts entre collectivités, est revu. Ainsi en 2010, les régions votent pour la dernière année des taux de taxes foncières, les départements votent pour la dernière fois un taux de taxe d'habitation.

Les budgets votés par les collectivités locales au titre de l'année 2010 prévoient une hausse des dépenses totales de 3,2 %. Cette évolution est relativement faible au regard de celles des dix dernières années, cependant les budgets départementaux et régionaux sont beaucoup moins influencés à la hausse par les transferts de compétences de l'État vers les collectivités.

La situation est très différente selon le niveau de collectivité. Pour le bloc communal, les dépenses des groupements continuent à progresser et les marges de manœuvre sont préservées.

Les départements doivent faire face à une équation plus complexe avec des dépenses sociales dynamiques face à des recettes qui le sont nettement moins. Les subventions d'équipement et charges à caractère général sont votées en baisse.

Dans les régions, l'année 2010 marque le début d'un nouveau mandat de quatre ans pour les exécutifs. Les subventions d'équipement qui représentent la majeure partie des dépenses d'investissement devraient croître de 2,2 %. Les dépenses de fonctionnement des régions et départements croissent plus rapidement que leurs recettes de fonctionnement, et l'excédent dégagé pour financer les opérations d'investissement devrait diminuer en 2010, comme il a baissé régulièrement au cours des dix dernières années. La marge de manœuvre des départements est désormais particulièrement réduite.

B.- L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES DÉPARTEMENTS SUPPOSE UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE DE PÉRÉQUATION

Le Rapporteur spécial a déjà présenté plus haut l'effort de péréquation prévu par le Gouvernement par le biais de la dotation globale de fonctionnement. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale devraient augmenter au total de 34 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 2,5 %.

Cette péréquation opérée par le biais de la DGF est toutefois insuffisante compte tenu de l'évolution des charges des départements en 2009 comme en 2010. Il est donc nécessaire d'envisager une péréquation horizontale plus efficace dans un contexte actuel de tension sur les budgets des départements.

1.- Le budget des départements sous tension dans un contexte d'évolution des charges

Les budgets des départements pour l'année 2010 montrent plusieurs évolutions préoccupantes.

a) Les dépenses et les recettes de fonctionnement

Les dépenses de gestion courante, correspondant aux dépenses réelles de fonctionnement diminuées des intérêts de la dette, devraient s'élever à 52,9 milliards d'euros en 2010, ce qui représente une augmentation de 4 %.

Les dépenses de personnel sont estimées cette année à 11,1 milliards d'euros (+ 2,6%) et devraient représenter 21 % des dépenses de gestion courante. Le transfert des personnels TOS (techniciens, ouvriers et de service des collègues) et des agents des directions départementales de l'équipement qui intègrent la fonction publique territoriale à la charge des départements touche à sa fin en 2010.

Les autres charges d'activité s'établissent à 35 milliards d'euros. Ces subventions, allocations, participations et prestations versées au bénéfice de tiers sont essentiellement à destination de l'aide sociale, premier poste de dépenses des départements (66 % des dépenses de gestion courante). La conjoncture économique peu favorable en 2009 et 2010 et la généralisation du RSA pour tous les départements en juin 2009 expliquent en partie leur forte progression (+ 6 %).

Les conseils généraux ont voté des **recettes de fonctionnement** à 58,4 milliards d'euros. Le ralentissement de leur croissance observé en 2009 se poursuit en 2010 (+ 2,3 %), alors qu'elles étaient plus dynamiques dans la fin des années 2000 sous l'effet de la fiscalité transférée en compensation des nouvelles charges.

Les départements ont voté en 2010 des contributions directes en hausse de 6 % en 2010. Le produit attendu des trois taxes pesant sur les ménages (taxe d'habitation, sur le foncier bâti et non bâti) et de la contribution destinée à compenser la suppression de la taxe professionnelle devrait s'élever à plus de 23 milliards d'euros, représentant près de 39 % des recettes de fonctionnement.

Après soustraction de la participation au coût du dégrèvement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, la contribution moyenne se chiffrerait à 345,40 euros pour chaque habitant.

Abstraction faite de ces deux derniers éléments liés à la réforme de la taxe professionnelle, le produit des trois taxes mentionnées ci-dessus augmenterait de 5,6 % par rapport aux produits effectifs pour l'année 2009. Cette évolution résulte pour 3 % de la croissance des bases et pour 2,5 % de celle des taux votés par les départements.

Au total, les impôts perçus par les départements devraient s'établir en 2010 à 15,8 milliards d'euros, en légère décroissance. Cette prévision est établie à partir d'une estimation du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à 5,3 milliards d'euros.

Le Rapporteur spécial estime que cette évaluation est relativement pessimiste compte tenu des chiffres disponibles pour le montant des DMTO à la fin du mois de septembre 2010.

En extrapolant ces chiffres sur l'ensemble de l'année 2010, le produit des DMTO pourrait s'élever à 7,4 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation substantielle par rapport aux 5,3 milliards constatés en 2009 et prévu dans les budgets des départements en 2010.

Toutefois, cette bonne surprise provenant du montant des DMTO en 2010 est très inégalement répartie sur le territoire : le Rapporteur spécial reviendra en détail ci-dessous sur la nécessaire péréquation du produit des DMTO.

Par ailleurs, les prévisions de recettes de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) allouées en grande partie en compensation du transfert du RMI puis du RSA, sont votées en hausse de 13 %, à plus de 6 millions d'euros. Le produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) devrait être stable en 2010, confirmant la fin des transferts des personnels TOS et DDE.

Les dotations, participations et subventions sont stables entre les prévisions 2009 et 2010 : elles comptent pour presque 30 % des recettes de fonctionnement, s'établissant à 17,4 milliards d'euros. La dotation globale de fonctionnement (DGF) représente 70 % de ce poste, au même niveau que l'an passé.

Les départements perçoivent aussi d'autres dotations qui compensent certains transferts de compétence initiés depuis 2002. Parmi celles-ci, les départements percevront pour la cinquième année consécutive 500 millions d'euros au titre du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI), mis en place en 2006 afin d'aider les conseils généraux à financer les politiques d'insertion à destination des bénéficiaires du RMI, puis du RSA. Par ailleurs, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) contribue au financement des aides sociales dont les départements ont la charge. En 2010, la caisse a prévu de verser aux Conseils généraux 1,55 milliard d'euros au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et 506 millions d'euros au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH).

b) L'épargne des départements

L'épargne de gestion est le solde entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de gestion courante. Elle devrait s'élever en 2010 à 5,3 milliards d'euros et baisser de presque 13 % par rapport à l'année précédente. Cette forte décroissance est due à une hausse des dépenses de gestion courante nettement supérieure (+ 2,1 milliards d'euros) à celle des recettes de fonctionnement (+ 1,3 milliard d'euros).

L'épargne brute, qui correspond à l'excédent de l'épargne de gestion diminuée des intérêts, devrait enregistrer une baisse de 14 %, malgré la baisse des charges d'intérêts. Les intérêts de la dette inscrits dans les budgets décroissent de 7 % après plusieurs années d'augmentation. Les taux directeurs de la Banque centrale européenne assez favorables pendant le premier semestre peuvent expliquer le ralentissement de cette dépense en 2010, malgré une reprise de l'endettement des collectivités locales observée ces dernières années.

L'épargne nette s'établit à 1,4 milliard d'euros. Cet indicateur reprend l'épargne brute de laquelle sont ôtés les remboursements de dette. Les remboursements de dette suivent sensiblement le même rythme de croissance que l'an passé (+ 11,5 %) et sont estimés à 3,1 milliards d'euros. La poursuite de la croissance des dépenses relatives au remboursement de dette (fortes depuis déjà quelques années), mais surtout la chute de l'excédent de fonctionnement expliquent la dégradation de l'épargne nette (- 43 %).

Le taux d'épargne continue de décroître et s'établit à 7,8 %. Ce ratio (épargne brute rapportée aux recettes réelles de fonctionnement) permet de déterminer la fraction des ressources courantes destinées à couvrir les remboursements de dette et à apporter une source d'autofinancement. Le taux d'épargne, en baisse dans les budgets primitifs depuis 2004, atteint son niveau le plus faible en 2010.

Toutefois, il convient de nuancer ces évolutions. Les études passées des budgets primitifs ont montré que les prévisions d'épargne s'avèrent souvent en deçà des réalisations effectives, illustrant la prudence du vote des conseils généraux en début d'exercice. Le même comportement est observé à propos des remboursements de dette.

c) Les dépenses et les recettes d'investissement

En 2010, les **dépenses d'investissement** sont estimées à 17,2 milliards d'euros, en décroissance de 3,7 % par rapport à l'année 2009. Il est cependant nécessaire de différencier dans les dépenses totales d'investissement, la part qui relève d'un réel effort d'investissement des départements, et la part consacrée aux remboursements d'emprunts, lesquels continuent de progresser à un rythme assez soutenu.

Hors remboursements, les dépenses d'investissement sont composées des dépenses d'équipement brut et des subventions d'investissement. Les montants dédiés à l'équipement brut, qui comptent pour 58 % des dépenses d'investissement hors remboursements d'emprunts, devraient baisser de 7 % en 2010. Les subventions d'équipement versées sont estimées à 5,2 milliards d'euros (– 10 % par rapport à 2009).

Pour leur part, les **recettes d'investissement** (hors emprunts) s'établiraient à 3,8 milliards d'euros en 2010, ce qui représente une hausse de 4 %. Les subventions et dotations d'équipements composent l'essentiel de ces recettes généralement destinées au financement de projets d'envergure.

Les dotations versées par l'État (dotation départementale d'équipement des collèges et dotation globale d'équipement) sont pour leur part au même niveau que l'année dernière. À l'inverse, les autres recettes d'investissement (prêts, titres, etc.) connaîtraient une forte croissance et atteindraient 891 millions d'euros.

Pour l'ensemble des départements métropolitains, le volume des fonds propres disponibles à l'investissement (épargne nette et recettes d'investissement hors emprunt) diminuerait de 7 % en 2010. Sans compter les emprunts, les recettes disponibles à l'investissement ne suffiraient donc pas à couvrir les dépenses d'équipement, bien que celles-ci aient faibli. Par ailleurs, les départements prévoient une légère baisse du produit des emprunts de 2 %, qui se chiffrerait à 8,6 milliards d'euros.

d) Le besoin de financement

Au total, après être repartis à la hausse en 2009, les besoins de capitaux externes des départements sont stables. En 2010, ils s'établiraient à 8,8 milliards d'euros.

Les collectivités locales prévoient donc d'accroître leur stock de dette. Pour l'année 2010, il devrait s'élever à 27,6 milliards d'euros, ce qui représente une hausse importante de 15 %, après une année 2009 marquée par une accélération du recours à l'emprunt pour le financement de l'investissement.

2.– La montée en charge des prestations sociales appelle une meilleure péréquation

a) La montée en charge des dispositifs sociaux

Le Rapporteur spécial a souhaité, cette année, faire le point sur la montée en charge de plusieurs dispositifs sociaux qui pèsent beaucoup sur leur budget.

Pour l'année de référence 2009, la dépense nette totale d'action sociale des départements métropolitains s'élève à 28,7 milliards d'euros, en hausse de 6,3 % (soit + 1,69 milliard par rapport à 2008). Après déduction des reversements spécifiques de l'État au titre du soutien à l'autonomie et du transfert du revenu de solidarité active (RSA), la charge nette départementale s'établit à 21,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 6,8 % (+ 1,36 milliard en valeur absolue) par rapport au montant constaté en 2008.

Dans le détail, on constate en particulier un grand dynamisme des dépenses liées au soutien aux personnes âgées (de 4 milliards en 2006 à 4,7 milliards en 2009) et au RSA (1,22 milliard en 2006 à 1,44 milliard en 2009).

Au sein de ces dépenses sociales, le poids des allocations versées par les départements, à savoir le RSA, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), ont tendance à augmenter alors qu'il était stable depuis 3 ans. Ces allocations représentent en 2009 environ 22 % des dépenses nettes d'action sociale des départements (contre 11 % en 2008).

En valeur absolue, la charge nette des dépenses liées à ces prestations s'élevait à 11,9 milliards en 2009 ; après déduction des apports de l'État, cette charge s'élève à 4,75 milliards.

Dans les détails, les chiffres de 2009 sont les suivants :

– RSA : dépense totale nette : 6,58 milliards, charge nette pour le département après déduction des apports de l'État : 520 millions (TIPP et FMDI) ;

– PCH : 844 millions d'euros ;

- ACTP (allocation compensatrice pour tierce personne) : 580 millions ;
- APA et ACTP : 4,9 milliards d'euros ; charge nette après concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) : 3,44 milliards.

Les tendances pour les années 2010 et 2011 laissent entrevoir une montée en puissance de la charge financière liée à ces différents dispositifs sociaux.

– En 2010, la charge du RSA devrait s'élever à 6,8 milliards pour un droit à compensation de 6,1 milliards (5,5 de droit à compensation + 0,045 de TIPP + 0,5 de FMDI).

Pour l'année 2011, la charge totale devrait s'élever à 7,5 milliards d'euros pour une compensation de 6,3 milliards d'euros (5,8 milliards d'euros de droit à compensation + 0,5 milliard d'euros de FMDI pérennisé par l'article 22 du présent projet de loi de finances).

– L'APA devrait passer de 4,9 milliards d'euros en 2009 à 5,2 milliards d'euros en 2010 et 5,48 milliards d'euros en 2011 ; le concours de la CNSA devrait, pour sa part, passer à 1,55 milliard en 2010 et 1,6 milliard en 2011.

– L'ACTP passerait de 580 millions d'euros en 2009 à 540 millions d'euros en 2010 et 500 millions d'euros en 2011.

– S'agissant enfin de la PCH, elle passerait de 844 millions d'euros en 2009 à 1,08 milliard en 2010 et 1,250 milliard en 2011. Le concours de la CNSA devrait passer de 510 millions d'euros en 2009 à 506 millions d'euros en 2010 et 522 millions d'euros en 2011.

Au total, on peut donc calculer qu'entre 2009 et 2011, les dépenses supplémentaires pesant sur les départements au titre des allocations s'alourdissent de :

- **500 millions d'euros au titre du RSA ;**
- **230 millions d'euros au titre de l'APA ;**
- **158 millions d'euros au titre de la PCH ;**

Au total, la charge sociale supplémentaire des départements devrait être de 888 millions d'euros en 2011. Avec la baisse de l'ACTP, on arrive à environ 850 millions d'euros.

b) Un effort de péréquation à réaliser dès 2011

Compte tenu des éléments présentés ci-dessus – tension sur le budget des départements et perspectives d'alourdissement des charges sociales pesant sur les départements – il apparaît clairement qu'un effort de péréquation horizontale doit être mené dès l'année 2011 pour faire face à la situation des départements dans une situation délicate.

À cet effet, le Rapporteur spécial a été à l'initiative d'un mécanisme de péréquation horizontale des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) devenu l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Les départements bénéficient en effet, en application de l'article 1594 A du code général des impôts, de DMTO correspondant :

– aux droits d'enregistrement, ou à la taxe de publicité foncière sur l'ensemble des ventes d'immeubles ou de droits réels immobiliers situés sur le territoire de chaque département ;

– à la taxe de publicité foncière sur les inscriptions d'hypothèques judiciaires ou conventionnelles.

Le montant des DMTO tend par ailleurs à remonter fortement en 2010, tiré par le dynamisme du marché immobilier depuis la fin de l'année 2009.

MONTANT DES DMTO DES DÉPARTEMENTS

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Estimation 2010
Montant	5,1	5,83	6,67	7,55	7,94	7,26	5,33	7,45

Source : Direction générale des finances publiques.

Ce montant est évidemment très inégalement réparti sur le territoire en 2009 comme en 2010 si l'on prend en considération les projections de la direction générale des Finances publiques.

Alors que 7 départements devraient toucher moins de 10 millions d'euros de DMTO en 2010⁽¹⁾, 8 autres départements devraient percevoir plus de 200 millions d'euros, les chiffres les plus importants devant être atteints à Paris (882 millions d'euros), dans les Hauts-de-Seine (463,9 millions d'euros) et les Alpes-maritimes (316 millions d'euros).

Compte tenu de ces écarts très importants prévus dès 2010, il semble donc important de conforter le mécanisme de péréquation inscrit dans la loi de finances pour 2010.

(1) D'après les projections de la DGFIP, il s'agirait de l'Ariège, du Cantal, de la Creuse, de la Lozère, de la Haute-Marne, de la Meuse et de la Guyane.

Les ressources de ce fonds doivent être constituées, chaque année, par la moitié de la hausse du produit départemental des DMTO excédant, le cas échéant, deux fois le taux d'inflation prévisionnelle associé à la loi de finances de l'année **et** dont le montant des DMTO par habitant du département est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant.

Le dispositif prévoit que le département concerné subit alors un prélèvement réparti sur les douze versements des produits de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation complémentaire de l'année suivante.

Les ressources du fonds seront réparties, chaque année, entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements, au *prorata* de l'écart avec cette moyenne.

D'après les simulations menées par le Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre de ce dispositif, il apparaîtrait que le pouvoir redistributif de celui-ci serait trop limité.

Par conséquent, l'article 61 du présent projet de loi prévoit que le prélèvement sera désormais égal à la moitié du surplus annuel de DMTO par rapport à la moyenne des cinq dernières années multipliée par deux fois le taux d'inflation prévisionnel associé au projet de loi de finances pour tous les départements dont le montant de DMTO par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale.

Enfin, le calcul des DMTO pris en compte dans la moyenne des cinq dernières années est corrigé de la part des DMTO versés à l'État, qui a été transférée par la loi de finances pour 2010 aux départements. Ce calcul serait donc réalisé à périmètre constant.

Toutefois, comme le Rapporteur spécial l'explicitera plus longuement dans son commentaire de l'article 63, un tel élargissement de la base de référence aux cinq dernières années a pour effet de limiter grandement l'ampleur du fonds de péréquation des DMTO ; ainsi, c'est le pouvoir redistributif de l'ensemble du dispositif qui se trouve remis en cause.

Il conviendra par conséquent, au cours de la discussion parlementaire, de trouver une période de référence qui soit plus adaptée, de manière à mettre en œuvre une péréquation départementale qui soit à la hauteur des difficultés financières enregistrées par certains d'entre eux.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU COMPTE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)*, regroupant les crédits des concours financiers aux communes et groupements de communes (programme 119), aux départements (programme 120), aux régions (programme 121) et certains concours spécifiques (programme 122), présente deux caractéristiques majeures : d'une part, elle ne retrace qu'une infime partie des versements de l'État aux collectivités, l'essentiel étant financé par des prélèvements sur recettes de l'État ; d'autre part, elle ne peut se soumettre que très partiellement à la démarche de performance initiée par la LOLF puisque la très grande majorité des crédits est versée conformément à des critères de répartition « automatiques » étroitement encadrés par la loi et les règlements.

Pour l'essentiel, les sommes retracées sur le compte d'avances aux collectivités territoriales, subdivisé en deux sections faisant l'objet des programmes 832 et 833, répondent à une logique d'automatisme des versements, au point que le programme 832 ne comporte aucun objectif ni indicateur de performance. Les quatre indicateurs associés au programme 833 mesurent quant à eux des objectifs de qualité de service et d'efficacité de la gestion, à travers la bonne exécution par les services de l'État de ses obligations à l'égard des collectivités bénéficiaires.

I.- LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En 2011, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* devrait retracer 2,559 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,513 milliards d'euros en crédits de paiement.

Cette évolution représente une baisse de 4,3 % des AE et une baisse de 4.2 % des CP. Elle est pour l'essentiel imputable à la baisse conséquente des crédits du programme 122 *Concours spécifiques et administration* dont l'action 1 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* est baissée du fait des crédits exceptionnels mobilisés l'année dernière au profit des communes touchées par la tempête Xynthia.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiements	
	LFI 2010	PLF 2011	LFI 2010	PLF 2011
Mission Relations avec les collectivités territoriales	2 674	2 559	2 624	2 513
Programme 119 - Concours financiers aux communes et groupements de communes	814,7	815,1	774,5	775,7
<i>Action 1 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes</i>	685	685	644,7	645,7
<i>Action 2 - Dotation générale de décentralisation</i>	129,7	130	129,7	130
Programme 120 - Concours financiers aux départements	489,2	491,7	487	491,7
<i>Action 1 - Aide à l'équipement des départements</i>	224,4	224,4	222,2	224,4
<i>Action 2 - Dotation générale de décentralisation</i>	264,8	267,2	264,8	267,2
Programme 121 - Concours financiers aux régions	893,6	891,9	893,6	891,9
<i>Action 2 - Dotation générale de décentralisation</i>	893,6	891,9	893,6	891,9
Programme 122 - Concours spécifiques et administration	477,1	360,9	468,9	354
<i>Action 1 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i>	154,1	32	145,4	25
<i>Action 2 - Administration des relations avec les collectivités territoriales</i>	2	2,3	2,4	2,4
<i>Action 3 - Dotation générale de décentralisation</i>	217,3	217,3	217,3	217,3
<i>Action 4 - Dotations outre-mer</i>	103,6	109,2	103,6	109,3

Source : projet annuel de performances 2011

Toutefois, cette première analyse des crédits de la mission mérite d'être corrigée des effets de périmètre et des variations annuelles inhérentes aux aides exceptionnelles accordées aux collectivités par le biais de l'action 1 du programme 122.

À périmètre constant, les autorisations d'engagement passeraient de 2,674 milliards d'euros en 2010 à 2,557 milliards d'euros en 2011, les crédits de paiement passant de 2,624 milliards d'euros en 2010 à 2,509 milliards d'euros en 2011.

Si l'on fait abstraction de l'action relative aux aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, les autorisations d'engagement seraient reconduites en 2011 à leur niveau de 2010 (2,52 milliards d'euros), tandis que les crédits de paiement passent de 2,479 milliards d'euros à 2,481 milliards d'euros (+0,08%).

A.– LES ÉVOLUTIONS DE LA MISSION DANS UNE PERSPECTIVE TRIENNALE

a) Une stabilité des crédits de la mission pour les années 2011 à 2013

Cette année, l'examen des crédits de la mission RCT présente la particularité de porter à la fois sur l'année 2011 et sur les trois années 2011 à 2013.

En effet, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est actuellement en débat au Parlement. S'agissant des crédits de la mission RCT, le Rapporteur spécial a déjà indiqué que leur évolution était cadrée par l'article 7 de ce projet de loi, prévoyant une évolution « zéro valeur » de l'ensemble des concours de l'État auxquels appartiennent les crédits de la mission.

En application de ce principe, le présent projet de loi de finances prévoit les crédits disponibles pour les années 2011 à 2013.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT

(en milliards d'euros)

	Programmation pluriannuelle (périmètre constant 2010)									PLF 2011 (périmètre courant)		
	AE			CP			Dont contribution aux CAS Pensions			AE	CP	Dont CAS Pensions
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013			
RCT	2,57	2,56	2,59	2,52	2,51	2,52	0	0	0	2,56	2,51	0

Source : *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014*

Cette programmation s'applique cependant sans prendre en compte les évolutions de périmètre qui peuvent intervenir au cours de la programmation.

b) L'exécution du budget 2010 fait apparaître des pistes d'améliorations possibles

- Une pratique des mises en réserve peu justifiée

Les quatre programmes de la mission RCT supportent chaque année un gel de 5 % des crédits votés en loi de finances initiale, **en dépit du fait que près de 80 % des crédits inscrits sur les lignes de cette mission répondent à des règles de calcul et de répartition définies par la loi**, et sur lesquelles le responsable des programmes n'a aucune marge de manœuvre.

La prévision d'exécution pour l'année entière tient compte, par ailleurs, de la levée intégrale de la mise en réserve des crédits du programme.

Cette année encore, cette contrainte a obligé le responsable de programme à faire porter la mise en réserve des AE et CP sur des dotations dont le rythme de délégation permettait d'attendre ce dégel de ces crédits en cours d'exercice :

– le concours aux services communaux d’hygiène et de santé de l’action 2 du programme 119 (pour 40,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et 38,7 millions d’euros en crédits de paiement) ;

– la DGE des départements de l’action 1 du programme 120 (pour 24,5 millions d’euros en autorisations d’engagement et 24,4 millions d’euros en crédits de paiement) ;

– la DGD dédiée au Syndicat des transports d’Île-de-France du programme 121 (pour 44,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement) ;

Ce gel a en outre affecté plusieurs dotations du programme 122 : les aides aux communes minières (0,03 million d’euros), les aides aux communes en difficulté financière (pour 0,8 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement), les aides aux restructurations de la Défense (0,5 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement), le concours aux bibliothèques municipales et départementales de prêt (pour 0,9 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement) ; l’ensemble des dotations outre-mer (pour 3,2 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement) ; les subventions pour travaux divers d’intérêt local (pour 1,2 million d’euros en autorisations d’engagement et 0,8 million d’euros en crédits de paiement), et enfin sur les lignes de fonctionnement du budget opérationnel de programme *Administration de la DGCL* (pour 0,1 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement dont 26 827 euros au titre de la réserve pour le plan État exemplaire).

Le Rapporteur spécial estime que, le dégel de ces crédits étant obtenu de manière systématique chaque année, cette mise en réserve s’avère totalement inutile et contraignante pour le gestionnaire de programme.

- Une politique de clarification du programme

Cette année, le Gouvernement a poursuivi sa politique de transfert de nouveaux crédits du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* vers l’action 4 du programme 122 *Concours spécifiques et administration*.

Ce transfert intervient dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP au sein du ministère de l’Intérieur, de l’Outre-mer et des collectivités territoriales, qui visant à recentrer le secrétariat d’État à l’Outre-mer sur une administration de mission. Ces crédits concernent, pour 2010, la compensation des transferts des services de l’inspection du travail en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Les autres évolutions constatées en 2010 ont touché la dotation générale de décentralisation concernant les communes et les régions.

Ainsi, sur le programme 119 *Concours aux communes et groupements de communes*, une nouvelle sous-action est apparue pour porter le concours relatif au transfert de compétences prévu à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitat relatif au changement d'affectation des locaux d'habitation en Île-de-France (300 000 euros).

Sur le programme 121 *Concours financiers aux régions*, les évolutions ont concerné :

– les compensations liées à l'augmentation des charges résultant, pour les régions Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine et Picardie, de la mise en œuvre au 1^{er} juin 2007 du TGV (45,618 millions d'euros), auparavant versée par le ministère en charge des transports par le biais de l'Agence de financement des transports de France (AFITF) ;

– les compensations liées aux charges supplémentaires résultant pour douze régions de la réforme de la tarification ferroviaire en 2010, en application de l'article L. 1614-8-1 du CGCT (20,1 millions d'euros) ;

– les compensations liées au transfert à la région Auvergne du centre de formation des apprentis de Saint-Gervais d'Auvergne (450 000 euros) ;

– les abondements de la dotation générale de décentralisation dédiée aux régions d'outre-mer afin de compenser le transfert des personnels participant à l'exercice des compétences transférées en application de la loi du 13 août 2004, principalement dans le cadre du transfert des personnels des routes nationales d'intérêt local (10,64 millions d'euros).

Sur le programme 122 *Concours spécifiques et administration*, les principales évolutions ont concerné l'action 3 *Dotation générale de décentralisation* en compensation de la charge supplémentaire résultant, pour les collectivités en charge des ports maritimes et des aéroports, des transferts de personnels consécutifs aux transferts de services intervenus depuis le 1^{er} janvier 2007 (5,2 millions d'euros).

- Une mobilisation exceptionnelle pour faire face à la tempête Xynthia

Au cours de l'exercice 2010, des crédits ont été ouverts, à titre exceptionnel, par la loi n° 2010-463 du 7 mai 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, sur la ligne *Réparation des dégâts causés par les calamités publiques* à hauteur de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits doivent permettre d'indemniser les collectivités touchées par la tempête Xynthia de février 2010. Au 31 juillet 2010, 8,62 % des autorisations d'engagement et 23 % des crédits de paiement ainsi disponibles sur cette ligne ont déjà été consommés.

Si l'intégralité de ces crédits ne pouvait pas être consommée d'ici à la fin de l'année, leur report intégral sur l'exercice 2011 serait demandé.

c) Des modifications de périmètre limitées en 2011

En 2011, il n'y a pas de modification du périmètre de la mission, autre que la modification, interne à la mission, résultant de la fusion de la DGE des communes et de la DDR au sein d'une nouvelle DETR.

Cette fusion est réalisée à enveloppe constante, dans le respect du principe de gel en valeur des concours de l'État prévu par la loi de programmation des finances publiques.

Toutefois, cette fusion permettra d'améliorer la mobilisation de ces crédits.

B.– LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

1.– Le programme 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes*

a) La fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR) au sein d'une nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

L'article 82 du présent projet de loi prévoit la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et des EPCI et de la dotation de développement rural des EPCI au sein d'une nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux, dont les modalités de mobilisation et de gestion seront simplifiées⁽¹⁾.

Le Rapporteur spécial se félicite de cette fusion qu'il avait appelée de ses vœux l'année dernière.

Il appelle le Gouvernement à être attentif aux modifications que cette fusion pourra entraîner, notamment au niveau des enveloppes départementales constituées pour permettre la répartition de la nouvelle DETR dont les critères de constitution sont sensiblement différentes de celles de la DGE et de la DDR.

- La DGE en 2010

Jusqu'à la fin de cette année, la dotation globale d'équipement (DGE) a pour objectif de soutenir l'investissement des communes, des établissements publics de coopération intercommunal.

(1) Pour un examen détaillé des modalités de cette fusion et de la nouvelle DETR, voir le commentaire sous l'article 82 infra

La DGE des communes et de leurs groupements est régie par les articles L. 2334-32 à L. 2334-39 et R. 2334-19 à R. 2334-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Sont éligibles à cette dotation :

- les communes de 2 000 habitants au plus (7 500 dans les DOM) ;
- les communes de 2 001 à 20 000 habitants (7 501 à 35 000 dans les DOM) dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen des communes de métropole de 2 001 à 20 000 habitants ;
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) ;
- les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont les communes membres sont toutes éligibles à la DGE ;
- les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont le potentiel financier moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois celui de l'ensemble des établissements de même nature et dont toutes les communes membres ont une population inférieure à 3 500 habitants.

Les communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis et Futuna ainsi que de la collectivité départementale de Mayotte bénéficient d'une quote-part, prélevée avant répartition de la DGE aux communes et EPCI de métropole.

Le mode de gestion de cette dotation est déconcentré. Elle est attribuée par arrêté préfectoral sous la forme de subventions par opération, après réunion de la commission d'élus qui est chargée de déterminer les catégories d'opérations prioritaires et les fourchettes de taux applicables à chacune d'elles, dans la limite de 20 % à 60 % du montant hors taxe de l'investissement. Les modalités actuelles de gestion de la DGE ont été définies par le décret n° 2002-1522 du 23 décembre 2002 relatif aux modalités d'attribution de cette dotation et modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire).

Le montant de la DGE est déterminé chaque année par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (APU) prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans le rapport économique présenté en annexe au projet de loi de finances.

Pour 2009, le taux prévisionnel de la FBCF était estimé à 1,9 %. Toutefois, pour faciliter la mise en œuvre concomitante de la progression de la DGF comme la norme (+ 800 millions d'euros) et du maintien de la dynamique du FCTVA (+ 663 millions d'euros), la loi de finances pour 2009 a gelé plusieurs concours de fonctionnement et d'équipement dont la DGE. **Par conséquent, en 2009, la DGE n'a pas été indexée sur le taux de la FBCF. À titre dérogatoire, les montants des autorisations d'engagement de la DGE des communes et des départements étaient identiques en 2009 à ceux de 2008.**

En 2009, 35 662 communes sont éligibles à cette dotation. Les EPCI éligibles sont quant à eux déterminés directement par les préfetures. La DGE des communes s'est élevée à 484,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en 2008 et à 431,2 millions d'euros en crédits de paiement contre 433,69 millions d'euros en 2008.

Pour 2010, la loi de finances initiale a prévu, de manière exceptionnelle et afin d'encourager l'effort d'investissement des collectivités, que le taux proposé ne soit pas celui de la FBCF prévisionnelle estimée à - 2,2 %. Ainsi, en 2010, la DGE a progressé exceptionnellement comme l'inflation prévisionnelle, soit + 1,2 % pour atteindre 490 millions d'euros en autorisations d'engagement et 442 millions d'euros en crédits de paiement.

TYPES D'OPÉRATIONS SUBVENTIONNÉES PAR LA DGE EN 2010

(en millions d'euros)

CATÉGORIES D'OPÉRATIONS	Nombre d'opérations	Montant des investissements	DGE versée	% de l'enveloppe nationale	Taux moyen de subvention (en %)
Patrimoine bâti (hors autres catégories) et urbanisme	5 495	522,2	164,1	30,7	25,7
Voirie	2 799	248,2	64,4	14,7	25,9
Eau, assainissement, énergie, déchets	1 121	520,6	147,7	33,8	28,3
Traitement Ordures ménagères, déchets	1 121	161,6	39,6	9,1	24,5
Loisirs, sports et tourisme	902	140,4	33,1	7,6	23,6
NTIC	500	3,2	1,1	0,2	36,2
Autres catégories	1 229	64,3	16,7	3,82	25,9
Total	15 394	1 660,6	436,9	100	26,31

Source : DGCL.

- La DDR en 2010

Jusqu'à la fin de l'année 2010, en attendant sa fusion au sein de la future DETR, la dotation de développement rural (DDR) a pour objet de favoriser le financement de projets de développement économique, social et touristique ou d'actions en faveur des espaces naturels.

La loi de finances pour 2006 a créé deux parts au sein de cette dotation :

- la première est destinée aux EPCI ruraux pour favoriser le financement de projets de développement économique, social et touristique ou d'actions en faveur des espaces naturels. Ces projets sont évalués en fonction de critères comprenant notamment l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale ou les créations d'emplois sur le territoire des groupements de communes ;

– la seconde part est attribuée aux communes et EPCI ruraux afin de permettre le financement d’opérations de maintien et de développement des services publics en milieu rural.

LES CRITÈRES D’ÉLIGIBILITÉ À LA DDR

1 ^{ÈRE} PART DE LA DDR	2 ^{ÈME} PART DE LA DDR
Les EPCI à fiscalité propre : – ayant une compétence en matière d’aménagement de l’espace et de développement économique – dont la population regroupée est inférieure à 60 000 habitants ; – ne satisfaisant pas aux conditions nécessaires pour une transformation en communauté d’agglomération – et dont les deux tiers au moins des communes membres comptent moins de 5 000 habitants.	Les EPCI éligibles à la première part de la DDR.
Les syndicats mixtes composés uniquement d’EPCI éligibles à la DDR.	Les communes éligibles à seconde part de la DSR.

Source :

En 2008, sur les 2 329 EPCI à fiscalité propre éligibles à la DDR, 625 ont bénéficié d’une subvention au titre de la première part et 176 au titre de la seconde. Quant aux communes, sur les 34 401 éligibles, 334 ont bénéficié d’une subvention au titre de la seconde part de la DDR. 101 communes des collectivités d’outre-mer ont également bénéficié de cette subvention. Le taux moyen de subvention a été de 22,48 % pour la première part et de 24,03 % pour la seconde.

En 2009, 2 341 EPCI à fiscalité propre, 34 411 communes ainsi que les 101 communes des collectivités d’outre-mer sont éligibles à cette dotation. À titre dérogatoire en 2009, la DDR n’a pas été indexée sur le taux de la FBCF mais gelé à son niveau de 2008, à savoir 131,3 millions d’euros.

Le montant de la DDR inscrit en loi de finances est déterminé chaque année par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l’année à venir, soit + 2,6 % pour 2008 ce qui représente 131,3 millions d’euros.

En 2010, selon le projet de loi de finances, la DDR s’élèverait à 132,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et 133,45 millions d’euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 1,2 % par rapport à 2009. Toutefois, compte tenu des amendements adoptés par l’Assemblée nationale lors du vote de la première partie du présent projet de loi de finances, le montant de la DDR a finalement été gelé à son niveau de 2009 (131,3 millions d’euros).

b) Le concours « régisseurs de police municipale »

Les communes et groupements de communes auprès desquels le préfet a créé une régie de recettes pour percevoir le produit de certaines contraventions sont tenus de verser au nom et pour le compte de l'État une indemnité de responsabilité aux régisseurs des polices municipales destinée notamment à compenser leurs charges de cautionnement.

Ce versement fait l'objet d'un remboursement par l'État dans des conditions qui ont été fixées par un arrêté du 17 juin 2005. Les sommes attribuées aux communes et groupements de plus de 10 000 habitants font l'objet d'un versement direct. Pour les autres collectivités, le produit est réparti par une commission départementale. La région Île-de-France fait l'objet d'un traitement particulier. Le reversement du produit des amendes aux collectivités est destiné au financement d'opérations visant l'amélioration de la sécurité routière et des transports en commun.

La prévision pour 2008 tenait compte du montant réellement versé en 2006, soit 500 000 euros et du dynamisme attendu des recettes des amendes perçues par les régisseurs. Ceci devrait permettre d'accroître le nombre de régisseurs bénéficiant d'une indemnité de responsabilité supérieure à 110 euros. Les crédits demandés pour 2008 s'élevaient donc à 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'estimation établie pour 2008 a été strictement reconduite par la loi de finances pour 2009, compte tenu de l'essor des recettes perçues par les plus grosses régies mais également des incitations à dissoudre les régies « inactives », pour lesquelles l'indemnité minimale de 110 euros est versée malgré l'absence d'encaissement. Les crédits pour l'année 2009 s'élevaient ainsi à 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le présent projet de loi de finances reconduit pour 2011 le montant des autorisations d'engagement et en crédits de paiement à 500 millions d'euros.

CONCOURS SPÉCIFIQUE RÉGISSEURS EN 2008, 2009 ET 2010

(en euros)

Montant de l'indemnité de responsabilité	Nombre de régies concernées	Montant de l'indemnité à rembourser pour l'État pour les régies concernées
110	2 000	220 000
120	400	48 000
140	300	42 000
160	200	32 000
200	150	30 000
320	100	32 000
640	150	96 000
Total		500 000

Source : *Projet annuel de performances 2011.*

c) La dotation forfaitaire titres sécurisés

Depuis la loi de finances pour 2009, l'action 1 du programme 119 comprend également la *dotation forfaitaire relative à la délivrance des titres sécurisés*.

Cette nouvelle dotation vise à indemniser les communes sélectionnées pour assurer la mission d'accueil des personnes sollicitant un titre d'identité sécurisé (passeport biométrique et carte d'identité électronique) mais ne résidant pas sur leur territoire ⁽¹⁾. Deux mille communes ont été sélectionnées à ce titre. Les coûts de production, fonctionnement et maintenance des dotations seront quant à eux directement pris en charge par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

Fixée à 5 000 euros par an pour chaque station en fonction au 1^{er} janvier 2009, cette indemnisation est indexée sur la DGF (+ 0,6 %) et s'élève donc à 5 030 euros par station en 2010. En 2011, ce montant unitaire sera le même qu'en 2010.

Par conséquent, Les crédits prévus pour 2011 s'élèvent à 18 862 500 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

d) La dotation de développement urbain (DDU)

Depuis la loi de finances pour 2009, l'action 1 du programme 119 comprend, en outre, la *dotation de développement urbain* dotée, de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,79 millions d'euros en crédits de paiement en 2009.

Cette dotation doit être versée aux 100 villes particulièrement défavorisées issues d'un classement effectué sur la base d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier par habitant (pour 45 %), la proportion d'allocataires APL dans la commune (pour 45 %), ainsi que le revenu par habitant (pour 10 %). Ces communes doivent en outre compter plus de 20 % de leur population en zone urbaine sensible (ZUS), et faire l'objet, au 1^{er} janvier de l'année de la répartition, d'au moins une convention pluriannuelle avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Conformément à l'article 75 de la loi de programmation pour le développement économique de l'outre-mer, les communes des quatre départements d'outre-mer de plus de 5 000 habitants, faisant l'objet d'au moins une convention pluriannuelle avec l'ANRU au 1^{er} janvier de l'année de la répartition, sont elles aussi éligibles à cette dotation. À compter de 2010, il leur est attribué une quote-part de cette dotation, calculée sur la base d'un ratio de population majoré de 33 %.

(1) Voir les observations de M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial, dans son rapport spécial n° 2 sur l'Administration générale et territoriale de l'État.

La loi de finances initiale pour 2010 a reconduit pour 2010 le montant de la DDU à hauteur de 50 millions d'euros en AE et CP.

Au titre de l'année 2011, l'article 81 du projet de loi de finances – qui fait l'objet d'un commentaire complet ci-après – tend à en reconduire le montant à hauteur de 50 millions d'euros.

Cet article organise également l'abondement, en 2011, des autres dotations de péréquations communales que sont la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR). Il tire donc les conséquences des contraintes qui pèseront, en 2011, sur la répartition de la DGF, qui résultent pour partie du gel en valeur indispensable des concours de l'État aux collectivités territoriales et pour une autre partie des règles automatiques d'évolution des composantes de la DGF.

En reconduisant la DDU au même montant que l'année dernière, le Gouvernement affiche sa volonté de mettre l'accent sur la péréquation en 2011.

e) La dotation générale de décentralisation (DGD) des communes

Les accroissements de charges sont compensés par le transfert aux collectivités territoriales de ressources équivalentes aux dépenses effectuées par l'État à la date du transfert. Ce transfert de ressources est assuré par un transfert de fiscalité et, pour le solde, par des crédits budgétaires dans le cadre de la dotation générale de décentralisation (DGD), qui évolue chaque année comme la DGF.

À l'exception des transferts de compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, qui ont fait l'objet d'une dotation spécifique, la DGD assure donc de façon globale le financement de l'ensemble des compétences transférées, sans qu'il soit possible d'individualiser, au sein des attributions versées à chaque collectivité, la fraction de DGD correspondant à un transfert particulier.

En principe, le montant de DGD demandé pour l'année N est celui de l'année N-1 actualisé du taux de progression de la DGF en année N conformément à l'article L. 1614-1 du CGCT.

À titre dérogatoire, l'article 43 de la loi de finances pour 2009 a reconduit la DGD en 2009 pour un montant identique à 2008. En 2009, la DGD des communes représentait donc 129,42 millions d'euros, la seule mesure nouvelle ne concernant que 681 euros au titre des monuments historiques.

Le projet de loi de finances initiale pour 2010 avait d'abord prévu que la DGD des communes et des EPCI progresse comme la dotation globale de fonctionnement (DGF). Toutefois, par amendement, l'Assemblée nationale a gelé cette dotation en 2010 à son montant de 2009.

En outre, le financement d'un nouveau transfert de compétence a été intégré dans cette dotation : il correspond au transfert aux maires de la compétence pour délivrer les autorisations de changement d'affectation d'un immeuble, décidée par l'article 13 de la loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008.

L'article 20 du présent projet de loi de finances prévoit par ailleurs le gel de la DGD des communes pour l'année 2011.

En 2011, la DGD des communes est corrigée par les mesures suivantes :

– la compensation du transfert des personnels des monuments historiques à hauteur 332 031 euros pour quatre communes ;

– la compensation provisionnelle pour 2011 à la collectivité de Saint-Martin de l'extension de compétence résultant de la généralisation du revenu de solidarité active à hauteur de 2 470 883 euros ;

ÉVOLUTION DE LA DGD AFFECTÉE AUX COMMUNES ET EPCI

en millions d'euros

DGD des communes et EPCI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	PLF 2011
Services communaux d'hygiène et de santé	84,3	86,5	88,7	90,6	90,6	90,6	90,6
Documents d'urbanisme	17,1	17,5	18	18,4	18,4	18,4	18,4
Primes d'assurance contre les risques liés de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol	4,5	4,6	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
Monuments historiques				0,162	0,163	0,163	0,495
Voirie de la ville de Paris	14,3	14,7	15	15,4	15,4	15,4	15,4
Financement du transfert des compétences prévu à l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation ⁽¹⁾						0,3	0,3
TOTAL	120,2	207,5	126,6	129,4	129,4	129,7	130

Source : direction générale des Collectivités locales.

2.– Le programme 120 Concours financiers aux départements

a) La dotation globale d'équipement des départements (DGE) des départements

Comme pour les communes et les EPCI, la DGE des départements a pour objet de soutenir leurs investissements en matière d'équipement rural et d'aménagement foncier.

(1) Cet article prévoit le transfert au maire de la commune de la compétence de délivrance des autorisations de changement d'usage d'un immeuble.

La DGE des départements comporte une fraction principale (attribuée par taux de concours, au prorata des investissements réalisés en matière d'aménagement foncier et de subventions versées par les départements pour des travaux d'équipement rural) et deux majorations, la première au titre des dépenses d'aménagement foncier du département, la seconde en faveur des départements défavorisés.

Conformément à l'article L.3334-10 du code général des collectivités territoriales, la DGE des départements est répartie entre les départements :

– pour 76 % de son montant au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation des travaux d'équipement rural par chaque département ;

– pour 9 % de son montant, afin de majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice connu ;

– pour 15 % de son montant, afin de majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

En 2009, le taux de concours de la DGE des départements était de 16,60 % et s'élevait également à 224,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 221,02 millions d'euros en crédits de paiement.

En 2010, la DGE des départements s'élève à 224,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 222,2 millions d'euros en crédits de paiement, ce montant ayant été réduit au cours du débat parlementaire.

Au titre de l'année 2011, le présent projet de loi prévoit de fixer cette dotation à 224,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. L'article 20 du projet de loi en gèle le montant par dérogation aux dispositions de l'article L. 3334-12 du CGCT prévoyant une évolution en fonction de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

b) La dotation générale de décentralisation (DGD) des départements

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, la DGD des départements (hors concours particuliers) a fait l'objet d'un transfert financier important vers la DGF : 95 % des crédits de la DGD 2003 ont été intégrés dans la DGF 2004. De plus, la loi de finances initiale pour 2007 a apporté deux modifications à la DGD des départements :

– en raison de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, les crédits relatifs aux **transferts de compétences intervenus dans le domaine de la culture** au profit des départements ont été transférés de la mission *Culture* vers la mission RCT (90,1 millions d’euros en 2009) ;

– **les crédits relatifs à la gestion des ports maritimes de commerce et de pêche**, gérés depuis le 1^{er} janvier 1984 par les départements, ont été transférés du programme *Concours financiers aux départements* vers le programme *Concours spécifiques et administration*. Conformément à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ce concours a été modifié pour permettre aux nouvelles collectivités bénéficiaires du transfert d’un port (toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales) de bénéficier du versement du concours particulier (investissement et fonctionnement) créé au sein de la DGD au titre des ports maritimes de commerce et de pêche (27,75 millions d’euros en 2009).

En principe, le montant de DGD demandé pour l’année N est celui de l’année N-1 actualisé du taux de progression de la DGF en année N conformément à l’article L. 1614-1 du CGCT. À titre dérogatoire, l’article 43 de la loi de finances pour 2009 a reconduit la DGD en 2009 pour un montant identique à 2008. En 2009, la DGD des départements représentait donc 264,84 millions d’euros.

Toutefois et à titre dérogatoire, l’article 43 de la loi de finances pour 2009 et l’article 41 de la LFI pour 2010 ont prévu la non-indexation pour 2009 et 2010. L’article 20 du présent projet de loi de finances prévoit de nouveau la non-indexation de la DGD pour 2011 dont le montant devrait s’élever à 267,2 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.

La dotation devrait augmenter de 2,47 millions d’euros du fait de la compensation à la collectivité de Saint-Martin de l’extension du revenu de solidarité active.

ÉVOLUTION DE LA DGD DES DÉPARTEMENTS

(en millions d'euros)

	LFI 2010	Mesures nouvelles	PLF 2011
Action sociale et santé :	5 513		5 513
Transports scolaires :	908		908
Transport scolaire fluvial en Guyane	1,4		1,4
Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines :	1,7		1,7
Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche :	2,8		2,8
Fonctionnement de l'enseignement public :	362		362
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat :	128		128
Compensation de la suppression de la franchise postale	15,2		15,2
Collèges à section bi-nationales ou internationales - article 84 de la loi du 13 août 2004	3,5		3,5
Monuments historiques	1,2		1,22
Canal de la Somme	0,45		0,45
Ajustement DGD Guadeloupe suite création COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin	0,097		0,097
DGC Saint-Martin	0,28	2,47	2,97
Culture (crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission culture)	90		90
Droit à compensation	7 030		7 033
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) préféctures :	- 869		- 869
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) DDASS :	98,7		98,7
Solde des partages de services (lois du 11 octobre 1985 et du 2 décembre 1992) DDE :	- 621		- 621
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) DDAF :	- 59		- 59
Prise en charge par l'État des IUFM (loi du 4 juillet 1990) :	- 26,7		- 26,7
Fonctionnement et investissement des cités administratives :	0,4		0,4
Partages de services	- 1 477		- 1 477
Compensation de l'extension de la taxe à l'essieu (baisse produit vignette)	72		72
Compensation de la baisse des DMTO	1 555		1 555
Compensation de la suppression de la mesure vignette	2 520		2 520
Compensations fiscales	4 148		4 148
Fiscalité transférée indexée	- 5 302		- 5 302
Basculement dans la DGF des départements	- 4 133		- 4 133
TOTAL	264,8		264,8

(1) article 84 de la loi du 13 août 2004.

(2) crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission Culture.

(3) loi du 11 octobre 1985.

(4) lois du 11 octobre 1985 et du 2 décembre 1992.

(5) loi du 4 juillet 1990.

Source : direction générale des Collectivités locales.

3.– Le programme 121 *Concours financiers aux régions : la DGD régions*

a) L'évolution d'ensemble

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, 95 % des crédits de la DGD ont été transférés vers la DGF des régions, créée à cette occasion. Les 5 % restant sont versés en crédits budgétaires en vue de procéder aux ajustements de gestion nécessaires. La DGD constitue pour les régions d'outre-mer le vecteur financier exclusif de la compensation des transferts de compétences opérés par la loi du 13 août 2004 en raison de l'absence de régionalisation de l'assiette de TIPP sur leur territoire.

Comme pour les communes et les départements, la DGD est destinée à compenser les charges globales de fonctionnement des régions résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Conformément au principe de libre administration, elle constitue une dotation libre d'emploi.

La DGD d'une année N correspond à celle inscrite en LFI N-1, actualisée du taux de progression de la DGF pour l'année N, conformément à l'article L. 1614-1 du CGCT. Toutefois et à titre dérogatoire, l'article 43 de la loi de finances pour 2009 a prévu de reconduire pour 2009 un montant de DGD identique à celui de 2008.

En 2010, la DGD des régions s'est élevée à 893,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

En 2011, ce montant devrait être de 891 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement compte tenu du gel de la DGD prévue par l'article 20 du présent projet de loi.

En 2011, la DGD est corrigée de différentes mesures d'ajustement :

– la compensation du transfert des personnels des monuments historiques à hauteur de 449 583 euros, se répartissant entre 332 031 euros pour quatre communes et 117 552 euros pour la région Bourgogne ;

– la compensation aux régions d'outre-mer de l'impact de la réforme du diplôme d'infirmier pour un montant égal à 20 510 euros (2^{ème} tranche de la compensation) ;

– une mesure de débasage des crédits de la DGD du programme 121 à hauteur de 1 866 467 euros pour ajuster le montant de ces crédits à hauteur du montant réel des droits à compensation, évitant ainsi le maintien de crédits sans emploi en fin d'année.

ÉVOLUTION DE LA DGD DES RÉGIONS

en millions d'euros

	LFI 2010	Modification	PLF 2011
Fonctionnement de l'enseignement public :	590,8		590,8
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat :	135,2		135,2
Aides à la flotte de pêche côtière :	3,8		3,8
Aides aux entreprises de cultures marines :	4		4
Ports fluviaux et voies navigables :	3,7		3,7
Compensation de la suppression de la franchise postale	2,4		2,4
Services régionaux de voyageurs	1 974		1 974
Réforme de la tarification ferroviaire	20,1		20,1
Routes nationales	9,3		9,3
Canal de la Somme	- 0,450		- 0,450
Lycées à section bi-nationales ou internationales – article 84 de la loi du 13 août 2004	5		5
Transferts résultant de la loi du 13 août 2004 pour les régions d'outre-mer	115,3	+0,02	115,3
Ajustement DGD région Guadeloupe suite à la création des COM de Saint-Barthélemy et de saint-Martin	- 1,7		- 1,7
Monuments historiques	0,535	+ 0,117	0,653
Transfert du CFA de Saint-Gervais d'Auvergne à la région Auvergne	0,45		0,45
Culture (crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission culture)	2,1		2,1
Droit à compensation	2 865		2 865
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) préfectorales :	3,6		3,6
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) DDE :	0,83		0,83
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) DDAF :	0,103		0,103
Partages de services	3,804		3,804
Basculement dans la DGF	- 2 379		- 2 379
Débasage dû à une surévaluation des crédits		- 1,866	
TOTAL DGD des régions (hors DGD Corse et STIF)	489,6		487,8

Source : direction générale des Collectivités locales.

b) La DGD Corse

La collectivité territoriale de Corse perçoit, chaque année, une DGD spécifique dite « DGD Corse » qui figure dans le programme *Concours financiers aux régions*.

Le montant des crédits ouverts en 2008 et 2009 s'est élevé respectivement à 276,87 millions d'euros et à 277 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. La différence de montant entre 2008 et 2009, soit 177 000 euros s'explique par l'inscription à tort dans la DGD de la compensation du transfert des personnels de l'équipement alors qu'elle s'effectue normalement sous forme de TIPP. Ces crédits ont bien été versés en 2009 à la CTC et la situation sera régularisée en loi de finances rectificative pour 2010 par un abattement de la DGD et une ouverture à due concurrence en TIPP.

En 2011, les crédits associés à cette dotation s'élèveront, comme en 2010, à 276,8 millions d'euros.

ÉVOLUTION DE LA DGD CORSE

en millions d'euros

	LFI 2010	Modification	PLF 2011
Transferts de compétences - droit commun	0,43		0,43
Transferts de compétences - loi du 30/07/1982	27,1		27,1
Transferts de compétences - loi du 13/05/1991	26,4		26,4
Transferts de compétences - loi du 22/01/2002 :	0		0
- Enseignement supérieur	6,4		6,4
- Agriculture	0,98		0,98
- Équipement	0,65		0,65
- Sport	0,6		0,6
- Environnement	1,4		1,4
- Tourisme	0,73		0,73
- Produit TIPP	- 5,9		- 5,9
Compensation des transferts de personnels - loi du 22/01/2002	3,3		3,3
Compensation des personnels - loi du 13 août 2004	0	-	0
Compensation de la taxe à l'essieu	0,15		0,15
Compensation de la suppression de la vignette	8,9		8,9
Compensation de la suppression de la vignette - mesure 2006	0,5		0,5
Despécialisation des offices agricoles	8,1		8,1
Culture (crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission culture)	10,2		10,2
Divers transferts de compétences	90,4		90,4
Continuité territoriale	188,1		188,1
TOTAL	278,54		278,54

Source : direction générale des Collectivités locales.

c) La DGD syndicat des transports d'Île-de-France

Les articles 38 à 43 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (loi LRL) ont organisé la transformation du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en établissement public local doté, depuis le 1^{er} juillet 2005, de l'entière responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires en Île-de-France.

À ce titre et conformément aux dispositions prévues à l'article 39 de la loi LRL, le STIF bénéficie d'une compensation financière dont le montant a été fixé à 114,019 millions d'euros en année pleine et en valeur 2004.

Cette compensation est, depuis le 1^{er} janvier 2006, versée au STIF sous forme de dotation générale de décentralisation (DGD).

Le montant des crédits ouverts en 2008 s'est élevé à 126,59 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Pour 2009, le II de l'article 43 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a prévu, à titre dérogatoire, le maintien du niveau de la DGD qui correspond à celui ouvert en loi de finances pour 2008, soit 126,59 millions d'euros.

En 2011, le montant de cette dotation sera reconduit à son niveau de 2010, c'est-à-dire 127 179 915 (126,6 millions d'euros au titre du transfert de compétence et 588 205 euros au titre du transfert de service).

4.- Le programme 122 *Concours spécifiques et administration*

a) L'action n° 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

• *Les subventions aux communes minières*

Les communes minières des bassins houillers bénéficient de subventions de fonctionnement versées par l'État selon des barèmes à raison de l'accroissement de leurs charges d'entretien résultant de l'entrée, dans leur patrimoine, d'équipements repris aux houillères de bassin. 48 communes ont bénéficié de cette aide au titre de la gestion 2007, pour un montant total de 543 057 euros. 56 communes ont bénéficié de cette aide au titre de la gestion 2008, pour un montant total de 1,3 million d'euros.

Le montant des crédits votés pour 2009 comme pour 2010 était de **600 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En 2011, ce montant devrait passer à 1,024 million d'euros.** Cette augmentation doit permettre de faire face à l'écart en les montants inscrits en 2009 et les montants effectivement exécutés (1,9 million d'euros en 2009 contre 600 000 euros prévus).

• *Les subventions aux communes en difficulté financière*

Des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être accordées par l'État aux communes qui rencontrent des difficultés financières particulièrement graves à la suite de circonstances anormales. Ces aides, attribuées sur arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur et de l'Économie, des finances et de l'industrie, ont vocation à favoriser la mise en place d'un plan de redressement et sont soumises à des conditions d'attribution prévues à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales.

Deux communes ont bénéficié de cette aide en 2007, pour un montant de 445 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

En 2008, 1,315 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été versés au titre de cette subvention.

En 2009, la loi de finances a reconduit la dotation de 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

La loi de finances pour 2010 a prévu une dotation de 2,7 millions d'euros. Elle devrait passer à 2 millions d'euros en 2011.

Ce montant intègre en particulier une aide exceptionnelle de 1 million d'euros au profit des communes des Landes touchées par la tempête Klaus. À l'inverse, un montant de 700 000 euros, auparavant imputés sur cette dotation, à destination des communes de Bretagne touchées par les algues vertes, a été transféré en 2011 vers le programme *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Politique des territoires*.

- *La reconstruction de ponts détruits par faits de guerre*

La loi du 28 octobre 1946, complétée par l'article 27 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981, a posé le principe du financement par l'État du coût de la reconstruction des ponts détruits par faits de guerre. En application de ce principe, l'État subventionne les travaux de voirie de substitution dans la limite de 50 % du coût de reconstruction à l'identique du pont détruit lorsque la collectivité avait renoncé à cette reconstruction.

En outre, la loi de finances pour 2001 a établi une liste de 13 ponts jugés prioritaires et pour lesquels le coût de reconstruction à l'identique est financé en totalité par l'État.

Quatre ponts restaient en cours de reconstruction (les ponts de Niderwiller et de la Laiterie en Moselle, le pont de Fourneaux dans la Manche et le pont de Thiennes dans le Pas-de-Calais). Les autorisations d'engagement des ponts de Fourneaux et de Niderviller ont été engagées en 2007 et 2008. Quant aux ponts de Thiennes et de la Laiterie, les autorisations d'engagement ont été engagées en 2002 mais les opérations ne sont pas encore soldées. 550 000 euros de crédits de paiement ont été attribués pour 2009 au titre de cette subvention, et 400 000 euros en crédits de paiement en 2010.

La reconstruction de ces ponts ayant été terminée, aucune dotation n'est demandée pour 2011.

- *Les subventions pour travaux divers d'intérêt local*

L'action *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* comprend aussi des crédits d'intervention consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local. Pour 2010, 24 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement étaient inscrits en loi de finances. **En 2011, ces montants devraient être de 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 12 millions d'euros en crédits de paiement.**

- *Aides aux communes concernées par le redéploiement territorial des armées*

Depuis la loi de finances pour 2009, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* comprend à l'action 1 du programme 122 une subvention exceptionnelle non pérenne au profit des collectivités qui sont concernées par la restructuration territoriale des implantations du ministère de la Défense. En 2009, le montant de cette subvention était de 5 millions d'euros.

La loi de finances pour 2010 a prévu le doublement de cette subvention qui atteindra 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. **L'article 84 du présent projet de loi reconduit cette dotation pour 2011 (cf. infra).**

b) L'action n° 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales

- *Les dépenses de fonctionnement*

L'action *Administration des relations avec les collectivités territoriales* serait dotée, par le présent projet de loi de finances, de 2,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces montants sont donc plus sensiblement plus élevés qu'en 2010 (2,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,46 millions d'euros en crédits de paiement).

Depuis le 1^{er} janvier 2008, l'ensemble des effectifs et des crédits de titre 2 (dépenses de personnel) pour la gestion de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* est transféré sur l'action n° 4 du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Le Rapporteur spécial salue les efforts réalisés par la DGCL pour réduire ses dépenses et l'appelle à continuer ses efforts en 2011.

Les crédits de fonctionnement courant sont évalués par le présent projet de loi à 0,96 million d'euros contre 1,06 million d'euros en 2010 et en 2009. Ils se répartissent de la façon suivante :

– *le budget interne de la direction générale des Collectivités territoriales, hors pôle de contrôle de la légalité à Lyon, devrait être de 550 000 euros comme en 2010 ;*

– **104 780 euros sont prévus en 2011** comme en 2010 pour le *Département des études et des statistiques ;*

– **188 000 euros** sont reconduits pour le fonctionnement d'organismes locaux relatifs aux collectivités territoriales ⁽¹⁾. De plus, est rattaché par fonds de concours à la direction générale des collectivités locales, le budget de fonctionnement du Comité des finances locales, de la Commission consultative d'évaluation des charges et de la nouvelle Commission consultative d'évaluation des normes, est évalué à 75 000 euros en 2010 contre 95 000 euros en 2009 (soit une baisse de 22 %) ;

– **115 536 euros** sont prévus en 2011 au titre du *programme de publication de la direction générale des collectivités locales* (contre 222 015 euros en 2010).

Au titre des dépenses d'investissement, les dépenses d'informatique s'élèvent à 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une augmentation importante par rapport à 2010. Ce montant devrait permettre de financer les projets suivants :

– **le projet ACTES** (aide au contrôle de légalité dématérialisé) consiste en la dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et du suivi de ce contrôle. L'élaboration d'un module expert de contrôle budgétaire est poursuivie. Le marché, qui comprend la réalisation de l'application informatique a été notifié à l'automne 2007 et a été complété par un avenant à l'automne 2008 d'un montant de 107 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. En 2010, 775 662 euros sont prévus en autorisations d'engagement et 994 481 euros en crédits de paiement ;

– **les applications « Colbert » et « Colbert 2 départemental »** permettent d'assurer la répartition annuelle des dotations de l'État aux 40 000 collectivités locales, soit près de 45 milliards d'euros versés par prélèvements sur recettes, et de réaliser l'ensemble des études sur la fiscalité ou les finances locales. Au titre de l'année 2010, le besoin estimé est de 207 714 euros en AE et 410 424 euros en CP. Ce besoin correspond à la maintenance corrective de l'application, au soutien d'un prestataire durant la campagne de répartition des dotations et aux évolutions liées notamment à l'interfaçage de l'application avec chorus.

- *La DGD affectée au programme Concours spécifique et administration*

Le programme *Concours spécifiques et administration* comprend les dotations destinées à compenser les charges globales des collectivités territoriales résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences qui

(1) Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, conseil national de la formation des élus locaux, commission de déontologie compétente pour la fonction publique territoriale, commission d'assimilation des diplômes européens, commission d'appel à la reconnaissance de l'expérience professionnelle, commission consultative des polices municipales, conseil national des opérations funéraires.

sont versées soit à une commune ou à un groupement de communes, soit à un département, soit à une région. Il s'agit :

– des crédits relatifs **aux autorités organisatrices des transports urbains**. Ils seront de 87,9 millions d'euros en 2011 contre 88,4 millions d'euros en 2010 et 87,88 millions d'euros en 2009 ;

– des crédits du **concours « bibliothèques » visant à financer les bibliothèques municipales et départementales de prêt**. Ils seront de 80,4 millions d'euros en 2011 contre 80,9 millions d'euros en 2010 et 80,42 millions d'euros en 2009 ;

– des crédits **du concours « ports maritimes décentralisés »** qui devraient s'élever à 45,5 millions d'euros en 2011 contre 43,5 millions d'euros en 2010 et 28,91 millions d'euros en 2009 ;

– des crédits du **concours particulier en faveur des aérodromes**, à hauteur de 3,6 millions d'euros comme en 2010.

Au total, la DGD affectée au programme 122 serait dotée de 217,3 millions d'euros en 2011 contre 216,42 millions d'euros en 2010.

● *L'action n° 4* Dotations Outre-mer

L'action *Dotations Outre-mer* du programme 122, créée en loi de finances pour 2009, regroupe les crédits de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux provinces de Nouvelle-Calédonie ainsi que les crédits destinés à compenser les charges de Mayotte et de la Nouvelle-Calédonie qui résultent d'un transfert de compétences.

– **La dotation globale de fonctionnement (DGF) des provinces de Nouvelle-Calédonie atteindra 82,5 millions d'euros en 2011 (AE et CP) contre 82,3 millions d'euros en AE et CP en 2010.** L'article 180 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 prévoit en effet que l'État verse annuellement aux provinces une DGF. Depuis 2001, le taux d'évolution de cette dotation est identique à celui de la DGF métropolitaine. Elle progresse donc de +0,6 % en 2010.

– **La dotation globale de compensation (DGC) versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés s'élèvera à 3,7 millions d'euros en AE et CP en 2011 comme en 2010.** Aux termes de l'article 55 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la dotation est calculée pour chaque service transféré, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges, sur la base des dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des compétences transférées. À compter de 2010, en application de l'article 55 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dans sa rédaction issue de l'article 7 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009, cette dotation évolue comme le taux

prévisionnel de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif, soit pour 2010 + 1,2 %.

– **La dotation globale de construction et d'équipement des collèges (DGCEC) en Nouvelle-Calédonie s'élèvera à 12,4 millions d'euros en AE et CP en 2011 comme en 2010.** L'article 181 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 prévoit que l'État verse annuellement aux provinces, hors contrat de développement, une dotation globale de construction et d'équipement des collèges (DGCEC). Elle évolue en fonction de la population scolarisée dans les collèges d'enseignement public (taux retenu pour 2010 : + 1,7216 %).

– **La dotation globale de compensation (DGC) versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés s'élèvera à 326 003 euros en AE et CP en 2011 contre 325 319 euros en 2010.** Conformément à l'article 59 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, la dotation est calculée pour chaque service transféré, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges, sur la base des dépenses effectuées par l'État au cours du dernier exercice précédant le transfert de compétence. Cette dotation progresse suivant le taux d'évolution de la DGF (+ 0,6 %).

Cette DGC correspond à la compensation du transfert des agents non titulaires et des frais de fonctionnement des services de l'inspection du travail.

– **La dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) versée à Mayotte s'élèvera en 2011 à 10,2 millions d'euros en AE et CP contre 4,8 millions d'euros en 2010. Cette augmentation fait l'objet de l'article 79 du présent projet de loi ⁽¹⁾.**

Cette dotation, ouverte en 2003 à hauteur de 3,5 millions d'euros est indexée chaque année, à compter de 2004, sur l'évolution du nombre d'élèves des écoles élémentaires et préélémentaires (le taux 2010 retenu pour la construction du PLF s'établit à + 5,16 %). Cette dotation est reconduite chaque année jusqu'en 2011.

II.– LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2010

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* (ACT) a été institué par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2006 n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

Le régime juridique des comptes de concours financiers, qui « *retracent les prêts et avances consentis par l'État* » comme leurs principes de fonctionnement, ont été fixés par l'article 24 de la LOLF. Il prévoit notamment

(1) Cf. *infra* pour un examen détaillé de cette mesure.

qu'à l'exception de quelques cas particuliers, ces comptes sont dotés de crédits limitatifs.

Il précise aussi que les prêts et avances, accordés pour une durée déterminée, sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance, sauf dérogation par décret en Conseil d'État.

Il prévoit enfin que toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

– soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

– soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;

– soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice, les remboursements ultérieurement constatés étant portés en recettes au budget général.

Ce compte d'avances est le principal compte de concours financiers de l'État.

Ses crédits s'élèveront en 2011 à 86,7 millions d'euros contre 64,84 milliards d'euros en 2010 et 86,22 milliards d'euros en 2009.

Le présent compte de concours financiers comporte deux sections, correspondant chacune à un programme :

– la première, correspondant au programme 832, retrace les avances de l'État à des collectivités territoriales et à la Nouvelle-Calédonie, à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter (A) ;

– la seconde section, correspondant au programme 833, retrace les avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales (B).

A.– LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Le programme 832 qui retrace le versement et le remboursement des avances à certaines collectivités connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter est doté de 6,8 millions d'euros de crédits depuis 2007.

L'action n° 1 *Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales*, serait dotée

en 2011 de 6 millions d'euros, soit 88 % des crédits du programme. Son objet est d'accorder des avances à des collectivités et à des établissements publics, afin qu'ils puissent faire face à des difficultés momentanées de trésorerie.

Ces avances peuvent être accordées selon une procédure déconcentrée (le préfet est habilité à accorder jusqu'à 45 735 euros d'avances chaque année) ou centralisée (autorisation du ministre chargé des finances pour les avances supérieures à 45 735 euros). Une délégation de crédits est accordée annuellement, sur demande, à chacun des 103 préfets.

Deux collectivités ont été concernées par ces avances en 2010 : la commune de Mana en Guyane qui a remboursé son avance de 45 735 euros au 1^{er} trimestre 2009 et la commune de Fontienne dans les Alpes-de-Haute-Provence, dont l'avance est arrivée à échéance le 1^{er} août 2010.

L'action n° 2 *Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales*, qui serait dotée en 2011, de 800 000 euros, soit 12 % des crédits du programme, a pour objet de permettre au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie d'accorder des avances aux collectivités qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme.

Ces avances, qui doivent être remboursées sur le produit de l'emprunt réalisé et portent intérêt au taux de cet emprunt, sont devenues peu attractives depuis quelques années, par suite de la baisse des taux d'intérêt du marché, auquel les collectivités territoriales ont largement accès. La dernière avance accordée au titre de l'action n° 2 remonte à 1996 et le remboursement définitif a été réalisé en décembre 1998.

Les actions n° 3 *Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires)* et n° 4 *Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel* concernaient spécifiquement l'outre-mer.

Elles retraçaient les crédits liés au remboursement toujours en attente de la somme de 289,65 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie est débitrice au titre de l'action n° 4 depuis 1990.

En effet, le mécanisme d'avances avait donné lieu à la signature d'un protocole le 21 juillet 1975 entre l'État et le territoire. Un nouveau protocole a été signé le 29 juin 1984 pour une durée de 10 ans. En application de ces protocoles, il avait été institué une caisse de stabilisation des recettes fiscales du territoire provenant de la métallurgie des minerais de nickel. Par ce mécanisme, l'État garantissait au territoire un niveau de recettes fiscales au moins égal à celui qui aurait été perçu dans le cadre du régime fiscal applicable au cours de l'année 1974. Pour sa part, le territoire s'engageait à reverser à l'État les produits fiscaux excédentaires si la réforme fiscale mise en place en 1975 générait un surcroît de recettes par rapport à l'ancienne fiscalité. Les versements au profit du territoire étaient ainsi opérés sous forme d'avances remboursables sous condition pendant la

durée du dispositif. Le montant des remboursements enregistrés en 1989, seule année où les produits fiscaux se sont révélés excédentaires, n'a pas permis de couvrir le montant cumulé des avances accordées depuis 1975.

Dans cette hypothèse, à l'expiration du protocole en 1994, il avait été prévu que les « *deux parties conviennent d'élaborer un dispositif qui fixera les conditions de remboursement de la part des avances non apurée* ». Lors du comité de suivi des accords de Matignon du 6 au 9 décembre 1993, il a été rappelé aux autorités néo-calédoniennes la nécessité que soient lancées les négociations permettant de définir les modalités de remboursement des avances consenties dans le cadre de la caisse de stabilisation des recettes fiscales.

Faute qu'un échéancier ait pu être négocié avec les autorités néo-calédoniennes depuis lors, le montant total des sommes dues figure respectivement à l'actif de l'État et au passif du territoire (dans le compte de gestion dans la mesure où la créance n'est pas exigible, mais sans mention dans son annexe).

À titre prudentiel, la créance a fait l'objet d'une dépréciation dans les comptes de l'État, suite à une observation d'audit formulée par la Cour des Comptes dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État.

Cette créance a été apurée en 2011, de telle sorte que les crédits des actions 3 et 4 sont ramenés à zéro.

B.- LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES

1.- Le ressaut des crédits après la réforme de la taxe professionnelle

Le programme 883 *Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes* serait doté en 2011 de 86,7 milliards d'euros en AE et en CP contre 59,9 milliards d'euros en 2010. Il est constitué de deux actions consacrées respectivement aux avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes (80,8 millions d'euros en AE et en CP) et aux avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (5,8 millions d'euros).

Il retrace l'avance faite mensuellement par l'État aux collectivités territoriales sur le montant d'environ 80 % de leurs impositions. L'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier prévoit que le montant concerné est celui prévu par le budget de l'année en cours de la collectivité.

Les taxes concernées sont d'une part celles énumérées par l'article 1641.I.1 du code général des impôts, notamment la taxe d'habitation, les taxes foncières et la taxe professionnelle, d'autre part la part de taxe intérieure de consommation sur

les produits pétroliers (TIPP) affectée à chaque département au titre de la compensation financière de la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) en application de l'article 59 de la loi de finances pour 2004 et, à compter du 1^{er} juin 2009, au titre de la compensation financière accordée en compensation du revenu de solidarité active (RSA).

Compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle prévue par la loi de finances pour 2010, le programme 833 ne prévoyait pas de recettes spécifiquement liées au recouvrement de la taxe professionnelle en 2010, ce qui explique l'augmentation des crédits prévus en 2011.

En 2011, transiteront également les impositions issues de la réforme de la taxe professionnelle que sont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau, la cotisation foncière des entreprises. Sont également retracées la taxe sur les surfaces commerciales et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

2.– Une performance en progrès régulier

Du point de vue de la performance, le programme 833 poursuit 3 objectifs associés à 3 indicateurs.

Objectif n° 1 : *Mettre les avances sur contributions directes locales à disposition des collectivités territoriales à une date certaine*

Sur l'indicateur 1.1 : *Pourcentage des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue*, la réalisation est de 99,67 % au premier semestre 2009 et celle sur l'année 2008 atteint 99,92 %. La prévision 2009 est fixée à 99,80 %.

Objectif n° 2 : *Mettre les avances sur TIPP à disposition des départements à une date certaine*

Pour l'indicateur 2.1 : *Pourcentage des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue*, la réalisation est de 97,69 % au premier semestre 2009 et celle sur l'année 2008 atteint 97,36 %. La prévision 2009 devrait être de 99 %.

Objectif n° 3 : *Assurer aux collectivités une recette certaine correspondant à la totalité des taxes et impositions directes locales émises au titre d'une année donnée*

Indicateur 3.1 : *Écart entre le montant des avances versées par l'État aux collectivités et le montant des émissions sur rôles.*

Le Rapporteur spécial observe que les résultats des indicateurs sont en progrès réguliers depuis 2006.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 3 novembre 2010 à 21 heures 30, la commission des Finances examine les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du compte spécial Avances aux collectivités territoriales en commençant par l'exposé du Rapporteur spécial.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Comme vous le savez, les finances des collectivités locales seront, cette année encore, dans un équilibre précaire entre perspectives de retour à la croissance, conséquences budgétaires de la crise et réforme de la taxe professionnelle.

Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé de bâtir ce projet de budget autour de deux priorités : la première consiste à impliquer les collectivités locales dans l'effort d'assainissement de nos finances publiques, à travers le gel en valeur des concours de l'État ; la seconde consiste à prendre acte de la situation difficile de certaines collectivités en mettant l'accent sur la péréquation.

S'agissant de la première priorité, lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques, en octobre, les perspectives d'évolution des concours de l'État aux collectivités locales ont déjà été exposées. Pour les années 2011 à 2014, ces concours devraient en effet être soumis à un « *gel en valeur* » de l'enveloppe normée.

Toutefois, à l'initiative du Rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté en première partie des amendements permettant de corriger le périmètre normé auquel s'applique ce gel en valeur. Cette correction permet de desserrer un peu l'étau et d'ajouter 149 millions d'euros dans le périmètre normé, dont 115 seront ajoutés à la DGF.

Ces moyens nouveaux permettront de limiter la baisse des variables d'ajustement de l'enveloppe normée. Avec le Rapporteur général, nous vous proposerons d'ailleurs un amendement qui tire les conséquences de cette adaptation du périmètre normé : il supprime l'écêtement de 1,6 % de la compensation part salaire prévue par l'article 80. Nous avons donc fait tout ce qui était possible pour apporter le maximum d'oxygène aux collectivités dans cette période difficile.

En tenant compte de ce gel en valeur, le Gouvernement a choisi de mettre l'accent sur la péréquation en faveur des collectivités les plus en difficultés.

Cet effort de péréquation passera par une augmentation de 6,2 % de la dotation de solidarité rurale – la DSR –, ce qui représente une majoration de 50 millions d'euros, et une augmentation de 6,2 % de la DSU, ce qui représente une augmentation de 77 millions d'euros, centrée sur les cent villes qui en ont le plus besoin.

S'agissant des départements, le Gouvernement envisage par ailleurs une augmentation de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation de fonctionnement minimale de 34 millions d'euros tandis que la dotation de péréquation des régions devrait augmenter de 6 millions d'euros.

Compte tenu du fait que ces priorités politiques doivent être mises en œuvre au sein de l'enveloppe normée, le projet de loi envisage, notamment à travers les articles rattachés à la présente mission *Relations avec les collectivités territoriales*, de contenir la progression de la part forfaitaire de la DGF.

À cet effet, l'article 80, qui sera soumis tout à l'heure à la Commission, gèle les dotations forfaitaires et de compensation des départements, la dotation de base des communes et les dotations d'intercommunalité ; par ailleurs, il minore légèrement la dotation forfaitaire des régions.

Dans le contexte actuel, le présent projet de budget appelle donc les collectivités à d'avantage d'implication dans l'objectif national de maîtrise de nos dépenses publiques. Toutefois, en privilégiant le gel en valeur plutôt que la baisse des dotations, on peut dire que le Gouvernement a pris en compte les préoccupations de nombreux élus locaux.

M. Alain Rodet. Je tiens à dresser le constat d'un grand désordre pour les collectivités, lié aux conséquences de la réforme de la taxe professionnelle, s'agissant du transfert au bloc communal de la part de la taxe d'habitation.

La direction générale des Finances publiques a été chargée de mettre en place des critères destinés à assurer la neutralité de ce transfert. Or, on nous demande dans un premier temps de délibérer avant le 1^{er} novembre, et voilà que nous allons être amenés à réunir une nouvelle fois les assemblées pour voter le budget. On est en droit d'être inquiet, car il ne serait en réalité possible en toute rigueur de se prononcer avant le mois d'avril 2011. Il faut donc s'attendre à des difficultés énormes au début de l'année prochaine pour les collectivités concernées, car personne ne sait à ce stade comment sera assurée la neutralité fiscale. La situation est très grave : la réforme de la taxe professionnelle aura des conséquences terribles pour les collectivités locales en 2011, notamment en matière d'investissement public.

M. Marc Goua. Je salue le travail accompli par le Rapporteur spécial et le Rapporteur général du budget pour diminuer l'effet du gel des dotations, en particulier s'agissant de l'enveloppe de la dotation de solidarité urbaine – la DSU. Une question néanmoins, par rapport au gel de la dotation forfaitaire : dans quelle mesure les collectivités vont-elles pouvoir bénéficier du recensement intermédiaire ?

M. François Pupponi. Nous travaillons depuis deux ans sur la DSU : je salue le maintien du dispositif, dont je constate qu'il est abondé de plus de 7 millions d'euros supplémentaires pour 2011, soit une augmentation de 10 %. Il faut souligner cette évolution, qui concerne d'ailleurs aussi la dotation de péréquation urbaine, la DPU.

M. Marc Le Fur. La situation des départements est singulière : je souhaiterais savoir quelles sont les évolutions envisageables à court terme s'agissant des recettes tirées des droits de mutation, qui semble-t-il, repartent à la hausse. Il y a une volonté explicite de péréquation pour les départements touchés par le vieillissement démographique : où en est-on de ce point de vue, et quels seront les départements qui en bénéficieront ?

S'agissant des communes, la DSR ne connaît pas la même évolution que la DSU et je le regrette : sur ce plan, existe-t-il un projet de péréquation, qui en bénéficierait et comment serait-il financé ?

M. Yves Censi, Président. Je rappelle que nous aurons largement l'occasion d'aborder la semaine prochaine la question de la péréquation.

M. Charles de Courson. Un projet d'amendement sur la taxe d'habitation était envisagé : où en est-on sur cette question ?

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Je tiens tout d'abord à souligner que la situation pour 2011 est loin d'être catastrophique. Au regard des contraintes qui pèsent sur le budget de l'État, les collectivités territoriales ne sont pas si mal loties.

La réforme de la taxe professionnelle a conduit à des distorsions, liées aux abattements départementaux, – pour la moitié d'entre eux seulement d'ailleurs, puisque l'autre moitié utilise les abattements communaux – : ce problème est néanmoins réel et peut conduire dans certains cas à une augmentation de la taxe d'habitation pour un certain nombre de contribuables.

En l'occurrence, quelques milliers d'entre eux subiraient une augmentation de la taxe d'habitation supérieure à une trentaine d'euros. Ce problème va être traité grâce à un amendement du Gouvernement.

En revanche, il me semble que, s'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, un problème demeure : celui des communes qui accueillent traditionnellement de nombreuses entreprises industrielles. Le problème est lié à un historique de quinze ans de dégrèvements sur la valeur ajoutée. Le plafonnement de la taxe professionnelle était lié à la quantité d'équipements et de biens mobiliers (EBM) : on a en fait plafonné les EBM par rapport à la valeur ajoutée. Il y avait donc un intérêt évident à minorer la valeur ajoutée des entités là où il y avait beaucoup d'EBM, car cela permettait d'atteindre plus vite le taux de 3,5 % et d'obtenir en conséquence davantage de dégrèvements.

Or, avec le basculement opéré des EBM vers la valeur ajoutée, la question qui se pose est : comment reconstituer la valeur ajoutée, en particulier dans les grands sites industriels ? Il a été proposé de prendre en compte les effectifs, mais également les surfaces des établissements. Cela ne semble pas résoudre le problème. Il me semble que c'est la seule difficulté persistante s'agissant de la réforme de la taxe professionnelle : il faut reconstituer la matière fiscale des sites industriels, comme ceux de Dunkerque ou de Fos-sur-Mer. S'agissant de cette dernière commune, songez qu'elle se voit dépouillée de plus de 60 % de sa masse fiscale avec la réforme : cette perte est compensée à l'euro près en 2010 et en 2011, mais qu'en sera-t-il après ? Le problème est que la France a encore besoin d'accueillir des équipements industriels lourds : y aura-t-il encore suffisamment d'incitations pour le faire ? C'est une faiblesse majeure de la réforme.

Je rappelle que lors de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, l'idée était qu'il faudrait, à l'étape suivante, supprimer la part investissement.

Pour les autres collectivités, il n'y a pas de problème majeur lié à la réforme : un certain nombre de communes qui bénéficient de belles valeurs locatives ne pâtissent pas de cette réforme.

S'agissant de l'enveloppe normée, un réajustement de son périmètre de 150 millions d'euros est opéré, et je considère que ce réajustement règle une grande partie du problème. L'augmentation de la DSU passe en effet de 70 à 77 millions d'euros. Et après avoir augmenté de 45 millions d'euros en 2010, la progression de la dotation de solidarité rurale, la DSR, sera de 50 millions d'euros en 2011.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Concernant la réforme de la taxe professionnelle, je tiens à dire que les collectivités qui perdent de la base fiscale sont de loin, même après réforme, plus riches que les autres. La véritable question est : a-t-on le courage de faire de la péréquation ? Nous savons bien que dans les dix ans à venir, l'État n'aura pas les capacités de mettre en place une péréquation verticale : il est donc indispensable de mettre en place une vraie péréquation horizontale, et la réforme de la taxe professionnelle rend cela possible. Un certain nombre de communes résidentielles ont des bases fiscales considérables, et il n'y a pas de raison qu'elles ne participent pas à cet effort. L'exemple de Dunkerque est éloquent : quoiqu'avec une perte de 50 % de sa base fiscale après réforme de la taxe professionnelle, elle reste la première communauté urbaine de France en termes de recettes par habitant.

Concernant la taxe d'habitation, le problème des abattements entre les départements et la valeur locative moyenne départementale fait des gagnants et des perdants. Plusieurs millions de personnes pouvaient être touchées par cet effet, et l'amendement que déposera le Gouvernement sur ce point permettra de neutraliser ces effets.

Il est de ce point de vue nécessaire de repousser les délais jusqu'au 30 avril, car les moyens informatiques de Bercy ne permettront pas de disposer des bases fiscales avant cette date : cela étant, cela n'empêchera pas les collectivités d'adopter leur budget. Les orientations budgétaires peuvent être fixées en décembre, et le budget voté même en l'absence de ces données.

J'ai toujours été un fervent défenseur de la DSU et je crois à la péréquation. Je rappelle qu'en 2004, la DSU s'établissait à 600 millions d'euros. En 2010, elle s'établira à 1,2 milliard d'euros et elle augmentera encore de 77 millions d'euros en 2011. C'est donc une augmentation conséquente, et c'est également le cas pour la DSR, qui augmente quasiment autant que la DSU, de +6,2 % en 2011, avec 50 millions d'euros supplémentaires en 2011. La DSR sera ainsi passée de 400 millions d'euros en 2004 à 800 millions d'euros en 2011, ce qui constitue un effort important.

Le reste des dotations s'inscrit en baisse : notamment pour les collectivités dont la population augmente, la DGF restera stable.

S'agissant des droits de mutation à titre onéreux, pour les départements, ils augmentent en effet sensiblement, entre 2 à 2,5 milliards d'euros en 2011. Le dispositif que nous avons voté l'an passé est donc vertueux, puisque la dotation de péréquation tient désormais compte de leur évolution, ce qui permet de redonner des moyens aux départements qui ont un potentiel financier inférieur.

La richesse des collectivités territoriales est globalement suffisante, mais elle est mal répartie. L'État n'augmentera pas ses dotations aux collectivités, et c'est pour cela qu'il faudra une péréquation entre collectivités.

La semaine passée, au Congrès de l'Assemblée des départements de France à Avignon, j'ai constaté que l'on attendait que l'État verse de l'argent, mais qu'il était plus difficile d'aborder la question de la péréquation horizontale. J'aurai d'ailleurs l'occasion la semaine prochaine de proposer à la Commission un certain nombre d'ajustements sur ce point lors du débat que nous aurons la semaine prochaine sur la fiscalité locale dans le cadre de l'examen des articles non rattachés de la seconde partie.

Je précise à M. Rodet que l'application de la réforme doit être repoussée au 30 avril car Bercy ne pourra pas donner les bases fiscales avant février ou mars. Mais, ce n'est pas un réel inconvénient ! Je suis maire depuis 25 ans et je vote des budgets au mois de décembre qui sont précis à 1 % près. Je suis un défenseur de la DSU, et je crois beaucoup à la péréquation. La DSU faisait 600 millions d'euros en 2005 et fait 1,2 milliard cette année. La DSR augmente autant en pourcentage que la DSU. Il y a donc des efforts très importants. Quant au recensement, il sera pris en compte, ceux qui ont une augmentation de population verront donc leur dotation de base augmenter aussi.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Le Gouvernement déposera un amendement sur la taxe d'habitation, qui permettra d'éviter les modifications au cas par cas. Bien sûr, on peut craindre que des maires, plutôt de l'opposition, saisissent cette occasion pour augmenter les impôts en prétendant que la hausse est due à la réforme de la taxe professionnelle. Or, la réforme est finalement plutôt vue comme une bonne chose car la dynamique de la valeur ajoutée sera plus importante que celle de l'ancienne taxe professionnelle.

M. Marc Francina. Pour les établissements exceptionnels, comment l'écrêtement, qui profitait au département, sera-t-il réparti demain entre les collectivités ?

M. Michel Bouvard. En réalité, l'écrêtement bénéficiait, dans chaque département, au fonds départemental de péréquation, distinct du budget du conseil général. Ce fonds percevra une garantie de ressources lui permettant de continuer à soutenir les communes défavorisées.

M. Marc Le Fur. Je souhaite savoir si la liste des départements éligibles au fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux est connue ?

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Je ne peux en donner de liste aujourd'hui car elle dépendra de ce qui sera voté à l'article 61 du projet de loi de finances. Je précise que ce qui a été voté l'année dernière donnera lieu à des reversements dès 2011. On constate d'ailleurs une forte hausse des droits de mutation cette année, de l'ordre de 2 à 2,5 milliards d'euros au total, ce qui confirme le bien fondé de notre décision de l'an passé.

M. Michel Bouvard. Il faut que le calcul parte de la base. Les péréquations doivent prendre en compte toutes les charges car les dépenses continueront d'augmenter.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Je pourrais être d'accord avec cette position. Cependant si l'on pose en préalable un accord sur les charges, je crains qu'on ne commence jamais à avancer sur la péréquation.

M. François Pupponi. C'est une année exceptionnelle, c'est pourquoi on peut jeter les bases d'une réforme incluant la péréquation. Par ailleurs il faudrait regarder quelles seront les conséquences de la réforme sur les grands sites industriels. Ceux-ci génèrent des recettes fiscales considérables : comment seront-elles remplacées ? Il faudra imaginer une taxation adaptée pour ces sites.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. La possibilité d'écrêtement pour les établissements exceptionnels a pris fin. Cependant reste le problème de la redistribution pour des sites particuliers, comme Roissy par exemple. Se pose alors la question du niveau auquel doit être envisagée la péréquation : à mon sens, il faudra l'envisager au niveau national, sous forme d'un fonds national de péréquation, mais aussi à un niveau régional et pas au niveau du département.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Je ferai des propositions de péréquation communale dès cette année. J'ai l'intention de déposer des amendements en ce sens afin que l'on puisse au moins ouvrir le débat, sinon, on risque d'attendre indéfiniment.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. En effet. A l'entrée, il faut raisonner en fonction du niveau de ressources. Si l'on introduit un critère de charges dans l'alimentation de la péréquation, la réforme se bloquera. Pour autant, une collectivité peut parfaitement être prélevée à l'entrée et être bénéficiaire à la sortie.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Si l'on parle de charges, il faut arriver à définir ce que sont les charges. Ceux qui parlent de bonne gestion, sont généralement ceux qui ne veulent pas mettre en place de péréquation. C'est vrai que les charges ne sont pas les mêmes partout. Pourtant, je dirais au contraire : commençons à faire de la péréquation, et on fera aussi de la bonne gestion ensuite.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. On constate combien il est difficile de faire progresser la péréquation en regardant ce qui se passe à l'Association des régions de France : en dix ans, on a seulement réussi à faire passer de 7 % à 12 % l'accroissement de DGF régionale consacré à la péréquation. Je demande chaque année que les représentants des régions fassent des propositions pour aller au-delà et ils n'y parviennent pas. C'est finalement au législateur qu'il revient d'instituer ce mécanisme de péréquation.

M. Yves Censi, Président. Mes chers collègues, je propose justement que ce débat soit repris mardi prochain lors de l'examen des articles non rattachés de la seconde partie.

Conformément à l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte successivement les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales sans modification, puis les crédits du compte spécial Avances aux collectivités territoriales.

Article 79

Reconduction et majoration du montant de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) de Mayotte

Texte du projet de loi :

L'article L. 2572-65 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, l'année : « 2011 » est remplacée par l'année : « 2013 » ;

2° La deuxième phrase du deuxième alinéa est remplacée par la phrase suivante : « La dotation est indexée chaque année sur le taux d'évolution du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles préélémentaires et élémentaires constaté entre l'antépénultième et la pénultième année précédant l'année de son versement. »

3° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En 2011, le montant de la dotation, calculé comme indiqué à l'alinéa précédent, fait l'objet d'une majoration de 5 millions d'euros qui évolue, à compter de 2012, selon le même taux d'évolution que celui prévu à cet alinéa. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article prévoit, d'une part, de reconduire la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires instituée depuis 2003 en faveur des communes de Mayotte, et, d'autre part, d'en majorer le montant de 5 M€ à compter de 2011.

Compte tenu de la croissance de la population scolaire de Mayotte (+ 5,78 % dans les écoles préélémentaires et élémentaires, entre octobre 2008 et octobre 2009), les dépenses d'entretien et de construction des écoles à la charge des communes sont en augmentation constante. Or, les communes mahoraises ne disposent pas, à ce stade, de recettes suffisantes pour leur permettre d'assumer seules le financement de ces dépenses.

Les ressources issues de la fiscalité ne sauraient être mobilisées, à court terme, pour pallier cette difficulté de financement. Les travaux préparatoires à la réforme de la fiscalité locale mahoraise dans le cadre de la départementalisation s'échelonnent en effet jusqu'en 2013, pour une mise en œuvre de cette réforme à compter de 2014.

Dans cet intervalle, la reconduction et la majoration de la dotation spéciale visent à renouveler l'accompagnement des communes par l'État dans le domaine des équipements scolaires.

Par ailleurs, dans un souci de visibilité pour la collectivité et de simplification de la gestion budgétaire de la dotation, cet article est destiné à améliorer les règles de l'indexation annuelle de la dotation. Actuellement, la dotation spéciale est indexée sur la base d'un taux prévisionnel d'évolution du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles préélémentaires et élémentaires ; son montant est ensuite ajusté en loi de finances rectificative au regard du taux définitif constaté au cours de l'exercice. Il est proposé que ces règles d'indexation restent fondées sur le taux d'évolution du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles préélémentaires et élémentaires, en faisant toutefois correspondre ce taux à l'évolution constatée entre l'antépénultième et la pénultième année précédant celle du versement de la dotation. Il pourra ainsi être appliqué au montant de la dotation, dès la présentation du projet de loi de finances, un taux d'indexation définitif, correspondant au dernier taux d'évolution de la population scolarisée dans les écoles élémentaires et préélémentaires constaté par le vice-rectorat de Mayotte.

Le montant de la dotation s'élèvera en 2011 à 10 m€ environ, soit le montant dû au titre de 2010 indexé sur le taux d'évolution de la population scolaire constaté entre octobre 2008 et octobre 2009 (+ 5,78 %), majoré des 5 M€ supplémentaires ouverts à compter de 2011.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de reconduire pour deux ans le versement de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) en doublant son montant. D'autre part, il vise à améliorer les règles d'indexation annuelle de cette dotation dans un souci de prévisibilité pour les communes de Mayotte qui en bénéficient.

I.- LES BESOINS EN ÉQUIPEMENT SCOLAIRE DE MAYOTTE IMPOSENT LA PROROGATION DE LA DSCEES

A.- UNE DOTATION MISE EN PLACE EN 2003 A TITRE PROVISOIRE

L'article 67 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable à Mayotte. En outre, l'article 68 de la même loi prévoyait l'application à Mayotte, à compter du 1^{er} janvier 2007, des dispositions du code général des impôts et du code des douanes.

En attendant la mise en place d'une fiscalité locale adaptée, l'État a donc entrepris d'assurer à Mayotte un niveau de ressources suffisant pour financer ses projets d'investissements dans le domaine des équipements scolaires.

À cet effet, l'article 6 de l'ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du régime communal, à la coopération intercommunale, aux conditions d'exercice des mandats locaux à Mayotte et modifiant le code général des collectivités territoriales (CGCT) instaure une dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires de Mayotte pour les années 2003 à 2007. Cette ordonnance a été ratifiée par la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003. Le dispositif est désormais codifié à l'article L. 2572-65 du CGCT.

Cet article prévoit le versement par l'État d'une dotation d'un montant de 3,5 millions d'euros en 2003 indexée annuellement, à compter de 2004, sur l'évolution du nombre d'élèves des écoles élémentaires et préélémentaires. La dotation est répartie dans les communes par arrêté du préfet au prorata du nombre d'élèves scolarisés dans chacune d'elles.

En outre, lorsque la commune délègue la compétence de construction et d'entretien des établissements scolaires à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à un syndicat mixte qui ne comprend que des collectivités territoriales, le produit de la dotation est reversé à cet EPCI par la commune. En pratique, les communes de Mayotte ont en effet délégué cette compétence au syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM).

Contrairement à ce qui était prévu en 2001, le code général des impôts n'a pas été étendu à Mayotte depuis 2007. D'après le Gouvernement, cette lacune résulte des nombreuses particularités locales de l'île qui rendent le travail technique d'adaptation du droit fiscal difficile. Pendant cette période, les communes ne disposent toujours pas des ressources suffisantes pour compenser l'extinction prévue de cette dotation.

Par conséquent, une première prorogation pour l'année 2008 a été prévue par l'article 105 de la loi de finances pour 2008 n° 2007-1822 du 24 décembre 2007. Par la suite, une deuxième prorogation pour les années 2009 à 2011 a été votée dans le cadre de l'article 158 de la loi de finances pour 2009 n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

Le présent article tend de fait à pérenniser un dispositif conçu pour être provisoire en prorogeant à nouveau de deux années la DSCEES. Compte tenu de l'augmentation du nombre d'élèves scolarisés à Mayotte, le montant de la dotation a augmenté mécaniquement pour atteindre 4,88 millions d'euros en 2010.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA DSCEES EN LOI DE FINANCES INITIALE

(en milliers d'euros)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3 500	3 675	3 858	4 051	4 205	4 415	4 582	4 882

Source : DGCL.

Cette dotation est versée à partir du programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

B.– LES BESOINS DE L'ÎLE EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES SCOLAIRES RENDENT NÉCESSAIRE CETTE ANNÉE UN SUPPLÉMENT DE DOTATION

Outre la prorogation de la dotation pour deux années supplémentaires, **le 3° présent article** prévoit que la dotation fait l'objet d'une majoration de 5 millions d'euros à compter de l'année 2011. L'article prévoit par ailleurs que cette dotation est maintenue pendant les années suivantes, les modalités d'indexation étant les mêmes que la dotation initiale⁽¹⁾.

Compte tenu du fait que le Gouvernement a prévu de maintenir le taux d'évolution prévisible du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles préélémentaires et élémentaires à son niveau de 2009 – soit 5,78% –, l'évolution de la DSCEES sera la suivante :

(1) Voir infra.

PROJECTION DU MONTANT TOTAL DE LA DSCEES

(en euros)

	2011	2012	2013
Évolution du montant de base de la DSCEES	5 195 433	5 495 729	5 813 383
Évolution de l'abondement supplémentaire prévu par le présent article	5 000 000	5 289 000	5 594 704
TOTAL	10 195 433	10 784 729	11 408 087

Source : DGCL

Ce dispositif conduit par conséquent à plus que doubler le montant de la dotation initiale, en la faisant passer pour l'année 2011 de 4,9 à 10,2 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial a été particulièrement attentif à vérifier la justification d'une augmentation aussi importante d'une dotation prévue pour être transitoire.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, le taux de croissance de la population scolaire – c'est-à-dire des enfants scolarisés dans les écoles préélémentaires et élémentaires – demeure particulièrement dynamique (+ 5,78% entre octobre 2008 et octobre 2009), ce qui justifie une mise à niveau des équipements.

En outre, une telle augmentation a été explicitement prévue par le comité interministériel à l'outre-mer du 6 novembre 2009, en accord avec les orientations de l'annexe 2 du contrat de projet État-Mayotte 2008-2014 prévoyant le versement d'un complément budgétaire d'au moins 4 millions d'euros. Cette annexe 2 prévoit par ailleurs explicitement qu'en matière de constructions scolaires, *« l'État s'engage à poursuivre ses efforts afin d'accompagner les évolutions démographiques de Mayotte, et à inscrire dans les prochaines lois de finances les crédits nécessaires au financement de la convention en cours »*.

Cette annexe précise que, dans ce cadre, le ministère de l'Éducation nationale apportera un financement de 19 millions d'euros pour poursuivre les actions entreprises pour la réalisation des établissements de second degré. Ces crédits permettront notamment le lancement des travaux au lycée de Chirongui (d'une capacité de 1 200 élèves) et des collèges de Mamoudzou (1 000 élèves) et Boueni (900 élèves).

Pour sa part, le secrétariat d'État à l'outre-mer apportera 4 millions d'euros, en plus de la dotation spéciale de construction d'équipements des établissements scolaires versée aux communes pour la réalisation de classes du premier degré.

II.- EN ATTENDANT LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE, UNE ADAPTATION DU MODE D'INDEXATION DE LA DOTATION EST NÉCESSAIRE

A.- LA PERSPECTIVE D'UNE FISCALITÉ LOCALE ADAPTÉE REPOUSSÉE MALGRÉ LA DÉPARTEMENTALISATION DE L'ÎLE

Fin 2008, lorsque la seconde prorogation du dispositif a été soumise à l'examen de l'Assemblée nationale, le Gouvernement estimait que les travaux d'adaptation du droit fiscal aux particularités locales de Mayotte s'échelonnaient jusqu'en 2011. Ces travaux comprennent notamment le développement d'une valorisation exhaustive du foncier permettant ensuite une émission des rôles pour les impôts fonciers et la généralisation d'une comptabilité commerciale dans le cadre de la transposition de la taxe professionnelle.

Dans le cadre du présent dispositif, le Gouvernement estime pourtant que cette adaptation ne sera possible qu'en 2013 en vue d'une mise en œuvre en 2014. Cette adaptation est rendue d'autant plus nécessaire que le statut de Mayotte a évolué vers la départementalisation du fait de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

Rappelons en effet que, conformément à l'accord sur l'avenir de Mayotte, document politique d'orientation signé par le Gouvernement et les représentants de la collectivité le 27 janvier 2000, l'île fut érigée en « *collectivité départementale* » par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. Si cette loi revêtait une portée symbolique indéniable et s'accompagnait d'une extension du droit commun dans de nombreuses matières, cette transformation demeurait toutefois sans effet sur le régime constitutionnel de Mayotte. Sur ce dernier plan, l'impression d'une stagnation, voire d'un recul, a pu être renforcée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui, en supprimant la catégorie des collectivités territoriales à statut particulier, dont relevait également Saint-Pierre-et-Miquelon, a conduit à ranger Mayotte dans celle des collectivités d'outre-mer (COM), aux côtés des anciens territoires d'outre-mer (TOM), pour lesquels prédominaient l'autonomie institutionnelle et la spécialité législative.

La rénovation du statut de Mayotte, par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, a été l'occasion d'amorcer un important changement dans la mesure où le statut de Mayotte a de nouveau été rapproché de celui de Saint-Pierre-et-Miquelon, de nombreuses dispositions du droit commun des départements étant étendues au fonctionnement de ses institutions.

L'application présumée du droit commun applicable en métropole y est devenu la règle en vertu du principe d'assimilation législative qui prévaut dans les départements d'Outre-mer ; par ailleurs la spécialité législative est devenue une exception cantonnée à des matières telles que la fiscalité, l'urbanisme, l'aménagement rural, le droit social ou la législation des étrangers. Le législateur avait alors prévu que, « dans la foulée » de son renouvellement en 2008,

l'assemblée délibérante de cette collectivité pourrait demander par une résolution l'obtention d'un nouveau statut et une « *accession au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution* »— ce qu'a fait, à l'unanimité, le conseil général de Mayotte dès le 18 avril 2008.

Avec un taux d'approbation supérieur à 95 %, le résultat très net de la consultation tenue à ce sujet le 29 mars 2009 à Mayotte a confirmé la volonté des habitants de l'île d'accéder au statut de département. La loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 prévoit donc que Mayotte accède dès 2011, c'est-à-dire au prochain renouvellement du conseil général de Mayotte, au régime statutaire et législatif défini par l'article 73 de la Constitution, applicable aux départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM).

Le statut de cette collectivité devra également être rénové, sans qu'il soit nécessaire de créer sur le même territoire à la fois un DOM et une ROM, ce qui serait inutilement coûteux et peu rationnel. Plutôt que de reproduire un modèle de région monodépartementale souvent contesté dans les actuels DOM-ROM, il est prévu de créer à Mayotte une collectivité unique, qui sera symboliquement dénommée « *département de Mayotte* », exerçant tant les compétences des ROM que celles des DOM.

Dans cette perspective, il incombe au Gouvernement de mener un important travail permettant de préciser les modalités de mise en œuvre de cette départementalisation. En réponse à une question posée par notre collègue M. Abdoulatifou Aly le 22 juin 2010, Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer, indiquait que ce travail avançait « *à un rythme satisfaisant, conforme aux engagements du pacte pour la départementalisation tel qu'il a été présenté à tous les élus avant l'organisation de la consultation* ».

La ministre a par ailleurs affirmé que la départementalisation pourrait être opérée en mars 2011. Avant cette date, un projet de loi relative à l'organisation du fonctionnement du département de Mayotte doit encore être examiné. Présenté en Conseil des ministres en juillet 2010 et déposé au Sénat le 3 août 2010, ce projet de loi organique prévoit plusieurs dispositions importantes :

– il étend à Mayotte les dispositions du chapitre V du titre III du livre quatrième de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, relatives à l'habilitation des départements et régions d'outre-mer à intervenir dans le domaine de la loi en tirant les conséquences de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ;

– il organise la consultation préalable obligatoire du conseil économique, social et culturel de Mayotte à tout projet de loi en vue de l'application de la loi à Mayotte.

Ces dispositions permettront à Mayotte d'adapter les lois et règlements aux contraintes et caractéristiques particulières locales et de fixer elle-même les règles dans un certain nombre de matières, comme par exemple les transports et la fiscalité.

B.- EN ATTENDANT CETTE RÉFORME, LES MODALITÉS D'INDEXATION DE LA DOTATION DOIVENT ÊTRE ADAPTÉES

Actuellement, la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 2572-65 du CGCT prévoit que « *la dotation évolue à compter de 2004 en fonction du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles préélémentaires et élémentaires* ».

Rappelons qu'à la suite des arbitrages rendus dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, le projet de loi de finances pour 2009 a prévu le transfert de cinq dotations (dont la DSCEEC) de la mission *Outre-mer* (programme 123) vers la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (programme 122).

La conséquence de ce transfert a été qu'à compter de 2009 le calcul du montant de la dotation est effectué au vu d'un taux prévisionnel qui correspond au taux définitif de l'avant-dernière année, sachant que ce montant est ensuite ajusté en loi de finances rectificative sur la base du taux réel d'évolution du nombre d'élèves des écoles élémentaires et préélémentaires constaté par le vice-rectorat de Mayotte.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION ENTRE 2003 ET 2010

(en milliers d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		2010	
	LFI	LFI	LFI	LFI	LFI	LFI	LFI	LFR	LFI	LFR
Montant	3 500	3 675	3 858	4 051	4 205	4 415	4 582	4 643	4 882	4 911
Taux d'évolution	-	5 %	5 %	5 %	3,7%	5 %	Prévisionnel	Définitif	Prévisionnel	Définitif
							3, 786 %	5, 16 %	5, 16 %	5, 78 %

Source : DGCL.

Ce dispositif est à la fois source de complexité budgétaire et d'insécurité juridique pour les communes bénéficiaires, qui ne connaissent que tardivement, au cours de l'exercice budgétaire, le montant réellement disponible. Ce manque de prévisibilité nuit par conséquent à la consommation des crédits.

Le 2° du présent article vise donc à maintenir le principe de cette évolution de la dotation en fonction du nombre d'élèves scolariser, mais tend à en sécuriser le montant dès la loi de finances initiale en prenant en compte le taux d'évolution constaté entre l'avant-dernière et la dernière année précédent celle du versement de la dotation.

*

* *

Sur l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 79 sans modification.

*

* *

Article 80

Évolution des modalités de calcul des composantes de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions

Texte du projet de loi :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 2334-7 est ainsi modifié :

a) Au troisième alinéa, les mots : « Pour 2005 », « 60 euros » et « 120 euros » sont remplacés respectivement par les mots : « Pour 2011 », « 64,46 euros » et « 128,93 euros » ;

b) Le quatrième alinéa est supprimé ;

c) Au cinquième alinéa, les mots : « 3 euros », « en 2005 » et « 5 euros » sont remplacés respectivement par les mots : « 3,22 euros », « en 2011 » et « 5,37 euros » et la deuxième phrase est supprimée ;

d) Le sixième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « En 2011, ces montants sont diminués d'un taux de 1,6 % » ;

e) Le onzième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« En 2011, les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté au niveau national bénéficient d'une attribution au titre de leur complément de garantie égale à celle perçue en 2010. La somme des attributions au titre du complément de garantie des communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté au niveau national est minorée de 150 millions d'euros en 2011 par rapport à 2010. Cette minoration des attributions est répartie parmi les communes concernées en proportion de leur population et de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant constaté au niveau national. Cette minoration ne peut être supérieure à 5 % du complément de garantie perçu l'année précédente. » ;

f) Le seizième alinéa (5°) est transféré après le onzième alinéa ;

g) La seconde phrase du douzième alinéa est remplacée par une phrase ainsi rédigée :

« A compter de 2011, pour le calcul de ce taux de référence, il n'est pas tenu compte de l'évolution de la dotation forfaitaire liée aux variations de la population telle que définie par l'article L. 2334-2, ni des évolutions liées aux éventuelles minorations des composantes de la dotation forfaitaire prévues aux 3° et 4°. » ;

2° L'article L. 3334-3 est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art.- L. 3334-3.* - Chaque département reçoit une dotation forfaitaire.

« A compter de 2005, la dotation forfaitaire de chaque département, à l'exception du département de Paris, est constituée d'une dotation de base et, le cas échéant, d'une garantie.

« En 2011, chaque département perçoit une dotation de base par habitant égale à 74,02 €.

« Il perçoit le cas échéant une garantie égale en 2005 à la différence entre le montant qu'il aurait perçu en appliquant à sa dotation forfaitaire de 2004 un taux de progression égal à 60 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement, d'une part, et sa dotation de base pour 2005, d'autre part.

« En 2011, le montant du complément de garantie est égal à celui perçu en 2010.

« En 2011, la dotation forfaitaire du département de Paris est égale à la dotation forfaitaire perçue l'année précédente. » ;

3° L'article L. 3334-7-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En 2011, le montant de la dotation de compensation est égal, pour chaque département, au montant perçu l'année précédente. » ;

4° L'article L. 4332-7 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En 2011, le montant de la dotation forfaitaire de chaque région est égal au montant perçu en 2010 diminué d'un taux de 0,12 %. » ;

5° Le II de l'article L. 5211-29 est ainsi modifié :

a) Les quatre premiers alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

« A compter de 2011, la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés d'agglomération est égale à 45,40 €.

« A compter de 2011, la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts est égale à 20,05 € par habitant.

« A compter de 2011, la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts est égale à 24,48 € par habitant.

« A compter de 2011, la dotation par habitant de la catégorie des communautés de communes qui remplissent les conditions visées à l'article L.5214-23-1 est majorée d'une somme lui permettant d'atteindre 34,06 €. » ;

b) La dernière phrase du onzième alinéa est remplacée par la phrase suivante :

« A compter de 2011, le montant moyen par habitant correspondant à la majoration est égal à celui perçu en 2010. » ;

6° Le septième alinéa du I de l'article L. 5211-30 est remplacé par les dispositions suivantes :

« A compter de 2011, le montant de la dotation totale par habitant due à chaque communauté urbaine est égal à celui perçu en 2010. » ;

7° L'article L. 5334-16 est complété par l'alinéa suivant :

« A compter de 2011, le potentiel financier des communes concernées est calculé conformément aux dispositions de l'article L. 2334-4. » ;

8° Au deuxième alinéa de l'article L. 5842-8, les mots : « , telle que fixée par le comité des finances locales » sont supprimés.

Exposé des motifs du projet de loi :

Dans le contexte d'une stabilisation en valeur des concours de l'État aux collectivités territoriales, le présent article a pour objet de dégager des marges de manœuvre au sein de l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales afin de financer les besoins liés aux évolutions structurelles (croissance de la population, progression de l'intercommunalité) tout en poursuivant l'amélioration de l'effort de péréquation.

Dans le prolongement des mesures adoptées dans les précédentes lois de finances, cet article vise à stabiliser les parts forfaitaires de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des strates communale et départementale, à ajuster à la baisse les compléments de garantie des communes, les dotations de compensation du bloc communal et la dotation forfaitaire des régions.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article modifie les conditions de calcul des composantes forfaitaires de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), départements et régions, pour les rendre compatibles, d'une part, avec les contraintes internes de répartition et, d'autre part, avec le faible montant d'augmentation de la DGF globale en 2011.

I.- LA PROGRESSION LIMITÉE DE LA DGF EN 2011 IMPOSE D'EN REVOIR LES CONDITIONS DE RÉPARTITION

Compte tenu du gel en valeur appliqué en 2011 au périmètre des concours de l'État aux collectivités territoriales, la DGF connaîtra une progression limitée, qui implique, pour financer ses contraintes mécaniques et le soutien à la péréquation, de revoir les conditions de répartition de ses composantes.

A.- LA DGF EN 2011 RÉSULTERA DE CONTRAINTES BUDGÉTAIRES FORTES

La faible augmentation de la DGF en 2011, prévue à l'article 19 du présent projet de loi de finances, répond à des contraintes budgétaires fortes pesant sur les composantes du périmètre gelé en valeur.

1.- Le gel en valeur du périmètre des concours aux collectivités territoriales

Les concours de l'État aux collectivités territoriales représentent dans le budget de celui-ci une part considérable – hors dégrèvements et fiscalité transférée, ces concours totalisaient 60 242 millions d'euros en 2010, soit 22 % du périmètre du budget général auquel l'État applique sa norme de dépense.

Par conséquent, un écart entre la norme d'évolution de ces concours et la norme d'évolution du budget général n'est pas soutenable puisqu'il imposerait à l'État de minorer les dépenses du budget général pour financer les concours aux collectivités territoriales.

Compte tenu du contexte actuel des finances publiques, le projet de loi de programmation 2011-2014 en cours d'examen au Parlement prévoit ainsi que soit appliquée au périmètre normé des concours de l'État la même norme d'évolution que celle appliquée au périmètre élargi de son budget, c'est-à-dire un gel en valeur.

2.- L'équilibre proposé par le Gouvernement entre la majoration de la DGF et la baisse des variables d'ajustement

Dans un périmètre normé, la norme globale ne peut être appliquée uniformément à toutes les composantes, compte tenu des contraintes propres à chacune d'entre elles. Mais afin de respecter cette norme globale, toute hausse d'une de ces composantes doit nécessairement être compensée par la diminution d'une autre. Ainsi, le gel en valeur du périmètre pour 2011 implique une approche fine de ses composantes.

La DGF étant la dotation la plus protectrice des collectivités les plus fragiles et le seul concours poursuivant l'objectif à valeur constitutionnelle de péréquation, le Gouvernement a jugé fondamental qu'elle soit soutenue, position que partage le Rapporteur spécial.

Cependant, la DGF ne peut croître excessivement au sein d'un périmètre gelé en valeur sans menacer directement la survie des variables d'ajustement, qui, en tant que compensations d'exonérations, bénéficient également à des collectivités territoriales parfois défavorisées.

Le Gouvernement propose donc dans le présent projet de loi de finances un équilibre entre la majoration de la DGF et la baisse des variables d'ajustement. Il limite l'abondement de la DGF à 86 millions d'euros, tandis que les variables subissent un taux de minoration de - 11,2 %.

Toutefois, les amendements du Rapporteur général de la commission des Finances aux articles 20, 23 et 26 du présent projet de loi de finances, adoptés lors de la séance publique du 22 octobre dernier permettent de relativiser cette minoration des variables d'ajustement tout en abondant plus fortement la DGF. En effet, ces amendements devraient permettre un abondement de 115 millions d'euros supplémentaires au profit de la DGF, tout en soulageant les variables qui ne baisseraient plus dès lors que de 7,43 %.

B.- LA DGF EN 2011 SUPPORTERA ÉGALEMENT DES CONTRAINTES INTERNES FORTES

La faible augmentation de la DGF prévue à l'article 19 du présent projet de loi de finances ne suffit toutefois pas à couvrir les coûts générés à la fois par le recensement et le développement de l'intercommunalité et par la volonté gouvernementale de renforcer la péréquation.

1.- Les contraintes endogènes de répartition de la DGF

Depuis 2009, le dispositif de recensement rénové conduit à réactualiser tous les ans la population prise en compte pour l'attribution des dotations de l'État. Il pèse annuellement sur les dotations forfaitaires des communes et départements, qui sont composées d'une dotation de base égale au produit d'un montant unitaire par le nombre d'habitants de la commune ou du département concerné.

Le Gouvernement estime ainsi respectivement à 40 millions d'euros et 33 millions d'euros le coût du recensement sur les dotations forfaitaires des communes et des départements.

De la même façon, l'enveloppe allouée à la dotation d'intercommunalité s'alourdit mécaniquement sous l'effet combiné du recensement rénové (le montant revenant à chaque catégorie d'EPCI étant égal au produit de la dotation moyenne de la catégorie par le nombre d'habitants de la catégorie) et du développement de l'intercommunalité (la dotation moyenne par habitant de la catégorie augmentant avec le niveau d'intégration). Le coût du développement de l'intercommunalité et du recensement pour les EPCI est ainsi estimé à 89 millions d'euros.

2.– La priorité gouvernementale est la péréquation

Ces contraintes internes menacent la péréquation en renforçant le poids des dotations forfaitaires dont les montants déterminent le solde de la DGF qui finance les dotations de péréquation.

Or, les difficultés financières que connaissent actuellement les collectivités renforcent l'importance de la péréquation, en particulier pour les collectivités les plus fragiles.

Le Gouvernement a ainsi fait le choix de soutenir la péréquation, notamment départementale et communale. En effet, les effets cumulés des articles 19 et 80 du présent projet de loi de finances majorent la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimal (DFM) de 34 millions d'euros. Le présent projet de loi reconduit également en 2011 le montant de la dotation de développement urbain (DDU) de 2010 (50 millions d'euros) et augmente les montants de 2010 des dotations de solidarité urbaine et rurale (DSU et DSR), respectivement de 77 et 50 millions d'euros (*cf.* article 81).

Cette priorité donnée à la péréquation est un choix politique conséquent, que le Rapporteur spécial soutient.

Au vu de la faible augmentation de la DGF, et compte tenu des coûts engendrés par les contraintes internes à cette dotation, cette priorité donnée à la péréquation nécessite pour être financée que les composantes forfaitaires de la DGF absorbent elles-mêmes leur besoin de financement endogène.

II.– LES AJUSTEMENTS PROPOSÉS PAR LE GOUVERNEMENT : DES DOTATIONS FORFAITAIRES STABLES OU EN LÉGÈRE BAISSÉ

Le présent article vise ainsi à dégager des marges de manœuvre au sein des dotations forfaitaires des collectivités territoriales afin de financer leurs contraintes propres.

A.– LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES

Les alinéas 2 à 8 du présent article modifient l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif au calcul des composantes de la dotation forfaitaire des communes, à savoir la dotation de base, la dotation proportionnelle à la superficie, la compensation « part salaires » (CPS), le complément de garantie et la dotation « parc national ».

1.– Le gel des dotations de base, de superficie et parc national

Aux termes de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, les dotations de base, de superficie et « parc national » englobées dans la dotation forfaitaire des communes évoluent selon un taux fixé chaque année par le Comité des finances locales (CFL) dans le cadre prévu par l'article.

Le présent article rompt avec cette logique.

Ainsi, **les alinéas 3 et 5** du présent article reconduisent en 2011 le montant de 2010 de la dotation par habitant de la dotation de base et le montant par hectare de la dotation superficière.

Parallèlement, **les alinéas 4 et 5** suppriment toute référence à la fixation par le CFL d'un taux d'évolution de ces deux dotations.

En ce qui concerne la dotation « parc national », le maintien de la rédaction du seizième alinéa de l'article L. 2334-7 implique qu'elle est également gelée en 2011 à son niveau de 2010 (3,1 millions d'euros).

2.– La minoration de la compensation « part salaires »

L'alinéa 6 du présent article minore pour 2011 de 1,6 % la CPS des communes (qui englobe les montants perçus avant 2004 au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle et de la dotation de compensation des pertes de DCTP). Cette mesure devrait permettre environ 29 millions d'euros d'économies.

Implicitement, cet alinéa suppose que soit suspendue, pour 2011, la faculté pour le CFL de fixer un taux de progression de la CPS, à l'instar de ce qui est fait pour les dotations de base et superficière. Le Rapporteur spécial estime cependant que la rédaction de l'alinéa 6 du présent article n'opère pas clairement cette coordination.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial précise que cette minoration de 1,6 % concerne également la dotation de compensation des EPCI, dont l'évolution, aux termes du code général des collectivités territoriales, suit celle de la CPS.

3.– L'écrêtement du complément de garantie

L'instauration en 2005 du complément de garantie visait à garantir que chaque commune retrouve, après la réforme de la DGF de 2004, à travers sa dotation de base et sa dotation superficière, le même montant de dotation forfaitaire qu'avant réforme, indexé de 1 %. Par la suite, cette dotation objective a, en quelque sorte, fait office de variable d'ajustement interne à la DGF. En effet, en 2009 et 2010, les communes ont reçu un montant de complément égal à celui de l'exercice précédent diminué de 2 %.

Les alinéas 7 et 8 du présent article réécrivent le onzième alinéa de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales relatif aux modalités d'écèlement de ce complément. Ils prévoient, pour 2011, que les attributions versées au titre du complément de garantie soient diminuées de 150 millions d'euros, ce qui représente une baisse globale de 2,9 %.

Ces alinéas prévoient également que cet écèlement concerne les seules communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté au niveau national (les autres communes recevant un complément de garantie égal à celui de 2010).

L'ensemble des communes concernées par cet écèlement aux termes du présent article recevant 3,5 milliards d'euros au titre du complément de garantie, il apparaît qu'une minoration de 150 millions d'euros de celui-ci correspond à un taux moyen d'écèlement de 4,24 %.

Or, le présent article précise que cette baisse ne pourra, pour chaque commune, représenter plus de 5 % du complément de garantie reçu par elle au titre de 2010.

Le Rapporteur spécial souligne donc que, les bénéficiaires qui devraient perdre beaucoup à raison de leur potentiel fiscal étant plafonnés à 5 % de baisse, l'écart est remis à la charge de ceux qui devraient perdre peu à raison de leur potentiel fiscal. Ainsi, les simulations montrent que, sur 7 816 contributeurs, 5 559 perdent entre 4,25 % et 5 % de leur garantie, dont 2 875 ont un PF/habitant inférieur à la moyenne.

Le Rapporteur spécial approuve le principe d'une modulation de l'écèlement du complément de garantie en fonction du potentiel fiscal des communes bénéficiaires. Cependant, au vu des chiffres précités, il ne peut que regretter le calibrage maladroit de l'écèlement prévu par le présent article, qui lamine finalement le caractère péréquateur de la mesure.

B.— LA DGF DES EPCI

Les alinéas 23 à 32 et 35 du présent article figent les dotations d'intercommunalité de chaque catégorie d'EPCI à leur niveau de 2010, tandis que **l'alinéa 6**, par ricochet, minore la dotation de compensation des EPCI.

1.— Le gel des dotations d'intercommunalité

Le présent article adopte, en ce qui concerne les dotations d'intercommunalité des EPCI, une approche similaire au gel des dotations forfaitaires des communes.

Le Rapporteur spécial rappelle toutefois que la dotation d'intercommunalité diffère d'une dotation forfaitaire sur deux points : elle a une dimension péréquatrice et répond à des critères de répartition spécifiques. Elle est en effet composée d'une dotation de base ainsi que d'une dotation de péréquation, et ces deux sous-enveloppes sont réparties entre les établissements en fonction de leur population, de leur potentiel fiscal et de leur coefficient d'intégration fiscale.

En ce qui concerne plus particulièrement le potentiel fiscal pris en compte pour la répartition de ces dotations, le Rapporteur spécial attire l'attention sur les nouvelles modalités de calcul introduites par le présent projet de loi de finances (*cf.* article 86). Les **alinéas 33 et 34** du présent article effectuent la coordination avec ces dispositions.

Les alinéas 23 à 30 du présent article figent pour 2011 à leur niveau de 2010 les montants des dotations moyennes par habitant de chaque catégorie d'EPCI mentionnée à l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales.

Les alinéas 31 et 32 appliquent cette même mesure aux communautés urbaines (article L. 5211-30 du même code) et **l'alinéa 35** aux communautés de communes et communautés d'agglomération de la Polynésie française (article L. 5842-8).

Ce faisant, ces alinéas suppriment les dispositions conférant au CFL le pouvoir de fixer un taux d'évolution aux dotations moyennes par habitant des communautés de communes et communautés urbaines.

Par ailleurs, le taux d'évolution de la dotation forfaitaire des communes pouvant à l'avenir servir de base de référence à d'autres dotations, **les alinéas 10 et 11** du présent article précisent les conditions de calcul de ce taux. Ne seraient ainsi pas retenues les variations liées à la population ainsi que les éventuelles minorations de la CPS et du complément de garantie. Ces alinéas visent donc à conserver pour le calcul du taux de référence de la progression de la dotation forfaitaire les seules variations résultant de choix politiques et non d'évolutions mécaniques.

2.- La minoration de la dotation de compensation

L'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales précise que les EPCI reçoivent une dotation de compensation qui évolue comme la CPS des communes. Par conséquent, la minoration de 1,6 % de la CPS communale prévue à **l'alinéa 6** du présent article entraîne l'application de la même minoration à la dotation de compensation des EPCI.

Cette mesure engendrerait environ 70 millions d'euros d'économies.

C.- LA DOTATION FORFAITAIRE DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

Le présent article vise à geler pour 2011 le montant des composantes de la dotation forfaitaire des départements (dotation de base et complément de garantie) et de leur dotation de compensation, ainsi qu'à minorer la dotation forfaitaire des régions.

1.– Le gel de la dotation forfaitaire et de la dotation de compensation des départements

Les alinéas 12 à 17 du présent article prévoient pour 2011 que les montants de la dotation de base par habitant et du complément de garantie des départements restent au même niveau qu'en 2010. La dotation forfaitaire du département de Paris connaît au titre de cet article le même gel en valeur pour 2011.

L'alinéa 18 du présent article gèle le montant de la dotation de compensation des départements pour 2011 à son niveau de 2010.

2.– La minoration de la dotation forfaitaire des régions

L'alinéa 19 du présent article prévoit que le montant de la dotation forfaitaire des régions en 2011 soit égal à celui de 2010 diminué de 0,12 %. Cette minoration permet de dégager 6 millions d'euros, soit le montant nécessaire selon les estimations du Gouvernement pour financer la péréquation régionale.

III.– LES CONSÉQUENCES DES AJUSTEMENTS PROPOSÉS

Le présent article résulte en une nouvelle organisation de la répartition de la DGF et entraîne des conséquences spécifiques au bloc communal.

A.– CONSÉQUENCES GÉNÉRALES SUR LA RÉPARTITION DE LA DGF

La méthode adoptée par le présent article pour geler ou minorer les parts forfaitaires de la DGF permet de protéger les marges de manœuvre en faveur de la péréquation tout en réduisant celles du CFL.

1.– La protection des marges de manœuvre en faveur de la péréquation

Les montants alloués à la péréquation au sein de la DGF pour chaque niveau de collectivités correspondent au solde de la DGF totale de cet échelon (de la dotation d'aménagement pour le bloc communal), une fois déduit le montant des parts forfaitaires.

Par conséquent, la fixation en 2011 d'un montant identique ou en baisse par rapport à 2010 pour les dotations forfaitaires, en leur permettant d'absorber leur besoin de financement interne, permet également de préserver les montants alloués à la péréquation.

**CONTRAINTES ET MARGES DE MANŒUVRE INTERNES
AUX DOTATIONS FORFAITAIRES**

(en millions d'euros)

Bloc communal	
Contraintes	+ 129
<i>dont recensement</i>	+ 40
<i>dont intercommunalité</i>	+ 89
Marges	- 248
<i>dont minoration de la dotation de compensation et CPS</i>	- 98
<i>dont écrêtement du complément de garantie</i>	- 150
Total	- 119
Départements	
Contraintes	+ 33
<i>dont recensement</i>	+ 33
Marges	0
Total	+ 33
Régions	
Contraintes	0
Marges	- 6
<i>dont minoration de la dotation forfaitaire</i>	- 6
Total	- 6
TOTAL	- 92

Le tableau ci-dessus présente les montants que permettent de dégager au sein des dotations forfaitaires les dispositions du présent article. Ces mesures couvrent non seulement les contraintes internes aux dotations forfaitaires, mais diminuent également le montant alloué à celles-ci de 92 millions d'euros, augmentant d'autant le solde de la DGF finançant la péréquation.

2.– La question du rôle du CFL

Le droit actuellement en vigueur confie au Comité des finances locales (CFL), organisme paritaire regroupant des représentants de l'État et des élus locaux, la mission de répartir la DGF.

Le présent article 80 prévoit de supprimer dans le code général des collectivités territoriales les références au pouvoir de fixation par le CFL des taux d'évolution des composantes de la dotation forfaitaire des communes, ainsi que des dotations moyennes attribuées à chaque catégorie d'EPCI au titre de la dotation d'intercommunalité.

Le présent projet de loi de finances, dans ses articles 80 et 81 notamment, marque donc probablement un virage politique, puisque **la répartition de la DGF relèvera à l'avenir essentiellement de la compétence du législateur**, ainsi que le Rapporteur spécial le souligne dans son commentaire sous l'article 81 ci-après.

B.– CONSÉQUENCES PARTICULIÈRES SUR LES COMMUNES ET LES EPCI

Cependant, au-delà des effets globaux des ajustements proposés, il importe de relever que le présent article aura un impact très contrasté sur le territoire. La résolution incontestable de soutenir les dotations de péréquation pourrait notamment susciter un effet paradoxal : que des collectivités ou groupements défavorisés perdent davantage en dotation forfaitaire qu'ils ne gagneront en dotations de péréquation.

Ce risque procède en premier lieu d'un déséquilibre propre aux ajustements proposés par le présent article. Tandis que la DGF des départements devrait croître de 67 millions d'euros en 2011, aucune marge de manœuvre n'est dégagée en son sein pour amortir un tel coût. Ce sont donc les marges dégagées par les baisses des variables d'ajustement du périmètre, hors DGF, qui financeront ces 67 millions d'euros. Par voie de conséquence, le bloc communal bénéficiera d'une part très marginale de l'abondement de 86 millions d'euros prévu à l'article 19 (19 millions d'euros seulement).

C'est donc seule, pour l'essentiel, que la DGF des communes doit financer tant ses contraintes internes que l'accroissement de la péréquation souhaité par le Gouvernement, dont elle doit prendre en charge 85 % (108 des 127 millions d'euros alloués à la péréquation par l'article 81). Ceci explique la rigueur manifeste du présent article pour les communes et les EPCI.

1.– Conséquences pour les EPCI

a) L'ensemble des EPCI par rapport aux collectivités territoriales

Pour ces derniers, l'équilibre proposé par les articles 80 et 81 serait le suivant : une économie de 70 millions d'euros sur la dotation de compensation, un gel des dotations unitaires d'intercommunalité, une croissance pour les EPCI qui se transforment ou dont la population augmente estimée à 89 millions d'euros.

En apparence, la catégorie des EPCI semble donc absorber de façon quasiment autarcique ses contraintes de répartition.

b) Des effets individuels difficiles

Toutefois, le Rapporteur spécial précise que, derrière cette apparente neutralité, les effets pour chacun des EPCI seront très divers. Au terme des simulations réalisées par la commission des Finances, on observe ainsi que :

– 1 186 EPCI perdront en dotation de compensation plus qu'un demi-point de leur DGF totale, c'est-à-dire une perte substantielle ;

– parmi ceux-là, 652 ont un PF/habitant inférieur à la moyenne de leur catégorie.

– Ceci s’ajoute au fait que certains EPCI verront leurs compensations d’exonérations diminuer (ce sont les variables d’ajustement), de sorte qu’au total 2 456 EPCI verraient leurs concours totaux diminuer, dont 1 444 pour un montant dépassant 0,5 % de leur DGF et 1 717 qui ont un PF/habitant inférieur à la moyenne de leur catégorie.

Sans aller jusqu’à un niveau de détail excessivement fin, le Rapporteur spécial relève que 169 EPCI perdront ainsi plus de 2 euros de concours financiers par habitant, dont un tiers ont un potentiel fiscal inférieur à la moyenne. Une trentaine d’agglomérations importantes perdront plus de 3 euros par habitant, la perte pouvant aller jusqu’à 5, 6 ou 7 euros (soit des pertes en valeur absolue de l’ordre de 1 million d’euros à 3 millions d’euros).

2.– Conséquences particulières sur les communes

a) Les communes par rapport aux autres échelons de collectivités territoriales

Pour les communes, le dispositif du projet de loi de finances paraît moins équilibré. En effet, au sein de la dotation forfaitaire, celles-ci perdront 29 millions d’euros de CPS et 150 millions d’euros de garantie, pour une hausse liée au recensement estimée à 40 millions d’euros.

Ceci signifie que l’ensemble des communes est manifestement l’échelon contributeur net du dispositif prévu par le Gouvernement au profit dans une faible mesure des EPCI, et surtout essentiellement des départements.

b) Des effets individuels parfois difficilement soutenables

En pratique, le Rapporteur spécial précise que ceci signifie également qu’une commune qui ne bénéficie pas d’une croissance démographique très dynamique et d’une DSU ou d’une DSR « cible » verra sa DGF diminuer en 2011.

Ainsi, les simulations de la commission des Finances montrent que :

– 9 015 communes perdraient au moins 0,2 % de leur forfaitaire, et 4 828 perdraient au moins 1 % de cette forfaitaire ;

– après simulation de la DSU et de la DSR, 6 215 communes verraient leur DGF totale baisser, dont 2 411 de plus de 1 %, ce qui confirme que les dotations de péréquation ne suffisent pas à gommer les baisses de dotations forfaitaires ;

– plus de 3 000 communes dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne verraient leur DGF diminuer.

Si l’on cumule les effets du présent article avec la baisse des variables d’ajustement proposée par le Gouvernement, on observe alors que :

– 8 468 communes verraient leurs concours globaux diminuer en 2011, dont 3 375 pour plus de 1 % ;

– 1 821 communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 75 % seulement de la moyenne verraient leurs concours diminuer.

*

* *

La Commission examine l'amendement n° II-CF-157 de MM. Marc Laffineur, Rapporteur spécial et Gilles Carrez, Rapporteur général.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Le présent amendement vise à supprimer l'écrêtement de 1,6 % de la compensation « part salaires » (CPS) prévu par l'article 80 du projet de loi de finances. En effet, grâce aux efforts du Rapporteur général, des amendements adoptés en première partie du projet de loi de finances pour 2011 permettront d'abonder la DFG de 123 millions d'euros supplémentaires. Compte tenu de cette marge de manœuvre supplémentaire, il est donc possible de supprimer l'écrêtement initialement prévu, qui visait à dégager 100 millions d'euros d'économies sur les communes et les EPCI, mais touchait de nombreuses communes, parfois elles-mêmes bénéficiaires de la péréquation.

La Commission adopte l'amendement n° II-CF-157 (amendement n° II-119).

La Commission est saisie de trois amendements n° II-CF-136, n° II-CF-165 et n° II-CF-138 pouvant être soumis à une discussion commune.

M. Jean-Pierre Brard. Après la suppression de la taxe professionnelle l'année dernière, le Gouvernement a prévu le gel des dotations aux collectivités territoriales. Associée à la prévision d'inflation de 1,5 % pour 2011, cette décision va consacrer l'asphyxie des collectivités locales. La majorité n'a d'autre ambition que de livrer au secteur privé une partie importante des services publics locaux, comme en témoigne le projet de réforme des collectivités territoriales, dont l'un des objectifs est d'entraver considérablement les possibilités d'investissement des communes.

Contraint d'améliorer la péréquation, le Gouvernement envisage toutefois, avec l'article 80 rattaché, de dégager des « marges de manœuvre » grâce à un jeu de tuyauteries interne à la DGF. Son alinéa 8 entend ainsi « ajuster à la baisse les compléments de garantie des communes » selon un mécanisme d'écrêtement simpliste et injuste. Il est simpliste car il repose uniquement sur le potentiel fiscal des communes qui est un indicateur de richesse mais non de charges. Il est en outre particulièrement injuste car, en s'appliquant aux communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 75 % du potentiel fiscal moyen, il laisserait les communes les

plus pauvres se faire financer par des communes seulement un peu moins pauvres !

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Il me semble que l'amendement n° II-CF-165, dont je suis cosignataire avec le Rapporteur général, répond à ce problème de manière plus satisfaisante. À chaque réforme de la DGF au cours des dernières décennies, les communes qui se trouvaient désavantagées recevaient, pour compenser leur moindre revenu, une dotation de garantie, quel que fût leur potentiel fiscal. En revenant sur ces avantages acquis, le Gouvernement s'engage sur la bonne voie même s'il est allé trop loin. C'est pourquoi je propose, par cet amendement, de prélever 20 millions d'euros de moins sur le complément de garantie des communes, en me gardant toutefois de défendre un écrêtement à 2 % qui soit uniforme et découplé de leur potentiel fiscal. Je suis donc défavorable aux deux autres amendements (*amendement n° II-CF-136 et amendement n° II-CF-138*).

M. Jean-Pierre Brard. Je défends néanmoins l'amendement n° II-CF-138. À défaut de proposer un barème progressif, reposant tant sur le potentiel fiscal que sur les charges supportées par les collectivités, il tend à limiter à 2 % l'écrêtement du complément de garantie, soit le taux de minoration qui avait été globalement appliqué en 2009 et 2010. Pour information, il y a des communes ouvrières pauvres de la région parisienne, telle Bagneux, qui se trouveraient ainsi en partie moins pénalisées.

La Commission rejette l'amendement n° II-CF-136. Puis elle adopte l'amendement n° II-CF-165 (amendement n° II-120), faisant tomber l'amendement n° II-CF-138.

La Commission examine ensuite l'amendement n° II-CF-137 de M. Jean-Pierre Brard.

M. Jean-Pierre Brard. Cet amendement vise à aménager, *a minima*, le mécanisme d'écrêtement proposé par le Gouvernement à l'alinéa 8 de l'article 80. Alors que la majorité envisage de prendre une partie du complément de garantie des communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 75 % du potentiel fiscal moyen, nous proposons d'introduire la prise en compte des charges auxquelles font face certaines d'entre elles. L'amendement a donc pour objet d'exclure du mécanisme les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. Outre qu'elle prend en compte le potentiel financier, la DSU s'attache en effet à considérer le nombre de logements sociaux, de bénéficiaires d'aides au logement le revenu moyen des habitants. Un grand nombre de communes bénéficieraient de l'adoption de cet amendement.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Certes, mais la DSU est néanmoins assise pour moitié sur le potentiel financier des communes. Cela conduirait en outre à diminuer la masse disponible précisément pour la DSU.

La Commission rejette l'amendement n° II-CF-137.

Puis elle examine l'amendement n° II-CF-156 de MM. Marc Laffineur, Rapporteur spécial et Gilles Carrez, Rapporteur général.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. L'article 131 de la loi de finances pour 2010 avait accordé l'an dernier aux îles de Sein et de Molène une fraction de la composante « *parc naturel* » de la DGF, à raison des contraintes qu'elles supportent du fait de leur inclusion dans le parc naturel marin de la mer d'Iroise. Cela représentait un versement de 100 000 euros. Mais la loi sur le Grenelle II a malencontreusement supprimé cette disposition. Le présent amendement vise donc à la rétablir.

M. François Pupponi. Pourquoi ces deux communes seraient-elles les seules à être concernées ?

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Parce qu'elles sont les seules, en territoire métropolitain, à être incluses dans un parc naturel marin.

M. Marc Le Fur. Les contraintes qu'elles subissent en conséquence sont de fait considérables, puisque leurs capacités de pêche sont soumises à restriction.

M. Louis Giscard d'Estaing. J'observe, à la lecture de l'exposé sommaire, que cette part de la DGF serait prélevée sur celle qui est destinée aux communes de montagne. Je ne souligne que trop volontiers leur geste de solidarité.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Il s'agit d'annuler une suppression qui n'est pas encore entrée en vigueur, donc l'adoption du présent amendement ne retirerait rien à quiconque.

M. Jean-Pierre Brard. Les communes insulaires bénéficient-elles du même régime favorable que les communes de montagne, qui échappent à certaines contraintes de l'intercommunalité ? Ce serait justifié par les charges particulières qui pèsent sur elles du fait de l'éloignement.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Les communes de montagne bénéficient, au contraire, d'une multiplication des soutiens, par exemple au titre de la voirie, dont les communes maritimes ne profitent pas.

M. Jean Pierre Brard. Je tiens à souligner que l'immobilier à Ouessant coûte 25 % plus cher qu'ailleurs. Donc, si les communes de montagne supportent des charges, l'insularité est aussi une cause de surcoût.

M. Marc Laffineur. Certes, mais vous m'avez posé une question, je vous ai répondu sur le fond sans jugement de valeur.

La Commission adopte l'amendement n° II-CF-156 (amendement n° II-121), puis l'amendement de cohérence n° II-CF-158 (amendement n° II-122) du Rapporteur spécial.

Elle examine ensuite l'amendement n° II-CF-166 du Rapporteur spécial.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Il s'agit de prendre en compte la compensation relais versée en 2010 pour calculer le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en 2011.

M. Charles de Courson. Avait-on intégré auparavant le reversement des fonds départementaux au titre des communes concernées dans le calcul du CIF ?

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Non, le CIF est calculé avant reversement.

M. Charles de Courson. La question avait été soulevée au comité des finances locales : a-t-on vérifié la neutralisation du FNGIR dans le CIF ?

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Il faudra recalculer le potentiel fiscal de toutes nos communes pour pouvoir déterminer le CIF.

M. Charles de Courson. Si je lis le troisième alinéa de l'amendement, il y aura une augmentation du CIF car la compensation relais intègre le FNGIR.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Non, les FDPTP ont survécu en 2010 et leurs reversements n'intègrent pas la compensation relais.

La Commission adopte l'amendement n° II-CF-166 (amendement n° II-123) puis l'amendement de coordination n° II-CF-167 (amendement n° II-124) du Rapporteur spécial.

Elle examine ensuite l'amendement n° II-CF-97 de M. Jean Launay.

M. Jean Launay. C'est un amendement concret qui remonte du terrain. Il s'agit d'un petit amendement qui ne coûte pas. Il y avait dans la DGF une composante touristique. Afin de favoriser le processus de regroupement d'établissements publics de coopération intercommunale et de permettre la suppression de syndicats de communes, il paraît nécessaire d'élargir la continuité du versement de la dotation touristique aujourd'hui prévue pour les seuls EPCI tributaires se transformant en EPCI au cas où la recombinaison du territoire intercommunal entraîne la dissolution de l'EPCI attributaire de la dotation.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Votre amendement est satisfait, car la composante touristique de la DGF reste, dans tous les cas, versée au nouveau groupement. C'est prévu par l'alinéa 2 de l'article L. 5211-24 du code général des collectivités territoriales.

M. Jean Launay. Je retire mon amendement que je redéposerai en séance pour avoir une réponse du ministre.

La Commission adopte l'article 80 ainsi modifié.

*

* *

Après l'article 80

La Commission examine l'amendement II-CF-34 de M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Cet amendement vise à modifier les critères d'attribution de la dotation d'intercommunalité. En effet, l'article L. 5211-30 du CGCT défavorise les intercommunalités rurales par rapport aux intercommunalités urbaines, les communautés de communes par rapport aux communautés de communes à TPU, elles-mêmes défavorisées par rapport aux communautés d'agglomération et plus encore par rapport aux communautés urbaines. Or, il n'est plus possible que les EPCI soient discriminés en fonction de leur taille et de leur statut juridique. Je sais qu'un système de réduction de ces inégalités a déjà été mis en place depuis 2005 mais il me semble qu'il doit être renforcé. C'est l'objet de cet amendement.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Dans un contexte de gel des concours financiers de l'État aux collectivités locales sur trois ans, il me paraît difficile d'augmenter l'indexation de la dotation des communautés de communes par rapport à celle des communautés d'agglomération, alors que celle-ci est nulle. Je donne donc un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

M. Charles De Courson. Je partage le souci de Marc Le Fur et je pense qu'il conviendrait de mettre un terme à un système archaïque qui se caractérise par une haute aristocratie – les communautés d'agglomération et les communautés urbaines – et un tiers-état – les communautés de communes. Si la différence de dotation entre ces EPCI peut être justifiée par des coefficients d'intégration fiscale (CIF) différents, elle ne peut l'être sur un critère de taille. Il faudrait continuer à réduire l'écart de dotations entre les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines de 5 à 10 % par an.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. La loi prévoit déjà une majoration de l'indexation de la dotation des communautés de communes selon une fourchette comprise entre 130 et 160 % du taux d'évolution des dotations des communautés d'agglomération. Cependant, en l'absence d'indexation de la dotation « pivot », du fait du gel en valeur des dotations, cet amendement ne peut être adopté.

La Commission rejette l'amendement II-CF-34.

*

* *

Article 81

Mesures relatives à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), à la dotation de solidarité rurale (DSR) et à la dotation de développement urbain

Texte du projet de loi :

I. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au cinquième alinéa de l'article L. 2334-13, les mots : « En 2009 et en 2010 » sont remplacés par les mots : « A compter de 2009 » ; au même article, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« En 2011, les montants mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de la dotation de solidarité rurale augmentent respectivement de 77 millions d'euros et de 50 millions d'euros par rapport aux montants mis en répartition en 2010. L'ensemble de la croissance de la dotation de solidarité rurale est affectée à la seconde fraction prévue à l'article L. 2334-22. » ;

2° La dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 2334-18-1 est remplacée par la phrase suivante : « A titre dérogatoire, ces dispositions ne s'appliquent pas de 2009 à 2011. » ;

3° Les trois derniers alinéas de l'article L. 2334-18-2 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« A compter de 2009, les communes éligibles au titre de l'article L. 2334-16 perçoivent une dotation égale à celle perçue l'année précédente, majorée, le cas échéant, de l'augmentation prévue à l'article L. 2334-18-4. Pour les communes situées dans la première moitié des communes de la catégorie des communes de 10 000 habitants et plus, classées en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges défini à l'article L. 2334-17, la dotation est égale à celle perçue l'année précédente, augmentée du taux prévisionnel, associé au projet de loi de finances de l'année de versement, d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac, et majorée, le cas échéant, de l'augmentation prévue à l'article L. 2334-18-4. Les communes qui n'étaient pas éligibles à la dotation l'année précédant l'année de versement bénéficient d'une attribution calculée en application du présent article. » ;

4° Au premier alinéa de l'article L. 2334-18-4, les mots : « En 2009 et en 2010 » sont remplacés par les mots : « En 2010 et en 2011 ».

II. - En 2011, le montant de la dotation de développement urbain prévue à l'article L. 2334-41 du même code est fixé à 50 millions d'euros.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article, relatif à la péréquation communale (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale [DSUCS], dotation de solidarité rurale [DSR], dotation de développement urbain [DDU]), vise à :

- reconduire la garantie de progression de la quote-part de la dotation d'aménagement destinée à l'outre-mer de telle sorte que l'ensemble des attributions au titre de la DGF outre-mer hors complément de garantie progresse au moins comme la DGF mise en répartition ;

- déterminer la croissance des ressources affectées à la DSUCS ainsi qu'à la DSR, respectivement à hauteur de 77 m€ et de 50 m€ ;

- orienter la croissance des ressources de la DSR vers la part « péréquation » de la dotation. Ce faisant, cet article accentue l'effort de péréquation en faveur des communes rurales et augmente la fraction péréquation de la dotation, qui bénéficie plus particulièrement aux communes supportant des charges spécifiques (superficie importante, effort de maintien des écoles publiques) tout en ayant un niveau insuffisant de recettes fiscales ;

- proroger en 2011 les modalités de répartition de la DSUCS en vigueur au cours des deux dernières années. Ces modalités constituent un effort particulier à destination des communes les plus en difficulté, grâce au mécanisme dit de « DSU cible ». La reconduction de ces modalités permettra, à titre transitoire, de concentrer pour une année supplémentaire l'essentiel de la progression de la dotation sur les communes les plus défavorisées ;

- reconduire pour 2011 le montant consacré à la DDU en 2010, soit 50 m€. Créée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009, cette dotation, qui bénéficie à cent villes particulièrement défavorisées, vise à compléter par un soutien renforcé aux quartiers la logique de péréquation poursuivie dans le cadre de la DSUCS. Les crédits qui y sont rattachés, d'un montant de 50 m€ en 2009 et 2010, font l'objet d'une contractualisation entre les communes éligibles ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres (s'il est doté de la compétence politique de la ville) et le représentant de l'État dans le département.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article organise l'abondement, en 2011, des dotations de péréquations communales : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de développement urbain (DDU).

I.- DANS UN CONTEXTE GÉNÉRAL DIFFICILE DE RÉPARTITION DE LA DGF, LE GOUVERNEMENT PROPOSE UNE AUGMENTATION VOLONTARISTE DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION COMMUNALES

Le Rapporteur spécial souligne qu'il serait artificiel de distinguer le présent article au sein de l'ensemble des mesures du projet de loi de finances concernant les concours de l'État aux collectivités territoriales. Au contraire, il conviendrait de lire comme **un ensemble cohérent**, tant les mesures prévues aux articles 18 à 27 dans la première partie du présent projet que celles prévues aux articles 80, 81 et 86, mais aussi la fixation de la norme d'évolution des concours de l'État par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2011-2014.

A.- LES CONTRAINTES PESANT SUR LA DGF EN 2011 APPELLENT DES MESURES LÉGISLATIVES

Ainsi, le présent article est une des conséquences des contraintes qui pèseront, en 2011, sur la répartition de la DGF, qui résultent pour partie du gel en valeur indispensable des concours de l'État aux collectivités territoriales et pour une autre partie des règles automatiques d'évolution des composantes de la DGF.

1.- Les chiffres clés des concours financiers dans le projet de loi de finances

Comme le Rapporteur général l'a exposé dans les deux premiers tomes du rapport sur le présent projet de loi de finances ⁽¹⁾, le gel en valeur du périmètre global des dotations aux collectivités territoriales conduit à ce que toute augmentation d'une ligne entraîne la minoration à due concurrence d'une ou plusieurs autres lignes.

Dans ce contexte, le Gouvernement propose, dans le présent projet de loi de finances, les arbitrages suivants :

PÉRIMÈTRE GLOBAL

(en millions d'euros)

Valeur en 2011 du périmètre global gelé	50 426	0 %
Baisse des variables d'ajustement proposée (art. 23)	- 160	- 11,22 %
Hausse de la DGF ainsi permise (art. 19)	+ 86	+ 0,2 %
Hausse des compensations d'exonérations de TH	+ 74	+ 5,5 %

La DGF augmenterait donc de 86 millions d'euros en 2011. Au terme d'une mécanique de rebasages multiples ⁽²⁾, cette augmentation sera *in fine* de 88 millions d'euros.

2.- L'impossible jeu des règles législatives en vigueur

Cependant, comme l'a rappelé le Rapporteur spécial dans son commentaire sous l'article 80 du présent projet de loi de finances, l'existence d'une masse financière disponible pour les dotations de péréquation ne suffit pas à garantir son adéquate affectation.

Trois éléments doivent ainsi être relevés :

– La progression de la DGF est tout d'abord ventilée entre les trois échelons de collectivités territoriales en vertu de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales. Il en résulterait que le bloc communal capterait l'essentiel de l'abondement de 86 millions d'euros, alors même que c'est sur la DGF des communes que seront réalisées les économies les plus importantes. Dans un tel schéma, les départements bénéficieraient d'un abondement minime, insuffisant à couvrir les contraintes nées du recensement (*cf.* article 80) et *a fortiori* les besoins en matière de péréquation.

– Le droit en vigueur prévoit, en outre, que le Comité des finances locales (CFL) répartit en premier lieu les dotations forfaitaires de chacun des échelons,

(1) Rapport général n° 2857, Tomes 1 et 2.

(2) Il s'agit d'une majoration liée à la récupération du trop-versé à la collectivité de Saint-Martin, et d'une minoration liée à la recentralisation des compétences sanitaires dans le département de la Saône-et-Loire. Ces effets ont été décrits par le Rapporteur général dans le tome 2 de son rapport sur le présent projet de loi de finances.

puis constate le solde d'augmentation disponible pour les dotations de péréquation. Avec un tel procédé, il n'est pas rare que le CFL choisisse de protéger les dotations forfaitaires, qui ont un caractère plus universel, au détriment des dotations de péréquation.

– Enfin, comme l'a précédemment rappelé le Rapporteur spécial (*cf.* article 80), en l'absence de mesures législatives particulières, le coût du recensement et des transformations d'intercommunalités absorberait plus que l'abondement de 86 millions d'euros prévu par le présent projet de loi de finances.

Face à un tel risque que les dotations de péréquation connaissent un recul au sein de la DGF, le Gouvernement a décidé de légiférer pour faire prévaloir ses priorités.

B.– UNE SOLUTION AMBITIEUSE MAIS DIFFICILEMENT SOUTENABLE

Les articles 80 et 81 organisent un fléchage des abondements et des économies de la DGF vers la péréquation, mais posent une question de principe sur la compétence du CFL en matière de répartition de cette dotation.

1.– Des dotations forfaitaires bloquées ou minorées afin de ménager la progression de la péréquation

Les articles 80 et 81 du projet de loi de finances s'articulent totalement entre eux, afin de tirer parti de l'abondement proposé en première partie du projet de loi de finances, de le compléter de certaines économies internes à la DGF et d'affecter l'ensemble de ces moyens supplémentaires à la péréquation.

Ainsi, l'article 80 prévoit le gel des dotations de base ou forfaitaires des communes et des départements. Celle des régions diminuerait de 6 millions d'euros. La dotation d'intercommunalité serait, pour sa part, gelée. En outre, l'article 80 prévoit également de minorer le complément de garantie des communes et la compensation « part salaires » des communes et des EPCI ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES CONTRAINTES ET DES MARGES AU SEIN DE LA DGF EN 2011

(en millions d'euros)

	Ressources	Emplois
Abondement global (art. 19)	+ 86	
Coût du recensement au sein des dotations forfaitaires des communes et des départements		+ 73
Coût des transformations des intercommunalités		+ 89
Écrêtement du complément de garantie communal (art. 80)		– 150
Écrêtement de la compensation « part salaires » des communes et EPCI (art. 80)		– 98
Baisse de la dotation forfaitaire des régions		– 6
TOTAL	+ 86	– 92

(1) Le Rapporteur spécial a commenté en détail ces mesures sous l'article 80 ci-avant.

Au total, entre l'abondement consenti pour majorer la DGF en 2011 et les économies internes proposées par l'article 80, il serait donc possible d'allouer :

$$86 + 92 = 178 \text{ millions d'euros,}$$

en faveur des dotations de péréquation de chacun des échelons de collectivités territoriales sur un total de 41 178 millions d'euros.

2.– Une répartition préemptée par la loi, qui pose la question du rôle du Comité des finances locales

Précisément, le présent article vise à affecter l'essentiel de cette somme aux dotations de péréquation communales. Le Rapporteur spécial se doit de préciser les raisons pour lesquelles cet article ne traite nullement des dotations de péréquation départementales et régionales.

En effet, l'article 19 du présent projet de loi de finances a remplacé le mécanisme d'indexation de la DGF par une inscription, en valeur, des montants de la DGF de chacun des échelons de collectivités territoriales. Dès lors, les montants affectés à la péréquation se déduisent logiquement de l'application combinée des articles 19 et 80 :

– pour les départements, l'article 19 prévoit une augmentation de 67 millions d'euros. Compte tenu du gel du montant unitaire de la dotation forfaitaire, prévu par l'article 80, celle-ci augmentera seulement à concurrence de la croissance démographique prise en compte, c'est-à-dire de 33 millions d'euros. Dès lors, 34 millions d'euros resteront disponibles pour majorer la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM) en 2011. Le Rapporteur spécial souligne l'exceptionnel effort en faveur de la péréquation départementale que constituerait une telle majoration. À titre de comparaison, il rappelle que la DPU et la DFM ont bénéficié d'une augmentation globale de 3,3 millions d'euros seulement en 2010 !

– pour les régions, l'article 19 prévoit la reconduction de la même DGF qu'en 2010. Dès lors, la minoration de leur dotation forfaitaire prévue par l'article 80, de 6 millions d'euros en 2011, sera redéployée intégralement au profit de leur dotation de péréquation (+ 3,4 %).

Le Rapporteur spécial relève cependant que l'ensemble de ces mesures conduit à transférer très largement la mission de répartir la DGF au législateur, au détriment du CFL qui l'exerçait jusqu'à présent.

RÈGLES DE RÉPARTITION DE LA DGF

Qui est compétent ?	Droit en vigueur	Droit résultant du PLF
Fixation du montant global de la DGF	loi de finances	loi de finances
Fixation du montant de chaque échelon	mathématique	loi de finances
Fixation de la croissance des dotations de base, forfaitaire ou d'intercommunalité	CFL	loi de finances
Communes		
Fixation des compensations part salaires et complément de garantie	CFL	loi de finances
Fixation de la croissance des dotations de péréquation	CFL	loi de finances
Allocation de cette croissance entre la DSU, la DSR et la DNP	CFL	loi de finances
Répartition au sein de la DSU	loi de finances	loi de finances
Répartition au sein de la DSR	CFL	loi de finances
Départements		
Fixation de la croissance des dotations de péréquation	CFL	loi de finances
Répartition entre DPU et DFM	CFL	CFL
Régions		
Répartition entre forfaitaire et péréquation	CFL	loi de finances

Il redoute à cet égard que le présent projet de loi de finances marque un virage politique. **Alors que jusqu'ici la répartition de la DGF relevait de décisions paritaires prises par l'État et les élus locaux réunis au sein du Comité des finances locales, elle relèvera à l'avenir essentiellement de la compétence du législateur.**

II.— LA MESURE PROPOSÉE : UN EFFORT VOLONTARISTE EN 2011 EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION COMMUNALE

Le présent article prévoit les majorations des dotations de péréquation communales, et fixe certaines règles de répartition.

A.— LA DSU

1.— Augmentation de la masse en 2011

L'alinéa 3 du présent article prévoit que la DSU bénéficiera d'une majoration de 77 millions d'euros en 2011, soit une augmentation plus lourde de 10 % qu'en 2010. Le Rapporteur spécial indique que cette dotation captera donc 43 % des marges dégagées au sein du périmètre des concours, parmi lesquels elle sera indubitablement le plus dynamique. En effet, la DSU augmentera de 6,2 % en 2011 (contre + 6,02 % en 2010).

2.— Maintien du gel des conditions de répartition

Les alinéas 4 à 7 du présent article reconduisent, en 2011, les conditions particulières de répartition de la DSU adoptées en 2008 et modifiées en 2009. Il n'est pas utile de rappeler en détail les motivations historiques de ces conditions

de répartition, que le Rapporteur spécial a largement commentées dans ses rapports spéciaux sur les projets de loi de finances pour 2009 et pour 2010.

Les principes en sont les suivants :

– les communes perdant leur éligibilité à la DSU percevront une garantie de sortie ;

– les communes éligibles percevront toutes une dotation égale à celle de 2010 ;

– les communes situées dans la première moitié du classement de l'indice synthétique de la DSU bénéficieront d'une dotation croissant comme l'inflation prévisionnelle (+1,5 %) ;

– enfin, les 250 premières communes du même classement (et les 20 premières communes du classement des communes de 5 000 à 10 000 habitants) se partageront l'augmentation de 77 millions d'euros prévue au présent article (après financement des garanties de sortie et de l'indexation sur l'inflation pour la moitié des éligibles).

B.– LA DSR

1.– Augmentation de la masse en 2011

L'alinéa 3 du présent article prévoit que la DSR bénéficiera d'une majoration de 50 millions d'euros en 2011, soit une augmentation plus lourde de 10 % qu'en 2010 (+ 45 millions d'euros).

Cette augmentation permet de transcrire dans la loi un arbitrage constant du CFL depuis 2005, consistant à aligner le taux de progression de la DSR sur celui de la DSU. En effet, grâce au présent article, la DSR augmentera également de 6,2 % en 2011 (contre + 6,02 % en 2010).

2.– Vers un gel des conditions de répartition ?

Ce même alinéa propose également de consacrer l'intégralité de cette augmentation à la fraction dite « péréquation » de la DSR, ce qui reviendrait à geler la fraction dite « bourg-centre ». Il convient ici de rappeler que la fraction bourg-centre bénéficie essentiellement aux communes rurales (moins de 20 000 habitants, et hors agglomérations) qui sont chefs-lieux de canton. Cette fraction représente donc historiquement une forme de compensation des charges de centralité que supportent en général de telles communes au bénéfice du tissu rural environnant.

La fraction péréquation, née en 2005, est davantage articulée, comme son nom l'indique, autour d'un objectif de soutien aux communes rurales défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal.

Le fléchage proposé par le présent article est la reprise des conclusions convergentes d'un groupe de travail constitué au sein du CFL et des Assises des

territoires ruraux organisées par le Gouvernement. Le Rapporteur spécial souligne qu'il ne règle cependant pas toutes les questions puisque les différents groupes de réflexion autour de la DSR sont tous convenus de l'excessif saupoudrage de la fraction péréquation et du fait que la fraction bourg-centre continue d'être dispersée sur des communes au potentiel fiscal très avantageux.

C.– LES AUTRES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION COMMUNALES

1.– La quote-part « outre-mer »

Les communes des départements d'outre-mer perçoivent une quote-part DSU/DSR prélevée à la base sur la dotation d'aménagement. Ce prélèvement est calculé de telle sorte que la quote-part progresse depuis 2009 comme l'ensemble de la DGF des communes. **L'alinéa 2 du présent article** prolonge ce mécanisme en 2011.

2.– L'abondement de la DDU

L'alinéa 8 du présent article reconduit en 2011 un abondement de 50 millions d'euros au profit de la dotation de développement urbain (DDU). Le Rapporteur spécial rappelle que ce concours à l'investissement, servi sous forme de crédits budgétaires au terme d'une convention d'objectifs entre l'État et les communes éligibles, n'est pas une composante de la DGF. Destinée principalement aux communes cibles de la politique de la ville, il ne fait en revanche pas de doute qu'il s'agit d'une dotation péréquatrice. Ainsi, la DDU bénéficiera des mêmes sommes en 2011 qu'en 2009 et 2010.

3.– La question de la DNP

Enfin, le Rapporteur spécial indique qu'en 2011 la dotation nationale de péréquation (DNP) constituera en quelque sorte le « parent pauvre » de la péréquation communale. Cette dotation comporte des critères fortement péréquateurs, mais elle concerne près de 20 000 communes, ce qui nuit clairement à son efficacité.

Elle bénéficiera en 2011 du solde de l'augmentation de la DGF demeurant disponible après les abondements précités, soit entre 8 et 12 millions d'euros. Une telle somme devrait permettre de financer les attributions des communes nouvellement éligibles et les garanties de sortie de celles qui perdront leur éligibilité. Les attributions des communes éligibles devraient, par conséquent, demeurer stables en 2011.

*

* *

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 81 sans modification :

*

* *

Article 82

Fusion de la dotation globale d'équipement des communes et de la dotation de développement rural en une dotation d'équipement des territoires ruraux

Texte du projet de loi :

Le chapitre IV du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° La section 4 est intitulée : « Dotation d'équipement des territoires ruraux » et comprend les articles L. 2334-32 à L. 2334-39 ;

2° La section 5 est abrogée ;

3° La section 6 devient la section 5 et comprend les articles L. 2334-41 et L. 2334-42, qui deviennent respectivement les articles L. 2334-40 et L. 2334-41 ;

4° Les articles L. 2334-32 à L. 2334-39 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 2334-32.* - Il est institué une dotation budgétaire, intitulée dotation d'équipement des territoires ruraux, en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes répondant aux critères indiqués à l'article L. 2334-33. Le montant de cette dotation est fixé à 615 689 257 euros pour 2011. A compter de 2012, chaque année, la loi de finances détermine le montant de cette dotation par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances initiale.

« *Art. L. 2334-33.* - Peuvent bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux :

« 1° Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre :

« a) Dont la population n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer ;

« b) Dont la population est supérieure à 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et n'excède pas 60 000 habitants, et dont :

« - soit toutes les communes répondent aux critères d'éligibilité indiqués au 2° du présent article ;

« - soit le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de même catégorie et dont toutes les communes ont une population inférieure à 15 000 habitants ;

« 2° Les communes :

« a) Dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

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

« Les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de la dotation.

« *Art. L. 2334-34.* - Les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, les communes ainsi que les groupements dont la population est inférieure à 60 000 habitants des collectivités d'outre-mer, de Nouvelle-Calédonie et de la collectivité territoriale de Mayotte bénéficient d'une quote-part de la dotation d'équipement des territoires ruraux dont le montant est calculé par application au montant total de cette dotation du rapport, majoré de 33 %, existant entre la population de chacune des collectivités et groupements intéressés et la population nationale, telle qu'elle résulte du dernier recensement de population. Le montant de cette quote-part évolue au moins comme la masse totale de la dotation d'équipement des territoires ruraux mise en répartition.

« *Art. L. 2334-35.* - Après constitution de la quote-part au profit des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, des communes ainsi que des groupements des collectivités d'outre-mer, de Nouvelle-Calédonie et de la collectivité territoriale de Mayotte mentionnée à l'article L. 2334-34, les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux sont répartis entre les départements :

« 1° Pour 70 % du montant total de la dotation :

« a) A raison de 50 % en fonction de la population regroupée des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre éligibles ;

« b) A raison de 50 % en fonction du rapport, pour chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre éligible, entre le potentiel fiscal moyen par habitant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de sa catégorie et son potentiel fiscal moyen par habitant ;

« 2° Pour 30 % du montant total de la dotation :

« a) A raison de 50 % répartis entre les départements, en proportion du rapport entre la densité moyenne de population de l'ensemble des départements et la densité de population du département, le rapport pris en compte étant plafonné à 10 ;

« b) A raison de 50 % en fonction du rapport, pour chaque commune éligible, entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et son potentiel financier moyen par habitant.

« La population à prendre en compte pour l'application du présent article est celle définie à l'article L. 2334-2.

« Les données servant à la détermination des collectivités éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux ainsi qu'à la répartition des crédits de cette dotation sont relatives à la dernière année précédant l'année de répartition.

« Le montant de l'enveloppe calculée selon les critères définis ci-dessus doit être au moins égal à 90 % et au plus égal à 110 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente. Dans le cas contraire, ce montant est soit majoré à hauteur de 90 %, soit diminué à hauteur de 110 % du montant de l'enveloppe versée l'année précédente. Ces modalités de calcul sont opérées sur la masse globale répartie au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux, après constitution de la quote-part mentionnée à l'article L. 2334-34. En 2011, elles sont basées sur la somme des crédits répartis entre les départements en 2010, en application des articles L. 2334-34 et L. 2334-40 dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-XXX du XX décembre 2010 de finances pour 2011.

« *Art. L. 2334-36.* - L'ensemble des crédits est attribué par le représentant de l'État dans le département aux bénéficiaires mentionnés à l'article L. 2334-33, sous forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. La subvention ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de fonctionnement courant, hormis les cas prévus par décret en Conseil d'État, des communes ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre bénéficiaires.

« Ces subventions doivent être notifiées en totalité au cours du premier trimestre de l'année civile. »

« *Art. L. 2334-37.* - Dans chaque département, il est 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 des 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.

« Pour chacune de ces catégories, les membres de la commission sont désignés par l'association des maires du département.

« Si, dans le département, il n'existe pas d'association de maires ou s'il en existe plusieurs, les membres de la commission sont élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste par deux collèges regroupant respectivement les maires ou les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale appartenant à chacune des deux catégories mentionnées aux 1° et 2° ci dessus.

« Les représentants des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre désignés en application du 2° ci-dessus doivent détenir la majorité des sièges au sein de la commission.

« A chacune de ses réunions, la commission désigne un bureau de séance. Le secrétariat de la commission est assuré par les services du représentant de l'État dans le département.

« Le mandat des membres de la commission expire à chaque renouvellement général des conseils municipaux.

« La commission fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par voie réglementaire, les taux minima et maxima de subvention applicables à chacune d'elles. 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 l'aide de l'État qui leur est attribuée. Il en informe la commission.

« La commission n'est pas instituée dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

« *Art. L. 2334-38.* - Les investissements pour lesquels les communes et leurs groupements à fiscalité propre sont susceptibles de recevoir des subventions de l'État dont la liste est fixée par voie réglementaire, ne peuvent être subventionnés au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux.

« *Art. L. 2334-39.* - Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de la présente section. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article vise à fusionner la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et la dotation de développement rural (DDR), deux dotations permettant d'apporter un soutien financier aux équipements des collectivités territoriales.

La DGE des communes permet de subventionner les dépenses d'investissement des communes et groupements de communes situés essentiellement en milieu rural.

La DDR permet quant à elle de financer les projets de développement économique ou social des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ainsi que le maintien des services publics en milieu rural.

Envisagée de longue date, la fusion de ces dotations, en une dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), permettra de simplifier les modalités d'attribution des subventions aux communes et aux EPCI, dont un grand nombre sont éligibles aux deux dispositifs, ainsi que les modalités de répartition des enveloppes départementales.

La DETR permettra de financer des projets d'investissement, ainsi qu'une partie limitée des dépenses de fonctionnement nécessaires notamment au démarrage des projets subventionnés.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de fusionner deux dotations aux communes et aux EPCI que sont la dotation globale d'équipement (DGE) et la dotation de développement rural (DDR), au sein d'une nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Cette fusion, appelée de ses vœux par le Rapporteur spécial l'année dernière, vise à la fois à simplifier la gestion budgétaire de ces deux enveloppes et à offrir aux communes et aux EPCI la possibilité de bénéficier d'un soutien financier plus important de l'État dans ce domaine.

I.- LA DGE DES COMMUNES ET LA DDR SONT DEUX DOTATIONS BUDGÉTAIRES AYANT UN EFFET COMPARABLE

Bien qu'ayant été créées à des époques différentes – 1983 pour la DGE et 1992 pour la DDR – ces deux dotations ont aujourd'hui en pratique un effet comparable et sont souvent mobilisées au profit des mêmes projets.

A.- LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT DES COMMUNES ⁽¹⁾

Prévue dans son principe par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, la DGE a été mise en place par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

La DGE ne constituait pas, à l'origine, une ressource supplémentaire de l'État aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation mais la globalisation de crédits déjà prévus au budget de l'État, versés par différents ministères afin de subventionner certains équipements des collectivités locales.

La DGE a donc introduit une réforme radicale dans les aides de l'État aux investissements des collectivités locales : elle substitue aux nombreuses subventions d'investissement spécifiques qu'accordait l'État aux collectivités locales pour des opérations déterminées un concours financier global libre d'emploi à tous les investissements que celles-ci réalisent.

Sa mise en place a donc renforcé l'autonomie des collectivités locales, dans la mesure où elle supprime tous les contrôles a priori, aussi bien techniques que financiers, exercés par les services de l'État dans le cadre d'une subvention spécifique.

(1) Dans le cadre de l'examen du présent article, la DGE désigne systématiquement celle des communes et non des départements.

1.– Le montant global de la DGE est fixé en loi de finances initiale puis réparti au niveau des départements selon une procédure complexe

La DGE étant une dotation budgétaire, son montant est inscrit chaque année en loi de finances initiale. Le montant initial de la dotation (2 198,8 millions de francs en 1996) ainsi que ses modalités d'évolution sont fixés respectivement par les articles L. 2334-32 et L. 2334-33 du CGCT

Dans le cadre budgétaire issu de la LOLF, la dotation est imputée dans l'action 1 *Soutien aux projets des communes et des groupements de communes* du programme 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes*. Au sein de cette action, sont également retracés les crédits de la DDR, sachant que la fongibilité des crédits au sein du programme peut jouer également avec l'action 2 de ce programme consacrée à la dotation générale de décentralisation.

La spécificité de la DGE réside dans son mode d'indexation automatique ; ainsi que le prévoit l'article L. 2334-32 du CGCT : « *chaque année, la loi de finances détermine le montant de la dotation globale d'équipement des communes par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances.* » Cet article a toutefois été modifié afin d'indiquer qu'à titre dérogatoire, cette évolution automatique ne s'appliquerait pas en 2009 et 2010, ce qui n'a pas empêché une légère augmentation de la dotation.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA DGE DES COMMUNES

(en millions d'euros)

2007		2008		2009		2010	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
472,33	401,6	484,6	433,7	484,6	431,2	490,2	442,9

Source : documents budgétaires

Un fois le montant global de la DGE fixé en loi de finances initiale, une quote-part est prélevée au profit des communes et groupements de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis et Futuna ainsi que de Mayotte. Cette quote-part, dont le montant pour l'année 1996 a été fixé à 35,8 millions de francs, est réactualisée chaque année selon le taux d'évolution de la FBCF des administrations publiques. Cette quote-part est ensuite répartie entre les bénéficiaires au prorata de la population.

Le montant restant de la DGE est ensuite réparti par la DGCL entre les départements.

Pour ce faire, l'article L. 2334-33 du CGCT prévoit d'abord que le montant de la DGE, après prélèvement de la quote-part mentionnée ci-dessus, est réparti en deux fractions (respectivement de 1366 millions de francs pour la

première et 797 millions de francs pour la seconde en 1996) évoluant également en fonction du taux d'évolution de la FCBF des administrations publiques.

ÉVOLUTION DES DEUX FRACTIONS DE LA DGE DES COMMUNES

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010
Première fraction de la DGE	293,6	301,2	301,2	301,2
Seconde fraction de la DGE	171,3	175,5	175,5	175,5

Source : DGCL

Ces deux fractions sont ensuite réparties en deux enveloppes destinées aux communes et aux EPCI, de telle sorte que l'on obtient quatre montants différents.

ÉVOLUTION DES ENVELOPPES DESTINÉES AUX COMMUNES

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010
Enveloppe issue de la première fraction	292,2	299,6	299,8	299,6
Enveloppe issue de la deuxième fraction	120,5	135	134,2	128,4

Source : DGCL

ÉVOLUTION DES ENVELOPPES DESTINÉES AUX EPCI

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010
Enveloppe issue de la première fraction	1,4	1,5	1,4	1,6
Enveloppe issue de la deuxième fraction	50,7	40,5	41,3	47

Source : DGCL

Les deux enveloppes destinées aux EPCI sont attribuées aux départements proportionnellement au montant des investissements réalisés au cours de la dernière année connue respectivement par les EPCI éligibles dont la population n'excède pas 2 000 habitants et par les EPCI éligibles dont la population est supérieure à 2000 habitants.

La première fraction destinée aux communes est répartie entre les départements en fonction des critères prévus par l'article R. 2334-20 du CGCT, à savoir :

- pour 30 % en fonction de l'écart relatif entre le potentiel financier moyen par habitant des communes du département éligibles à la DGE et le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes éligibles ;

- pour 25 % en fonction de la population des communes éligibles ;

- pour 25% en fonction de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, cette longueur étant doublée en zone de montagne ;

- pour 20 % en fonction du nombre de communes éligibles.

La seconde fraction destinée aux communes est répartie entre les départements au prorata du nombre d'habitants des communes éligibles dont la population est supérieure à 2 000 habitants.

À l'issue de ce calcul complexe, les fractions de chaque catégorie de collectivités sont toutefois fongibles sur décision du préfet.

2.– Les critères d'éligibilité à la DGE

a) Les collectivités locales éligibles

Sont éligibles à la DGE, dans les départements de métropole et d'outre-mer :

- les communes de 2 000 habitants au plus (7 500 dans les DOM) ;
- les communes de 2 001 à 20 000 habitants (7 501 à 35 000 dans les DOM) dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen des communes de métropole de 2 001 à 20 000 habitants ;
- les EPCI (à fiscalité propre ou syndicats mixtes) de 20 000 habitants au plus (35 000 dans les DOM) ;
- les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont les communes membres sont toutes éligibles à la DGE ;
- les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois celui de l'ensemble des établissements de même nature et dont toutes les communes membres ont une population inférieure à 3 500 habitants. Cette disposition, liée au potentiel fiscal, ne peut concerner que les EPCI à fiscalité propre.

Pour pouvoir bénéficier de la DGE, le bénéficiaire doit conserver la maîtrise d'ouvrage des travaux subventionnés. Toutefois, une opération dont la maîtrise d'ouvrage a été déléguée demeure éligible.

NOMBRE DE COLLECTIVITÉS ÉLIGIBLES À LA DGE DES COMMUNES

	2007	2008	2009	2010
Collectivités éligibles	53 696	48 952	13 443	38 746
Collectivités bénéficiaires	13 594	12 326	13 443	nc

Source : DGCL.

b) Les opérations éligibles

Pour ouvrir droit à la DGE, les opérations réalisées par les communes et les groupements doivent remplir les quatre conditions suivantes :

1°) conformément à l'article L. 2334-34 du CGCT, il doit s'agir de **dépenses directes d'investissement inscrites à la section d'investissement** du budget principal et du budget de chacun des services à comptabilité distincte, au titre des immobilisations et immobilisations en cours ;

2°) les opérations concernées **ne doivent pas être susceptibles de bénéficier de subventions de l'État non globalisées dans la DGE des communes** (article R. 2334-19 du CGCT). La liste de ces subventions figure à l'annexe VII du code général des collectivités territoriales. La DGE est en revanche cumulable avec les aides attribuées au titre des amendes de police ou avec la DDR ;

3°) selon l'avis rendu le 28 juin 1988 par le Conseil d'État, une dépense directe d'investissement doit notamment correspondre à **des opérations entrant dans la compétence de la collectivité territoriale ou de l'établissement public** concerné. La notion de compétence est à considérer dans son sens le plus strict et, en conséquence, il y a lieu d'exclure du bénéfice de la DGE toutes les dépenses concernant des bâtiments abritant des services de l'État, notamment les casernes de gendarmerie et les perceptions qui ne relèvent pas de la compétence des collectivités locales, mais de celle de l'État.

La circulaire du 22 décembre 1993 interprète au sens strict la définition donnée par le Conseil d'État dans son avis du 28 juin 1988 en ne retenant que les investissements relevant de la compétence des communes.

La réalisation de bureaux de poste ou d'investissements destinés à des services de l'État n'entrant traditionnellement pas dans la compétence de ces collectivités, ces dépenses étaient, jusqu'à présent, exclues de la DGE.

Toutefois, l'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, introduit par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999, permet aux collectivités locales d'apporter, par convention, leurs concours au fonctionnement des services publics, notamment par la mise en place de locaux. L'article 30 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit également qu'une convention peut être conclue par une personne morale chargée d'une mission de service public avec une collectivité territoriale afin de maintenir la présence d'un service public de proximité.

Sont donc éligibles à la DGE des communes les opérations d'investissement permettant aux communes ou à leurs groupements d'apporter par convention leur concours au fonctionnement des services publics, notamment s'agissant de locaux entrant dans le patrimoine de la collectivité qui, en application des lois précitées, les met par convention à disposition des établissements ou organismes chargés d'un service public ;

4°) les communes et groupements potentiellement éligibles doivent impérativement, s'ils veulent bénéficier de subventions, présenter des **opérations relevant de l'une des catégories d'opérations prioritaires** fixées, dans chaque département, par une commission d'élus ⁽¹⁾ qui fixe également les taux minimaux et maximaux de subvention pour chacune de ces catégories, dans les limites fixées par l'article R. 2334-27 du CGCT (soit dans une fourchette allant de 20 % à 60 % de la dépense réelle d'investissement).

La liste de ces catégories est notifiée en début d'année par le préfet à l'ensemble des communes et groupements éligibles. Enfin, les bénéficiaires de la subvention de l'État peuvent désormais commencer les travaux par anticipation, avant même de recevoir notification de l'attribution d'une subvention à condition que le dossier de demande de subvention soit réputé complet.

B.— LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL

La dotation de développement rural a pour objet, depuis sa création par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, de favoriser le développement des territoires ruraux et la solidarité nationale à leur égard.

1.— Le traitement budgétaire de la DDR

Jusqu'en 2003, elle constituait l'une des composantes du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Depuis 2004, elle est financée par des crédits budgétaires, alors qu'elle était versée jusqu'alors en tant que prélèvement sur les recettes de l'État. Cette budgétisation visait à mieux suivre la DDR et à renforcer la capacité de pilotage de cette dotation tant par l'administration centrale que par les préfetures, notamment grâce à la distinction des autorisations d'engagement et des crédits de paiement propre aux dotations budgétaires.

L'article 140 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 a en outre procédé à une réorientation partielle de la DDR : à côté d'une première part destinée au financement de projets locaux, une seconde part a été créée afin de permettre le maintien des services publics en milieu rural.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, la DDR est imputée dans l'action 1 (*Soutien aux projets des communes et des groupements de communes*) du programme 119 (*Concours financiers aux communes*) de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, au même titre que la DGE des communes. Cette imputation budgétaire permet d'exploiter la fongibilité des crédits entre DGE et DDR.

(1) La composition de cette commission d'élus est précisée par l'article L. 2334-35 du CGCT, à savoir de représentants des maires de communes de moins de 20 000 habitants (1 siège pour 50 communes) et de représentants des présidents d'EPCI de moins de 20 000 habitants. D'après l'article R. 2334-32 du CGCT, le nombre des représentants de la première catégorie ne peut être inférieur à deux, ni être inférieur ou égal au nombre des sièges attribués à la seconde catégorie.

Comme pour la DGE, le montant initial de la DDR est inscrit à l'article L. 2334-40 du CGCT – 116,104 millions d'euros pour l'année 2004 – et déterminé chaque année en loi de finances initiale par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Toutefois, à titre dérogatoire, en 2009 comme en 2010, la DDR a été gelée à son niveau de 2008.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA DDR ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
Première part	104,4	107,7	110,1	110,1	110,1
Seconde part	20	20,3	21,3	21,3	21,3
Montant total	124,4	128	131,3	131,3	131,3

Source : DGCL

2.– Les critères d'éligibilité à la DDR sont de plus en plus restrictifs

Alors que la loi n° 92-125 du 6 février 1992 rendait éligible à cette dotation aussi bien les communes que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de moins de 10 000 habitants, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 a restreint l'éligibilité à ces derniers. En outre, les seuils d'éligibilité ont été revus pour réserver la DDR aux groupements ruraux.

En 2002, les districts – qui étaient auparavant éligibles à la DDR sous certaines conditions – ont été transformés en communauté d'agglomération ou en communautés de communes.

Les communautés d'agglomération ont été exclues du bénéfice de la DDR tandis que les communautés de communes à fiscalité propre demeurent éligibles à condition de remplir les critères démographiques suivants :

- la population totale doit être inférieure à 60 000 habitants (au sens de la population DGF) ;

- la communauté de communes ne doit pas atteindre les seuils de population nécessaires pour une transformation en communauté d'agglomération (au sens de la population INSEE) ;

- les deux tiers au moins des communes du groupement doivent compter moins de 5 000 habitants (au sens de la population DGF).

La loi de finances pour 2006 n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 a en outre prévu que les syndicats mixtes composés exclusivement d'EPCI à fiscalité propre remplissant toutes les conditions d'éligibilité peuvent également bénéficier de la DDR.

(1) Ces montants sont ceux restants après le prélèvement de la quote-part à destination des collectivités d'outre-mer.

Les critères d'éligibilité mentionnés ci-dessus s'appliquent à la première part de la DDR. S'agissant de la seconde part créée par la loi de finances pour 2006 mentionnée ci-dessus relative au maintien et développement des services publics en milieu rural, les collectivités qui peuvent présenter des projets sont non seulement les EPCI éligibles à la première part, mais aussi les communes éligibles à la fraction péréquation de la DSR (34 471 communes en 2005) ⁽¹⁾.

LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ À LA DDR

1 ^{ÈRE} PART DE LA DDR	2 ^{ÈME} PART DE LA DDR
Les EPCI à fiscalité propre : – ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique ; – dont la population regroupée est inférieure à 60 000 habitants ; – ne satisfaisant pas aux conditions nécessaires pour une transformation en communauté d'agglomération ; – et dont les deux tiers au moins des communes membres comptent moins de 5 000 habitants.	Les EPCI éligibles à la première part de la DDR.
Les syndicats mixtes composées uniquement d'EPCI éligibles à la DDR.	Les communes éligibles à seconde part de la DSR.

Comme pour la DGE des communes, le bénéficiaire doit assumer la maîtrise d'ouvrage des travaux subventionnés. La délégation de maîtrise d'ouvrage ne prive pas le maître d'ouvrage de la possibilité de bénéficier de la DDR, qui ne peut lui être attribuée qu'à lui seul (et non à une entreprise par exemple).

NOMBRE DE COLLECTIVITÉS ÉLIGIBLES DE LA DDR

	2007	2008	2009	2010
Collectivités éligibles (hors outre-mer)	2 239 EPCI et 34 434 communes	2 329 EPCI et 34 401 communes	2 341 EPCI et 34 411 communes	nc
Collectivités ayant bénéficié d'une subvention (1 ^{ère} part)	673 EPCI	673 EPCI	nc	nc
Collectivité ayant bénéficié d'une subvention (2 ^{ème} part)	208 EPCI et 374 communes	176 EPCI et 334 communes	nc	nc

Source : DGCL

(1) Sont éligibles à cette deuxième fraction de la DSR les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique.

3.– Les modalités de répartition de la dotation entre les départements

Pour la première part de la DDR, après déduction de la quote-part destinée aux collectivités territoriales d'outre-mer⁽¹⁾, les crédits sont répartis entre les préfetures de métropole, à raison de :

– 25 % en fonction du nombre de communes membres des établissements publics de coopération intercommunale éligibles et du nombre d'établissements sachant que le nombre de communes situées en zone de montagne est doublé ; lorsque plus de la moitié des communes concernées est située en zone de montagne, l'établissement public de coopération intercommunale est compté pour deux ;

– 25 % en fonction de la population des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés ;

– 50 % en fonction du produit de la population par l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de la catégorie et le potentiel fiscal par habitant de chacun de ces établissements publics de coopération intercommunale, pondéré par le coefficient d'intégration fiscale.

S'agissant de la seconde part, l'enveloppe est répartie entre chaque préfecture en proportion inverse de la densité du département.

4.– Les modalités d'attribution des subventions

D'après le quatrième alinéa de l'article L. 2334-40 du CGCT, les subventions sont attribuées, au titre de la première part, en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels et, au titre de la seconde part, en vue de la réalisation de projets destinés à maintenir et développer les services publics en milieu rural.

Les projets éligibles à la première part de la DDR sont ceux qui ouvrent des perspectives réelles de créations d'emplois ou d'augmentation de la richesse fiscale. Le préfet est responsable de l'attribution de la subvention.

Il doit cependant obligatoirement consulter une commission d'élus, composée de représentants des EPCI à fiscalité propre du département dont la population n'excède pas 60 000 habitants. Cette commission exerce un rôle purement consultatif. Elle examine en particulier dans quelle mesure l'opération projetée favorise l'emploi ou l'augmentation des bases de fiscalité directe locale. En revanche, elle ne dispose pas du pouvoir de fixer les taux maximaux et minimaux de subventions. La commission d'élus donne également un avis sur les projets présentés au titre de la seconde part.

(1) Le dernier alinéa de l'article L. 2334-40 du CGCT renvoie au décret n° 93-289 du 5 mars 1993 pour les modalités de prélèvement de la quote-part entre les communes des départements d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna et entre les communes des anciens territoires d'outre-mer et de Mayotte.

Les dispositions réglementaires et législatives ne fixent pas de fourchette de taux de subvention pour la DDR, à la différence de la DGE. Il n'appartient pas non plus à la commission d'élus de déterminer ces taux ou fourchettes de taux. Il est recommandé aux préfets de ne pas dépasser un taux de subvention de 66 % au titre de la seule DDR. Un des indicateurs de performance issu de la mise en œuvre de la LOLF prévoit une fourchette cible de taux de subvention de 25 % à 35 %, identique à celui retenu pour la DGE des communes et des EPCI. La DDR est cumulable avec la DGE.

II.– LA FUSION DES DEUX DOTATIONS PERMETTRA UN SOUTIEN FINANCIER PLUS IMPORTANTS AUX PROJETS DES COMMUNES

Le Rapporteur spécial indiquait déjà, dans son rapport de l'année dernière, qu'une fusion de la DGE et de DDR était souhaitable compte tenu de leurs similitudes.

A.– LA FUSION DES DEUX DOTATIONS PERMETTRA DE DÉGAGER DES MARGES DE MANŒUVRE EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES

Plusieurs arguments militent en faveur de la fusion des deux dotations.

En premier lieu, comme le relevait le Rapporteur spécial l'année dernière, la DGE et la DDR ont **des finalités similaires**. Subventions d'investissement, elles visent à aider les petites communes rurales et surtout les petits EPCI à bénéficier d'équipements classiques comme des bâtiments publics ou des installations de voirie. Dans la pratique, les deux dotations sont souvent sollicitées par les préfets au profit d'un même projet.

En deuxième lieu, **l'architecture budgétaire** à laquelle sont associées ces deux dotations invitent à un rapprochement : au sein du programme *Concours financiers aux communes*, le gouvernement fait jouer la fongibilité, de sorte que la distinction budgétaire entre les deux dotations est très ténues. Ces deux dotations sont par ailleurs déjà regroupées dans le budget opérationnel de programme (BOP).

Le suivi budgétaire de la consommation des crédits est, de ce fait, particulièrement compliqué à la fois pour le Parlement.

Enfin, **les modalités de calcul de ces deux dotations sont particulièrement complexes**. En 2007, la Cour des comptes avait déjà relevé, dans son enquête sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, la complexité de détermination des enveloppes départementales de ces deux dotations, suggérant une fusion. La Cour des comptes a en outre relevé que les modalités de calcul de la DGE des communes pourraient vraisemblablement être simplifiées grâce à un critère assis sur la population avec une majoration pour les communes pauvres. Elle a ajouté qu'une telle réforme créerait des transferts entre départements et exigerait la mise en place d'une garantie.

La gestion de deux dotations distinctes est également complexe du fait de la consultation de deux commissions d'élus distinctes dont les compétences et les calendriers diffèrent.

B.– PRÉSENTATION DU DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

Le présent article supprime l'intitulé des deux sections actuellement consacrées à la DGE et à la DDR pour les remplacer par une section relative à la nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), section composée des articles L. 2334-32 à L. 2334-39 du code général des impôts ⁽¹⁾.

1.– Les collectivités éligibles

Le nouvel article L. 2334-32 de ce code prévoit la création de cette nouvelle dotation en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes répondant aux critères fixés dans l'article L. 2334-33 ci-dessous.

Cette nouvelle rédaction conduit à exclure de la dotation les syndicats mixtes uniquement composés d'EPCI éligibles à la DDR, qui pouvaient bénéficier de la DDR depuis la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

L'article L. 2334-32 prévoit par ailleurs que le montant de cette dotation est fixé à 615 689 257 euros en 2011 ; pour l'année prochaine, ce montant correspondra à celui et autorisations d'engagement ; le montant des crédits de paiement sera pour sa part de 576 356 000 millions d'euros.

Compte tenu des montants versés en 2010 au titre de la DDR (132,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 133,45 millions d'euros en crédits de paiement) et de la DGE (490 millions d'euros en autorisations d'engagement et 442 millions d'euros en crédits de paiement), **le nouveau montant de la DETR représente une augmentation des dotations en faveur de ces catégories de collectivités de 7,8 millions d'euros en autorisations d'engagement de 900 000 euros en crédits de paiement.**

La dernière phrase de cet article prévoit enfin qu'à compter de 2012, la loi de finances détermine chaque année le montant de cette dotation par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans la projection économique présenté en annexe au projet de loi de finances initiale. Compte non tenu des mesures de gel qui ont affecté les montant de la DGE et de la DDR en 2009, cette disposition est identique au mode d'indexation de ces deux dotations.

(1) Les articles L. 2334-41 et L. 2334-42 de ce code, consacrés à la DDU, deviennent les articles L. 2334-40 et L. 2334-41.

Le nouvel article L. 2334-33 précise que les collectivités susceptibles de bénéficier de la nouvelle DETR sont :

1° Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre :

a) dont la population n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer ;

b) dont la population est supérieure à 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et n'excède pas 60 000 habitants, et dont :

– soit toutes les communes répondent aux critères d'éligibilité indiqués au 2° ;

– soit le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de même catégorie et dont toutes les communes ont une population inférieure à 15 000 habitants ;

2° Les communes :

a) dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

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

Les communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient également de la dotation.

Si l'on compare ces critères d'éligibilité avec ceux en vigueur pour la DGE et la DDR, quatre remarques s'imposent :

– d'une manière générale, les **critères retenus pour la nouvelle DETR sont plus proches de ceux de la DGE que de ceux de la DDR**. Le nouveau dispositif conduit notamment à supprimer le lien avec les communes bénéficiant de la DSR, qui était source de complexité ;

– les critères d'éligibilité des EPCI à fiscalité propre de la nouvelle DETR sont les mêmes que ceux de l'actuelle DGE, sauf pour l'outre-mer ; le dispositif laisse donc de côté les critères applicables à la DDR, plus complexes, qui rendaient éligibles des EPCI de plus grande taille mais au caractère rural plus prononcé ;

– les critères d'éligibilité applicables aux communes permettent aux communes de grande taille (plus de 20 000 habitants) de bénéficier de la DETR, à condition de remplir le critère relatif au potentiel financier ;

– s'agissant enfin des communes des départements d'outre-mer, alors que les communes étaient éligibles de plein droit à la DGE jusqu'à 7 500 habitants, le présent dispositif ramène cette limite à 3 500. Au-delà, les communes des DOM devront remplir le critère relatif au potentiel financier : le dispositif conduit par conséquent à centrer les aides sur les communes les plus petites et sur celles dont les moyens financier sont les plus limités. Il conduit par ailleurs à les inciter à adhérer à un EPCI. D'après les projections réalisées par la DGCL, la combinaison ces deux critères permettrait à 100 nouvelles communes des départements d'outre-mer de bénéficier de la DETR, aucune ne sortant du dispositif.

2.– Le dispositif applicable à Mayotte, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie

Le nouvel article L. 2334-34 prévoit que les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna⁽¹⁾, les communes ainsi que les groupements dont la population est inférieure à 60 000 habitants des collectivités d'outre-mer⁽²⁾ et de la collectivité territoriale de Mayotte bénéficient d'une quote-part de la dotation d'équipement des territoires ruraux dont le montant est calculé par application au montant total de cette dotation du rapport, majoré de 30 %, existant entre la population de chacune des collectivités et groupements intéressés et la population nationale, telle qu'elle résulte du dernier recensement de population. Le montant de cette quote-part évolue au moins comme la masse totale de la DETR mise en répartition.

Cette modalité de calcul de la quote-part est celle déjà en vigueur pour la dotation d'aménagement des communes en application de l'article L. 2334-13 du CGCT.

Les collectivités visées par cette nouvelle rédaction sont les même que celles qui bénéficient actuellement de la DGE. En revanche, seules les communes de moins de 60 000 habitants sont prises en compte dans le nouveau dispositif.

3.– La répartition des crédits au niveau départemental

Le nouvel article L. 2334-35 prévoit les modalités de constitution des enveloppes départementales, après constitution de la quote-part mentionnée ci-dessus.

(1) Conformément à l'article 17 de la loi n° 61-814, le territoire de Wallis-et-Futuna est découpé en trois circonscriptions territoriales (et non en communes), Uvea, Alo et Sigave, dont les périmètres recouvrent ceux des royaumes traditionnels.

(2) En l'occurrence, il s'agit de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie.

Les crédits de la DETR sont répartis entre les départements :

1° Pour 70 % du montant de la dotation ;

a) À raison de 50 % en fonction de la population regroupée des EPCI à fiscalité propre éligibles ;

b) À raison de 50 % en fonction du rapport, pour chaque EPCI à fiscalité propre éligible, entre le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI à fiscalité propre de sa catégorie et son potentiel fiscal moyen par habitant ;

2° Pour 30% du montant total de la dotation :

a) À raison de 50 % répartis entre les départements, en proportion du rapport entre la densité moyenne de population de l'ensemble des départements et la densité de population du département, le rapport pris en compte étant plafonné à 10 ;

b) À raison de 50 % en fonction du rapport, pour chaque commune éligible, entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et son potentiel financier moyen par habitant.

Cette modalité de répartition de l'enveloppe par département est sensiblement différente de celle en vigueur pour la DGE.

Ce nouvel article est susceptible de créer des variations dans le montant des enveloppes départementales. Il conduit notamment à favoriser les EPCI en leur réservant la plus grande part de l'enveloppe. Pour éviter de trop grandes variations, le dernier alinéa du nouvel article L. 2334-35 prévoit un dispositif de garantie du montant : la nouvelle enveloppe doit correspondre à 90 % au moins et 110 % au plus du montant de l'enveloppe versée au titre de l'année 2010. Si ce n'est pas le cas, le montant est, selon le cas, relevé ou abaissé pour atteindre respectivement 90 % ou 110 %.

Ces modalités de calcul sont opérées sur la masse globale répartie au titre de la nouvelle DETR, après constitution de la quote-part présentée précédemment. L'évolution de l'enveloppe au titre de l'année 2011 sera réalisée par référence à l'enveloppe versée au département au titre de la DGE et de la DDR.

4.– Les opérations pouvant être subventionnées

Le nouvel article L. 2334-36 précise que la population à prendre en compte est la population issue du recensement, majorée chaque année en fonction de l'accroissement prévisible de la population. Il prévoit également que deux types de projets qui pourront bénéficier de la nouvelle DETR :

– les subventions en vue de la réalisation d'investissement ;

– les projets dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

Cette nouvelle rédaction conduit à la fois à préciser et à élargir le champ des opérations qui peuvent être ainsi financées. S’agissant de la DGE, l’article L. 2334-34 du CGCT prévoit les crédits peuvent être attribué « *sous la forme de subventions pour la réalisation d’une opération déterminée correspondant à une dépense réelle d’investissement* ». Pour la DDR, l’article L. 2334-40 du CGCT prévoit qu’elle peut être attribuée, pour la première part, en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d’actions en faveur des espaces naturels et, au titre de la seconde part, en vue de la réalisation de projets destinés à maintenir et développer les services publics en milieu rural.

La nouvelle rédaction conduit donc à assouplir le régime des crédits actuellement attribués au titre de la DGE, pour lesquels le critère de l’investissement était particulièrement restrictif. Elle conduit également à ouvrir plus largement le bénéfice de la nouvelle DETR aux besoins d’équipements des communes, et non plus aux seules opérations d’investissement.

Cet article précise par ailleurs que **la subvention ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de fonctionnement** courant, hormis les cas prévus par décret en Conseil d’État. Selon les informations fournies au Rapporteur spécial, il s’agira des dépenses courantes actuellement prises en charge au titre de la DDR.

5.– La commission d’élus et les modalités d’application réglementaires

Le nouvel article L. 2334-37 prévoit par ailleurs la création d’une commission d’élus, dont la composition est comparable à celle en vigueur pour l’attribution de la DGE. Elle sera composée :

1° Des représentants des maires des communes dont la population n’excède pas 20 000 habitants en métropole (35 000 dans les DOM) ;

2° Des représentants des EPCI à fiscalité propre dont la population d’excède pas 60 000 habitants.

Pour chacune des catégories, les membres de la commission sont désignés par l’association des maires du département. S’il n’en existe pas ou s’il en existe plusieurs, les membres sont élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste par deux collèges regroupant respectivement les maires ou les présidents d’EPCI des collectivités visées ci-dessus.

Il précise par ailleurs les modalités de fonctionnement de la commission d'élus, dont l'objet est de fixer, chaque année, les catégories d'opérations prioritaires, les taux minima et maxima de subvention applicables à chaque d'elles. Cette liste est ensuite arrêtée par le préfet qui en informe la commission.

Le nouvel article L. 2334-38 renvoie enfin à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application du présent article, notamment la liste des investissements pour lesquels les communes et les groupements à fiscalité propre peuvent recevoir des subventions de l'État, investissements qui ne pourront pas être subventionnés au titre de la DETR.

*
* *

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 82 sans modification :

*
* *

Article 83

Abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées

Texte du projet de loi :

Le montant du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées prévu à l'article L. 2335-2-1 du code général des collectivités territoriales est fixé à 10 millions d'euros en 2011.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 173 de la loi de finances pour 2009 a créé le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées, annoncé par le Premier ministre dans une circulaire du 25 juillet 2008. L'objectif de ce fonds est de favoriser l'adaptation progressive des ressources des communes aux nouvelles conditions démographiques résultant d'une restructuration des implantations militaires sur le territoire national prévue dans le cadre de la refonte du plan de stationnement des armées qui doit être mis en œuvre d'ici 2015.

La loi de finances a doté ce fonds de soutien de 5 m€ en 2009, puis l'a abondé de 10 m€ en 2010. Conformément aux engagements pris par le Gouvernement, cet article a pour objet de renouveler en 2011, dernière année de dotation du dispositif, un abondement de 10 m€, portant l'effort de l'État à 25 M€ sur trois ans.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de fixer, au titre de l'année 2011, le montant de l'abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées à hauteur de 10 millions d'euros.

I.- L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DU PLAN DE MODERNISATION DE LA DÉFENSE

Le 25 juillet 2008, le vaste plan de modernisation de la défense rendu public par le Gouvernement reposait sur trois piliers : la suppression de 54 000 postes d'ici 2015, la réalisation d'économies budgétaires permettant des investissements dans des équipements plus modernes.

Ce plan a été particulièrement médiatisé dans la mesure où il supposait la fermeture de 82 unités, le transfert de 33 autres ainsi que le renforcement opérationnel, d'ici à 2014, de 65 régiments et bases. Il impliquait donc la redéfinition de la carte militaire française dans un souci de réalisation d'économies d'échelle.

A.— LA REDÉFINITION DE LA CARTE MILITAIRE FRANÇAISE vise à réaliser DES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE

1.— La réforme de la carte militaire permet de prendre en compte les nouvelles menaces stratégiques tout en visant des économies d'échelle

La réforme de la carte militaire répond à l'évolution du paysage stratégique et des menaces. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité, publié au printemps 2008, a bien mis en évidence l'affaiblissement de la traditionnelle menace venant de l'Est de l'Europe tandis que s'est développé un « *arc de crise* » afro-asiatique allant de l'Atlantique (Mauritanie) à l'océan Indien.

L'armée de terre est la première concernée par la réforme avec une baisse de ses effectifs de 26 500 hommes et la disparition de 20 régiments et bataillons ; l'armée de l'air perdra 11 bases aériennes (notamment Colmar, Reims, Metz, Cambrai, Toulouse) et la marine 6 000 hommes et un seul site d'importance, la base aéronavale de Nîmes-Garons dont les avions pourraient rester sur place, tout en étant désormais gérés par l'armée de terre.

Géographiquement, le quart nord-est de la France doit supporter l'essentiel des restructurations et de ses conséquences démographiques, notamment les départements de la Moselle, de la Marne, de la Meurthe-et-Moselle et du Nord qui abritaient, depuis le dix-neuvième siècle, l'essentiel du dispositif militaire français.

À l'inverse, 65 unités doivent bénéficier d'un renforcement opérationnel lié à la création, d'ici 2014, de 80 bases de défense qui seront des centres appelés à regrouper plusieurs unités dont les fonctions de soutien seront mutualisées. Ainsi, si bon nombre de régiments d'artillerie sont dissous, d'autres seront renforcés tandis que des unités de fantassins recevront le renfort de compagnies de combat.

Le redéploiement des effectifs des bases de défense a commencé en 2010 et devrait durer jusqu'à la fin 2013. Les deux tiers de ces bases devront être opérationnelles pour la mi-2012. Les dix premières sont en cours de mise en place, à titre expérimental.

Ces restructurations, qui sont réalisées entre 2009 et 2014, devraient aboutir à la suppression totale de 54 000 postes (contre 18 000 lors de la professionnalisation en 1996). À l'origine de « *déserts militaires* », la redéfinition de la carte militaire justifie un soutien financier de l'État envers les communes affectées par le départ des familles des militaires.

2.– État d'avancement de la réforme

La réforme fait l'objet d'un suivi attentif par la commission de la Défense et des forces armées. Deux rapports d'information ont en effet été présentés par nos collègues MM. Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentille, le dernier étant daté d'avril 2010 ⁽¹⁾.

D'après les conclusions de ce rapport, il convient d'analyser les résultats de la réforme au regard des trois piliers sur laquelle elle est bâtie :

- la suppression des effectifs et la rationalisation de la carte militaire française ;
- les économies budgétaires réalisées ;
- les investissements réalisés dans des équipements plus modernes.

S'agissant du premier point, il ressort que la réforme enregistre un avancement satisfaisant, dans la mesure où près de 20 000 postes ont été supprimés à la fin de l'année 2010.

Toutefois, la réforme n'aurait pas eu les effets escomptés dans le domaine des économies réalisées, singulièrement en 2010 où elle a eu un coût supérieur aux économies réalisées.

Ainsi, en 2009, le ministère avait prévu que les mesures nouvelles dégageraient près de 46 millions d'euros d'économies. Elles ont finalement été ramenées à 21 millions d'euros. En 2010, le même phénomène se reproduit mais encore plus nettement puisque les mesures de cette seule année conduisent à une dépense de 34,7 millions d'euros et non à une économie de 20,6 millions d'euros.

Le moindre niveau d'économies en 2009 et 2010 s'explique par la revalorisation des dépenses d'infrastructures. Cette réévaluation à la hausse s'explique par trois raisons principales :

- certaines opérations ont dû être réévaluées, comme par exemple le déplacement du Laboratoire de recherches balistiques et aérodynamiques de Vernon ;
- tous les coûts d'infrastructures n'avaient pas été identifiés lors de l'établissement du tableau économique initial : les coûts d'infrastructure générés par la fusion des centres de recrutement n'avaient par exemple pas été intégrés au modèle ;
- le périmètre a marginalement évolué avec l'arrivée de certaines opérations qui n'avaient pas été initialement associées directement à la réforme.

(1) Rapport d'information n° 2437 déposé par la commission de la défense et des forces armées et présenté par MM. Bernard Cazeneuve et MM. François Cornut-Gentille, 7 avril 2010.

De ce fait, les dépenses d'infrastructures seront les suivantes entre 2009 et 2011.

DÉPENSES D'INFRASTRUCTURE LIÉES À LA RÉFORME

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2008-2015
Données initiales	9,6	185,6	378	1 238,2
Données actualisées	34,6	268	399	1 353,6
Écart	+ 260,4 %	+ 44,4 %	+ 5,6 %	+ 9,3 %

Source : ministère de la Défense

B.– LA RÉFORME S'ACCOMPAGNE D'UN PLAN D'AIDE FINANCIÈRE À DESTINATION DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES

La réforme, si elle était appliquée sans mesures d'aide ou de compensation, pourrait remettre en cause l'équilibre économique des communes où la présence militaire était pourtant établie de longue date.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a prévu un dispositif d'accompagnement territorial de la restructuration du ministère de la Défense, représentant plus d'un milliard d'euros entre 2009 et 2015.

Ce dispositif repose d'abord sur un fonds de soutien aux communes touchées par un redéploiement territorial des armées que le présent article vient abonder et sur lequel le Rapporteur spécial reviendra en détail ci-dessous.

Il repose ensuite sur un plan d'accompagnement territorial d'un montant de 320 millions d'euros d'ici 2015 détaillé ci-dessous.

À ce plan, il faut ajouter un dispositif d'exonération fiscale et sociale inspiré des deux dispositifs connexes que sont le crédit de taxe professionnelle et les bassins d'emplois à redynamiser (BER) prévus respectivement par l'article 28 de la loi de finances pour 2005 n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 et l'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2006 n° 2006-1771 du 30 décembre 2006.

Plus ponctuellement, la loi de finances pour 2009 prévoit la possibilité d'une cession à l'euro symbolique d'immeubles du ministère de la Défense aux communes et aux EPCI concernées par les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD).

1.– Le plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense

Le plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense met à contribution, au bénéfice des collectivités les plus touchées, plusieurs outils d'aménagement du territoire. Son objectif central est de recréer rapidement un volume d'emploi et d'activité économique

comparable à celui supprimé sur la commune ou le bassin d'emploi. Sa gouvernance est confiée au secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire en lien avec le ministère de la Défense.

Sur la période 2009–2015, il est prévu de consacrer un budget de 320 millions d'euros aux mesures d'accompagnement, à travers le fonds de restructuration de la Défense (FRED), pour les 2/3 des crédits, et le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), pour 1/3 des crédits.

Ces crédits se répartissent de la façon suivante :

– 225 millions d'euros pour les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) en métropole au profit des communes ;

– 75 millions d'euros pour les plans locaux de redynamisation (PLR) en métropole au profit des départements ;

– 20 millions d'euros pour les mesures d'accompagnement en outre-mer (qui comprennent aussi bien des contrats de redynamisation que des plans locaux).

Au niveau local, ces sommes sont mobilisées, sous la direction des préfets, en lien étroit avec les collectivités concernées. Dans les régions connaissant d'importants redéploiements, un délégué régional aux restructurations de défense est nommé auprès du préfet de région. Au niveau national, c'est la DATAR qui assure la coordination du dispositif en lien étroit avec la délégation aux restructurations du ministère de la Défense.

Les listes des communes bénéficiant d'un CRSD et des départements devant bénéficier d'un PLR figurent dans la circulaire 5318/SG du Premier ministre aux préfets, en date du 25 juillet 2008 (24 communes et les départements auquel elles appartiennent).

En 2009, 11,2 millions d'euros ont été consommés en 2009, 5,6 millions d'euros au titre du FRED et 5,6 millions d'euros au titre du FNADT, dans le cadre des contrats de redynamisation et des plans locaux de redynamisation.

Le tableau suivant présente les crédits disponibles en 2010 et les prévisions de consommation établies en fonction des premiers dialogues de gestion avec les acteurs locaux.

CRÉDITS D'ACCOMPAGNEMENT TERRITORIAL EN 2010

(en millions d'euros)

	FRED		FNADT	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits disponibles	55	29	49	18
Prévisions de consommation	33	26	20	20

Source : DATAR.

2.– Les mesures d'exonération fiscales et sociales

Outre ces crédits budgétaires, l'article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 met en outre en place des mécanismes d'exonérations fiscales dès lors que le territoire concerné appartient à une zone de restructuration de la défense.

Les zones de restructuration de la défense se répartissent en deux catégories :

1° Les territoires dans lesquels la majorité des actifs résident et travaillent, incluant une ou plusieurs communes, d'une part, caractérisées par une perte d'au moins cinquante emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires et établissements du ministère de la Défense sur le territoire national et, d'autre part, dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense.

Ces territoires doivent satisfaire à l'un des critères suivants :

- a) Un taux de chômage supérieur de trois points à la moyenne nationale ;
- b) Une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0, 15 % ;
- c) Une variation annuelle moyenne négative de l'emploi total sur une période de trois ans supérieure en valeur absolue à 0,75 % ;
- d) Un rapport entre la perte locale d'emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires sur le territoire national et la population salariée d'au moins 5 % ;

2° Les communes, le cas échéant visées au 1°, caractérisées par une perte d'au moins cinquante emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires et établissements du ministère de la défense sur le territoire national et dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense.

Les contrats de redynamisation de site de défense sont conclus entre, d'une part, l'État et, d'autre part, les communes ou groupements de collectivités territoriales correspondant aux sites les plus affectés par la réorganisation du fait d'une perte nette de nombreux emplois directs et d'une grande fragilité

économique et démographique. Ils sont d'une durée de trois ans, reconductible une fois pour deux ans.

Les zones de restructuration de la défense sont délimitées par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'aménagement du territoire qui détermine, pour chaque zone, celle des années comprises entre 2009 et 2013 au titre de laquelle elle est reconnue.

Au total, il existe donc 13 ZRD correspondant à la première catégorie visée ci-dessus (1°), c'est-à-dire la catégorie des communes les plus durement touchées, dans lesquelles sont applicables à la fois un ensemble d'exonérations fiscales et sociales inspirées de celui prévu dans les BER et du dispositif de « *crédit de taxe professionnelle* ».

Dans ces zones, sont donc exonérées pendant cinq ans d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés les contribuables qui créent des activités pendant une période de trois ans, de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant cinq ans les immeubles rattachés à un établissement bénéficiant auparavant d'une exonération de taxe professionnelle, et de TP pendant cinq ans les créations ou extensions d'établissements. En outre, les implantations ou créations d'établissements bénéficient d'une exonération de cotisations sociales pendant trois ans, qui devient dégressive pendant les deux années suivantes.

Il existe par ailleurs 11 ZRD en application du 2° visé ci-dessus qui ne bénéficient que du dispositif « *crédit de taxe professionnelle* ».

D'après les estimations du Gouvernement, ce dispositif devrait coûter 100 millions d'euros par an.

II.- LE FONDS DE SOUTIEN TEMPORAIRE : UN COMPLÉMENT POUR RÉTABLIR L'ÉQUILIBRE DES BUDGETS COMMUNAUX

En plus des différents dispositifs présentés ci-dessus, l'article 173 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 a créé un « *fonds de soutien des communes touchées par le redéploiement territorial des armées* ». Fonds d'aide exceptionnelle temporaire destiné à réduire l'impact de la réforme des armées décidée par le Gouvernement sur les finances publiques locales, il répond à une logique de mutualisation du risque et d'assistance entre les collectivités territoriales.

Ce fonds a été doté en 2009 de cinq millions d'euros par l'article 173 précité et en 2010 de 10 millions d'euros par l'article 130 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

A.- UN FONDS D'AIDE EXCEPTIONNELLE

Le fonds de soutien envisagé contribue au rétablissement de l'équilibre des budgets locaux par la compensation de la perte de ressources des communes affectées par le déménagement des militaires et de leurs familles.

1.— Un fonds destiné à compenser la perte de ressources dues aux conséquences démographiques de la redéfinition de la carte militaire

Les communes touchées par le départ des militaires et de leurs familles risquent de subir une diminution brutale de leurs ressources pour trois raisons principales.

D’abord, les communes affectées vont perdre des dotations à travers la baisse de la DGF des communes par l’effet automatique de la perte de population DGF.

Ensuite, les communes vont perdre des ressources fiscales. La perte de population risque de se traduire par une baisse corrélative des ressources tirées de la taxe d’habitation et de la taxe sur les propriétés bâties. De la même manière, les communes pourraient subir une perte de ressources au titre de la redevance d’enlèvement des ordures ménagères, assise notamment sur la composition des ménages.

Enfin les services publics communaux à caractère industriel et commercial (SPIC) très dépendants du nombre d’usagers risquent de subir une perte sensible de leurs recettes d’exploitation (la piscine municipale par exemple).

2.— Un fonds dont les crédits sont répartis en fonction de l’évolution des ressources des communes concernées

Le Gouvernement répartit les crédits du fonds sous la forme d’attributions individuelles au cas par cas, à l’instar des aides exceptionnelles visées à l’article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales selon lequel « *sous réserve des dispositions de l’article L. 1524-4, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières* ».

L’article L. 2335-2-1 du CGCT précise simplement que « *la répartition des crédits du fonds tient compte de l’évolution des ressources des communes concernées par le plan de redéploiement territorial des armées. Elle est fixée par arrêté conjoint du ministre de l’intérieur et du ministre chargé du budget.* »

Le principal critère d’éligibilité est l’évolution négative des ressources de la commune lorsqu’elle démontre le lien direct entre la mesure de restructuration des armées et ses pertes de ressources ou celles de ses services publics communaux à caractère industriel et commercial. Il en résulte que ce critère d’éligibilité n’est pas fondé sur la richesse de la commune mais bien sur la compensation de la perte de ressources liées au départ des militaires et de leurs familles.

Il est également prévu que les demandes de crédits auprès du fonds de soutien soient instruites par les préfetures. Les préfets devront vérifier l’existence du lien de causalité et évaluer la perte de ressources par la comparaison entre la situation de la commune ex ante et ex post (baisse des dotations, de la fiscalité

directe, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou pertes de recettes d'exploitation des SPIC).

Une circulaire du 4 décembre 2009 précise les critères objectifs sur la base desquels le préfet rend une décision de versement d'aide.

3.– Un fonds dont les crédits pourront être reversés aux services publics à caractère industriel et commercial affectés par le départ des familles

L'article L. 2335-2-1 du CGCT prévoit par ailleurs que *« par dérogation aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2, les subventions accordées au titre du fonds pourront être reversées, en tout ou partie, aux services publics communaux à caractère industriel et commercial, les subventions accordées au titre du fonds pourront être reversées, en tout ou partie, aux services publics communaux à caractère industriel et commercial »*.

L'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que *« les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses »*.

L'article L. 2224-2 du même code *« interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1.*

Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs. »

La combinaison de ces deux articles a donc pour effet d'empêcher les communes de venir au soutien de leurs services publics communaux à caractère industriel et commercial (SPIC) qui subiraient une perte de recettes d'exploitation.

La dérogation au principe d'interdiction de prise en charge par les communes des dépenses de leurs SPIC semble donc tout à fait justifiée pour permettre aux communes affectées par le redéploiement des armées de rétablir l'équilibre des budgets annexes de leurs SPIC.

B.— UN FONDS D'AIDE EXCEPTIONNELLE TEMPORAIRE

Le présent article précise que le montant du fonds créé est fixé à dix millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2009.

Ces crédits sont inscrits à l'action n° 1 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* du programme 122 *Concours spécifiques et Administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Ils correspondent donc à des subventions d'équilibre exceptionnelles, tant pour les budgets communaux, que pour les budgets des SPIC communaux.

En principe, ces crédits correspondent à une subvention non pérenne au profit des communes concernées. Le Gouvernement envisage néanmoins de pérenniser cette aide au-delà de 2011.

Le Rapporteur spécial soutient cette proposition tant il est nécessaire d'aider les communes les plus en difficulté à rétablir l'équilibre de leurs finances locales à la suite d'une décision du Gouvernement de moderniser la défense française.

*

* *

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 83 sans modification :

*

* *

Article 84

Prise en compte de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) dans la répartition de la dotation de péréquation urbaine (DPU)

Texte du projet de loi :

Au sixième alinéa de l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales, les mots : « revenu minimum d'insertion » sont remplacés par les mots : « montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article vise à tirer les conséquences de la généralisation du revenu de solidarité active intervenue le 1^{er} juin 2009 et de la disparition concomitante du revenu minimum d'insertion sur les modalités de répartition de la dotation de péréquation urbaine, prévues à l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales.

A partir de 2011, la dotation de péréquation urbaine devra prendre en compte les charges supportées par les départements au titre du revenu de solidarité active (proportion de bénéficiaires du montant forfaitaire et du montant forfaitaire majoré) au 1^{er} janvier de l'année précédant celle de la répartition.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de prendre en compte la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) dans la répartition de la dotation de péréquation urbaine (DPU) à la place du revenu minimum d'insertion.

I.- LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RMI EST UN CRITÈRE DE RÉPARTITION DE LA DPU DEPUIS 2005

A.- LA DPU : UNE DOTATION DE PÉRÉQUATION AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS URBAINS

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements, dont l'architecture a été profondément modifiée par les lois de finances pour 2005 et 2006, est désormais composée de quatre dotations distinctes ⁽¹⁾ :

– **la dotation de compensation**, créée en 2004, correspond aux montants dus en 2003 au titre de l'ancien concours particulier comprenant la suppression des contingents communaux d'aide sociale et de 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD) hors compensations fiscales (2,83 milliards d'euros en 2010) ;

– **la dotation forfaitaire** composée depuis 2005 d'une dotation de base correspondant à 74,02 euros par habitant en 2010 et d'un complément de garantie destiné à assurer à chaque département la perception d'un montant total de dotation forfaitaire au moins égal à celui de 2004 indexé à hauteur de 50 % du

(1) Les deux dernières étant des dotations de péréquation.

taux de croissance de la DGF. Pour l'année 2010, le comité des finances locales a retenu un taux d'indexation de 30 % du taux globale de la DGF, soit un taux d'indexation de + 0,18 %. Au total, la dotation forfaitaire a atteint près de 8 milliards d'euros en 2010, soit une évolution moyenne de + 0,77 % par rapport à 2009 ;

– **la dotation de péréquation urbaine (DPU)** est versée aux départements urbains – c'est-à-dire dont la densité est supérieure à 100 habitants au km² et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 % ⁽¹⁾ – dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier par habitant moyen des départements urbains. Les critères de répartition de la DPU sont exposés ci-dessous ;

– **la dotation de fonctionnement minimale** est versée aux départements non urbains, c'est-à-dire ne remplissant pas les critères d'éligibilité à la DPU, dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal au double du potentiel financier par habitant moyen. Elle est répartie en fonction de la longueur de la voirie et du potentiel financier par habitant.

L'augmentation annuelle du solde de la DGF des départements disponible après prélèvement de la dotation de compensation et de la dotation forfaitaire est répartie librement par le comité des finances locales entre la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

Pour l'année 2010, le comité des finances locales a choisi d'affecter 35 % de cet accroissement à la DPU et 65 % à la DFM. Ces choix font progresser la DPU de 0,21 % par rapport à 2009 et la DFM de 0,27 % par rapport à 2009.

MASSES DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES DÉPARTEMENTS EN 2010

(en millions d'euros)

	Masse à répartir	Évolution 2010/2009 (en %)
Total DGF des départements	12 188,23	+ 0,6
Dotation de compensation	2 836,7	+ 0,26
Dotation forfaitaire	8 008,3	+ 0,77
– dont dotation de base	4 785,4	+ 1,17
– dont complément de garantie	3 204, 8	+ 0,18
Dotations de péréquation	1 342,6	+ 0,24
– dont DPU	555, 6	+ 0,21
– dont DFM	786,9	+ 0,27

Source : Circulaire DGCL, 18 mars 2010

(1) En 2010, 32 départements remplissent ces critères. A contrario, 64 départements sont donc éligibles à la DFM.

B.- LA PRISE EN COMPTE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RMI DANS LE MONTANT DE LA DOTATION VERSÉE AUX DÉPARTEMENTS

La DPU est versée aux départements en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier par habitant, le revenu par habitant, de la proportion de bénéficiaires d'aides personnalisées au logement et la proportion de bénéficiaires du RMI.

La loi de finances pour 2005 a en outre prévu un mécanisme d'écrêtement des augmentations de dotation par habitant supérieures à 20 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente. Les disponibilités ainsi dégagées sont réparties au profit de l'ensemble des départements ne subissant pas d'écrêtements. Seule la Seine-Saint-Denis a été concernée par ce dispositif en 2008. En 2009 comme en 2010, aucun département n'est concerné.

Les départements perdant leur éligibilité à la DPU bénéficient par ailleurs d'une garantie dite « de sortie » égale, la première année, à 2/3 de la DPU perçue la dernière année d'éligibilité et la deuxième année, à 1/3 de ce même montant. En 2010, deux départements bénéficient de cette garantie de sortie : (le département de Paris et le département des Hauts-de-Seine).

La répartition de la DPU s'effectue en fonction d'un indice synthétique calculé comme suit.

INDICE SYNTHÉTIQUE DE LA DPU

Potentiel financier de l'ensemble des départements urbains	685,934211
+ potentiel financier du département	+
= sous-total	.....
x pondération retenue pour le potentiel financier	x 0,50
= part, dans l'indice, du potentiel financier	..... (a)
Nombre de personnes couvertes par les allocations logements du département	.....
+ nombre de logements du département	+
= part relative des personnes couvertes par les allocations logements du département	.....
+ part relative des pers. couv. par les all. logt. dans l'ensemble des départements urbains	0,452885
x pondération retenue pour les allocations logements	x 0,25
= part, dans l'indice, des personnes couvertes par les allocations logements	..... (b)
Nombre de bénéficiaires du RMI par habitant du département	.....
+ Nombre de bénéficiaires du RMI par habitant de l'ensemble des départements urbains	0,018369
X pondération retenue pour le RMI	x 0,10
= part, dans l'indice, du nombre de bénéficiaires du RMI	..... (c)
Revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements urbains	13 763,563953
+ revenu moyen par habitant du département	.....
X pondération retenue pour le revenu	x 0,15
= part, dans l'indice, du revenu	..... (d)
Indice synthétique = (a) + (b) + (c) + (d)	..... (e)

Source : Circulaire DGCL, 18 mars 2010

À partir de cet indice synthétique, le montant de la DPU distribuée – avant redistribution liée à un éventuel écrêtement – est calculé à partir du produit entre la population DGF, l'indice synthétique du département présenté ci-dessus et de la valeur de point 2010 (soit 13,78627732 euros).

II.– LA RÉFORME DU RSA DOIT ÊTRE PRISE EN COMPTE DANS LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA DPU

A.– LA RÉFORME DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)

1.– Rappel du dispositif

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 a procédé à la généralisation du revenu de solidarité active (RSA), qui s'est substitué, à compter du 1^{er} juin 2009, au revenu minimum d'insertion (RMI), à l'allocation de parent isolé (API), aux systèmes d'intéressement (primes forfaitaires de retour à l'emploi) et à la prime de retour à l'emploi. Cette généralisation a fait suite à une période d'expérimentation de deux années menée dans 34 départements, s'inscrivant dans le cadre de l'engagement du Gouvernement de réduire d'un tiers la pauvreté en cinq ans ⁽¹⁾.

L'allocation servie aux bénéficiaires sans emploi est prévue pour se situer exactement au niveau antérieur du RMI ; elle est majorée pour les personnes isolées ayant des enfants à charge dans les mêmes conditions que l'API.

La mise en œuvre du RSA vise par ailleurs à augmenter l'incitation à reprendre un emploi, en rendant les revenus plus prévisibles ; à cet effet, le RSA doit mettre fin aux situations dans lesquelles la reprise d'un emploi se traduit par une baisse de revenus. Par ailleurs, le RSA est ouvert à l'ensemble des travailleurs à revenu modeste.

La réforme vise en outre un objectif de simplification des dispositifs antérieurs ; antérieurement, les droits au RMI étaient perdus en cas de reprise d'emploi et contribuaient aux phénomènes de trappe qui enferment dans la pauvreté. C'est le cas notamment de la couverture maladie universelle, des aides au logement ou encore des exonérations de taxe d'habitation. Pour l'attribution de ces droits, des critères de ressources seront substitués au critère de statut et le passage vers l'emploi ne s'accompagnera plus d'une perte brutale des droits mais d'une réduction progressive.

En contrepartie de ces droits nouveaux, le bénéficiaire du revenu de solidarité active voit ses devoirs renforcés dans le champ de l'emploi : le bénéficiaire disponible pour rechercher un emploi est orienté de manière prioritaire soit vers l'agence Pôle-emploi soit, si le département décide d'y recourir, vers l'un des organismes de placement ou vers un autre organisme participant au service public de l'emploi.

(1) Les simulations effectuées dans le cadre des travaux préparatoires de la réforme évaluent à environ 700 000 le nombre des personnes qui sortiront immédiatement de la pauvreté grâce au RSA.

La mise en oeuvre du revenu de solidarité active relève de la responsabilité de l'État et des départements. La compétence de ces derniers en matière de politique d'insertion est ainsi réaffirmée. L'extension de la compétence des conseils généraux aux anciens publics bénéficiaires de l'API est intégralement compensée dans des conditions précisées par la loi, conformément aux exigences constitutionnelles.

Compétent pour attribuer la prestation, le président du conseil général l'est également pour décider de l'organisation du dispositif local d'orientation et de l'accompagnement du bénéficiaire sans emploi, ainsi que des sanctions qui pourraient être décidées en cas de non respect, par le bénéficiaire, de ses obligations, telles que déclinées dans son projet personnalisé d'accès à l'emploi, ou en cas de fraude. Celles-ci peuvent aller jusqu'à la suspension, en tout ou partie, de la prestation.

L'État doit assumer, de son côté, la charge de ce dispositif, et en particulier le financement intégral du surcoût associé : à ce titre, est institué un prélèvement additionnel de 1,1 % au prélèvement social sur les revenus du capital et à la taxe additionnelle à ce prélèvement, qui abondera un fonds national des solidarités actives.

La mise en place du RSA nécessite en outre son articulation avec la prime pour l'emploi (PPE). Les personnes éligibles aux deux dispositifs, soit 1,4 million de bénéficiaires, percevront le plus favorable des deux.

2.– Mise en oeuvre

Selon les derniers chiffres rendus publics par M. Marc-Philippe Daubresse, ministre de la Jeunesse et des solidarités actives, 1,791 million de foyers ont perçu le RSA contre 1,777 million au titre du mois d'avril 2010.

Parmi ces 1,791 million de foyers bénéficiaires :

– 1,158 million de foyers ne touchent aucun revenu d'activité et perçoivent uniquement du « RSA socle » ;

– 633 363 foyers, soit près de 35,3 % de l'ensemble des foyers bénéficiaires, ont perçu le RSA en complément de leur revenu d'activité. Parmi ceux-ci, environ 189 000 foyers ont un faible revenu d'activité et perçoivent donc à la fois du RSA « socle » et du RSA « activité », et 445 000 touchent uniquement du RSA « activité ». Ces derniers étaient 438 000 en avril, soit une progression de 1,5 %.

La progression globale du nombre de foyers allocataires pour le mois de février est de 15 789, progression qui se décompose en deux catégories :

– les foyers dont au moins l'un des membres travaille et qui perçoivent le RSA « activité ». Ils sont au nombre de 6 867 foyers supplémentaires ;

– les allocataires sans activité professionnelle et qui perçoivent le RSA « socle » qui sont au nombre de 8 922 supplémentaires en mai (+ 0,7% par rapport à avril).

Ces chiffres démontrent que le RSA « activité » poursuit sa montée en charge, et constitue, sur le long terme, une réponse pertinente à la crise.

B.– CETTE RÉFORME DOIT ÊTRE PRISE EN COMPTE DANS LE CALCUL DE LA DPU

Le présent article conduit, en toute logique, à prendre en compte la généralisation du RSA dans l'indice synthétique permettant de calculer la DPU.

On pourrait penser que cette substitution, en apparence technique, peut conduire à modifier le montant de la DPU distribuée ; en effet, le nombre des bénéficiaires du RSA n'est pas identique au nombre des allocataires du RMI lors de sa suppression.

Selon les derniers chiffres disponibles avant la suppression du RMI, 1,13 million de foyer en bénéficiaient en avril 2009. Au mois de juin 2010, 1,78 million de foyers bénéficient désormais du RSA.

Toutefois, cette augmentation du nombre de bénéficiaire ne devrait pas avoir d'impact significatif sur le montant de la DPU. En effet, **le nombre des bénéficiaires du RSA est un critère de charge parmi d'autres, affecté du coefficient de pondération 0,1 (soit le plus petit coefficient de l'indice).**

En outre, le nombre de bénéficiaires du RSA par département sera ramené au nombre de bénéficiaire du RSA de l'ensemble des départements urbains, ce qui aura pour effet de neutraliser, sous la forme d'un rapport, l'augmentation nette du nombre de bénéficiaires.

*

* *

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 84 sans modification :

*

* *

Après l'article 84

La Commission examine l'amendement II-CF-108 de M. Jean Launay.

M. Jean Launay. Cet amendement vise à pointer du doigt le problème des conseils généraux compte tenu de la mise en œuvre du RSA. On constate en effet une divergence de pratiques et la qualité insuffisante des données transmises par l'État aux départements pour leur permettre de ventiler correctement la dépense relative au RSA majoré. L'objet de cet amendement est de demander au Gouvernement de présenter un rapport détaillant les difficultés d'imputation de la dépense transmise par les opérateurs de l'État aux conseils généraux en précisant les modalités selon lesquelles ces départements bénéficient d'un droit à compensation au moins égal aux dépenses de RSA majoré exposées au titre de l'exercice 2009.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Je suis défavorable à cet amendement puisque la loi sur le RSA prévoit déjà pas moins de six rapports sur la mise en œuvre du RSA. Je suis sûr que l'ensemble de ces rapports nous permettra d'avoir une vision claire des difficultés décrites par le présent amendement.

M. Charles De Courson. Je précise que nous avons fait un travail très intéressant au premier semestre 2010 dans le cadre de la conférence des déficits, sur la mise en œuvre des quatre grandes prestations sociales gérées par les départements. Il ressort de cette étude qu'il existe deux ou trois facteurs objectifs qui expliquent 85 à 90 % des différences entre les départements. Pour le reste, il convient de constater des pratiques de bonne gestion d'un côté et de mauvaise gestion de l'autre, indépendamment de l'appartenance politique des départements.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Cette étude a également montré que certains départements irréprochables du point de vue des critères de bonne gestion (comme le département du Tarn, par exemple) se trouvent néanmoins en grande difficulté sans forcément que l'on puisse trouver une explication. Il faudra, pour ces départements, trouver une solution.

M. Jean Launay. Je constate que le Rapporteur général reconnaît lui-même l'existence de certaines difficultés injustifiées pour certains départements. Par conséquent, même s'il existe déjà six rapports sur le RSA, un rapport spécifique sur les difficultés rencontrées par les départements n'est pas vain.

M. Jean-Marie Binetruy. Je souhaite signaler à la commission que le rapport d'enquête que la Cour des comptes vient de nous adresser en application de l'article 58-2° de la LOLF sur l'allocation aux adultes handicapés met notamment en évidence des disparités spectaculaires entre les départements, dont il serait intéressant d'évaluer les facteurs explicatifs.

La Commission rejette l'amendement II-CF-108.

*

* *

Article 85

Élévation du seuil d'éligibilité à la garantie attribuée au titre du coefficient d'intégration fiscale

Texte du projet de loi :

Le 1° du II de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « A compter de 2011, cette garantie s'applique lorsque leur coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,6. » ;

2° Le second alinéa est ainsi modifié :

a) Dans la première phrase, les mots : « en 2005 » sont supprimés ;

b) La seconde phrase est supprimée.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'objet du présent article est de limiter le poids des garanties s'appliquant aux dotations d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), attribuées au titre de leur coefficient d'intégration fiscale (CIF).

En effet, la dotation d'intercommunalité fait l'objet de nombreuses garanties qui rigidifient la répartition de cette dotation. Ainsi, pas moins de 914 EPCI ont bénéficié de garanties pour un coût total de 275 M€ en 2010 (soit plus de 10 % du montant total réparti au titre de la dotation d'intercommunalité).

Le nombre de bénéficiaires de la garantie CIF ayant augmenté sensiblement en raison de la progression de l'intégration fiscale des intercommunalités, il est proposé de procéder au relèvement des seuils d'éligibilité à cette garantie.

La minoration du poids des garanties dans les modalités d'attribution de la dotation d'intercommunalité dégagera des ressources permettant de financer les besoins liés à la création de nouvelles structures intercommunales ainsi qu'à la rationalisation des périmètres existants.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de limiter les garanties applicables à la dotation d'intercommunalité des EPCI dans un contexte de gel en valeur de la DGF ; à cet effet, il relève le seuil d'éligibilité à la garantie attribuée au titre du coefficient d'intégration fiscale.

I.- LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ EST ASSORTIE NOMBREUSES GARANTIES QUI RIGIDIFIENT SA RÉPARTITION

A.- LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ DES EPCI À FISCALITÉ PROPRE

1.- Les EPCI bénéficiaires et les modalités de calcul de la dotation

La dotation d'intercommunalité constitue l'une des deux composantes de la DGF attribuées aux EPCI, l'autre part étant la dotation de compensation correspondant à la compensation de la part salaire perçue antérieurement en dehors de la DGF.

L'article L. 5211-28 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, prévoit que les EPCI à fiscalité propre reçoivent, à compter de l'année où ils perçoivent pour la première fois le produit de leur fiscalité, une attribution au titre de la dotation d'intercommunalité.

Conformément à l'article L. 5211-29 du même code, le montant total de la dotation d'intercommunalité est fixé chaque année par le comité des finances locales ; à cet effet celui-ci fixe la dotation moyenne par habitant pour chacune des catégories d'EPCI.

Cette dotation moyenne inclut une provision permettant de couvrir les garanties présentées ci-dessous.

Cinq catégories d'EPCI peuvent percevoir la dotation d'intercommunalité :

- les communautés de communes à fiscalité additionnelle ;
- les communautés de commune à taxe professionnelle unique ;
- les communautés urbaines ;
- les communautés d'agglomération ;
- les syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle.

Le tableau ci-dessous récapitule pour ces différentes catégories d'EPCI les montants des dotations moyennes par habitants fixées par le comité des finances locales pour l'année 2010.

DOTATIONS MOYENNES PAR HABITANT DES EPCI EN 2010

(en euros)

EPCI	Dotation moyenne par habitant
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	20,05
Communautés de communes à TPU non bonifiée	24,48
Communautés de commune à TPU bonifiée	34,06
Syndicats d'agglomération nouvelle	48,42
Communautés d'agglomération	45,4
Communautés urbaines	60

Source : DGCL

Une fois déterminées les enveloppes moyennes allouées à chaque catégorie d'EPCI, ces montants sont séparés en une dotation de base et une dotation de péréquation représentant respectivement 30% et 70% des enveloppes attribuées à chaque catégorie hors des dispositifs de garantie qui seront exposés ci-dessous.

La dotation de base et la dotation de péréquation sont ensuite réparties entre les EPCI éligibles en fonction de leur population, de leur coefficient d'intégration fiscale (CIF) et de leur potentiel fiscal⁽¹⁾. L'enveloppe globale étant fermée, l'attribution individuelle de chaque groupement dépend du poids relatif de sa population de son intégration fiscale et de sa richesse par rapport à la moyenne de sa catégorie.

MODALITÉS DE CALCUL DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ

La dotation de base correspond au produit de la population DGF, du CIF et de la valeur de point sauf pour les syndicats d'agglomération nouvelle pour lesquels le CIF n'est pas pris en compte. (dotation de base = population DGF x CIF x VP).

La dotation de péréquation allouée à un EPCI correspond au produit de sa population DGF, de son CIF, de l'écart relatif entre son potentiel fiscal et le potentiel fiscal moyen de sa catégorie et de la valeur de point (dotation de péréquation = population DGF x CIF x écart relatif de PF X VP).

La dotation de d'intercommunalité est égale à la somme des deux dotations de base et de péréquation, corrigée éventuellement des différents mécanismes de garantie.

Enfin, la dotation effectivement distribuée à chaque EPCI correspond à la dotation spontanée – calculée à partir de l'addition de la dotation de base et de la dotation de péréquation – corrigée, le cas échéant, par le biais des mécanismes de garantie décrits ci-dessous.

2.– Des mécanismes de garantie complexes qui rigidifient sa répartition

(1) Sauf pour les communautés urbaines qui perçoivent une dotation forfaitisée à hauteur de 60 euros par habitant (population DGF).

Le versement de la dotation d'intercommunalité est assorti de plusieurs dispositifs de garantie destinés à limiter ses variations :

1. la première garantie, prévue par le I de l'article L. 5211-33 du CGCT, prévoit que les communautés de communes et les communautés d'agglomération ne peuvent recevoir, à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, une attribution par habitant inférieure à 80 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente. Si la dotation par habitant baisse de plus de 20 %, un complément est versé sous forme de garantie ;

2. une garantie spécifique entoure les transformations d'EPCI afin que des considérations financières ne les découragent pas d'évoluer vers des formes d'intercommunalité plus intégrées.

À cet effet, le II de l'article L. 5211-33 du CGCT prévoit qu'un EPCI qui change de catégorie, qui est issu d'une fusion ou qui fait suite à un ou plusieurs autres EPCI perçoit, les deux premières années d'attribution de la dotation dans la nouvelle catégorie ou après la fusion, une attribution par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire des communes. Pour les trois années suivantes, elle est au moins égale à 95 %, puis 90 % puis 85 % de la DGF perçue l'année précédente. Si la dotation ne suffit pas, le complément est attribué sous la forme d'une garantie ;

3. Il est par ailleurs prévu deux garanties d'évolution de la dotation spontanée : pour les EPCI d'au moins trois ans dans leur catégorie, si la dotation spontanée est en hausse, la dotation d'intercommunalité totale ne peut pas baisser. Si la dotation spontanée baisse, le taux de baisse de la dotation totale ne peut pas être supérieur au taux de baisse de la DGF spontanée ;

4. Il existe une garantie propre aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo* : la dotation par habitant est, pour la deuxième année d'attribution de la dotation, au moins égale à celle perçue l'année précédente indexée sur la dotation forfaitaire des communes. En outre, elle ne peut, au titre des 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} années d'attribution dans la même catégorie percevoir une attribution par habitant inférieure respectivement à 95 %, 90 % et 85 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente ;

5. Les communautés d'agglomération, les communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, ainsi que les communautés de communes faisant application des dispositions du même article, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 50 % au potentiel fiscal par habitant de la catégorie à laquelle elles appartiennent ne peuvent percevoir, à compter de la deuxième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, une attribution par habitant inférieure à celle perçue l'année précédente ;

6. Enfin, il existe une garantie liée au coefficient d'intégration fiscale destiné à accompagner la progression des EPCI vers des formes plus intégrées de coopération intercommunale.

À cet effet, le 1^o du II de l'article L. 5211-33 du CGCT prévoit deux dispositifs :

– à compter de 2005, les communautés de communes à fiscalité additionnelle dont le coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,5 perçoivent une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire des communes ;

– par ailleurs, les communautés d'agglomération et les communautés de communes à TPU dont le coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,5 en 2005 perçoivent une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire des communes. Cet alinéa a été ensuite complété afin d'indiquer qu'à compter de 2006, cette garantie s'applique lorsque leur coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,4.

D'après les informations fournies par le Gouvernement, **l'ensemble de ces garanties ont représenté 275 millions d'euros en 2010 réparties entre 914 EPCI (soit 10 % du montant total de la dotation d'intercommunalité).**

MONTANT DES GARANTIES DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ EN 2010

(en millions d'euros)

	Garantie CIF	Garantie création	Garantie 80%	Garantie dotation spontanée	Garantie potentiel fiscal	Total
CA	19,2	11,1	-	18,7	13,6	62,7
SAN	-	-	-	2,9	-	2,9
CC 4 taxes	23	0,6	0,37	2,7	0,2	26,7
CC TPU	5,2	6,5	1,09	6	4,8	23,8
CU	-	-	-	159	-	159
Total	47,5	18,3	1,13	189,6	18,7	275,2

Source : DGCL.

EPCI BÉNÉFICIAIRES DES GARANTIES DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ EN 2010

(en millions d'euros)

	Garantie CIF	Garantie création	Garantie 80%	Garantie dotation spontanée	Garantie potentiel fiscal	Total
CA	27	9	-	31	11	78
SAN	-	-	-	4	-	4
CC 4 taxes	223	2	5	155	9	394
CC TPU	173	34	10	120	130	467
CU	-	-	-	14	-	14
Total	423	45	15	324	150	957

Source : DGCL.

Les tableaux qui précèdent démontrent donc que la garantie CIF occupe une place importante dans l'ensemble des garanties qui s'appliquent au versement de la dotation d'intercommunalité.

En outre, on constate que ce poids tend à s'accroître depuis quelques années.

MONTANTS ET BÉNÉFICIAIRES DE LA GARANTIE CIF

(en millions d'euros)

	2007		2008		2009		2010	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
CA	12	2,5	13	4,3	22	12,2	27	19,2
CC FA	193	20,2	194	20,4	223	22,4	223	23
CC TPU	16	55,1	19	398,9	87	2,1	173	5,2
Total	221	22,8	226	25,1	332	36,7	423	47,5

CC FA : Communautés de communes à fiscalité additionnelle

CC TPU : Communautés de communes à taxe professionnelle unique

CA : Communautés d'agglomération

Source : DGCL.

B.- LES MODALITÉS DE CALCUL DU COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE (CIF)

Le CIF est donc le pivot de la répartition de la dotation d'intercommunalité ; il permet de mesurer le niveau d'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il perçoit lui-même et la totalité de la fiscalité perçue sur son territoire par les communes et leur groupement. À ce titre, il constitue donc un indicateur le plus fiable possible de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

Aujourd'hui, le CIF concerne l'ensemble des EPCI à l'exception des communautés urbaines dont la dotation est forfaitisée. Alors qu'il était utilisé pour les seuls EPCI à fiscalité additionnelle, la loi du 12 juillet 1999 précitée a également introduit le CIF dans le calcul de la dotation versée aux EPCI à TPU (à l'exception des syndicats d'agglomération nouvelle). Afin de lisser l'impact de cette mesure, cette prise en compte a été lissée dans le temps pour les communautés de communes à TPU à raison de 10 % supplémentaires par an entre 2000 et 2009. En revanche, la prise en compte du CIF a été immédiate par les communautés d'agglomération qui ont été créées par cette loi.

Le CIF est calculé, pour l'ensemble des EPCI, à partir du produit fiscal des quatre impositions directes locales, auxquelles il faut ajouter, le cas échéant, le produit de la fiscalité additionnelle pratiquée par l'EPCI de même que la taxe professionnelle de zone. Sont également prises en compte la taxe ou la redevance pour enlèvement des ordures ménagères ainsi que la redevance d'assainissement. Cette dernière redevance a toutefois été retirée du calcul du CIF pour les communautés de communes à TPU et à fiscalité additionnelle à compter de 2001.

La loi du 12 juillet 1999 a par ailleurs apporté une seconde innovation en instaurant un mécanisme de **correction des dépenses de transfert.**

Il était en effet apparu que, pour majorer leur dotation, certains EPCI levaient en apparence une fiscalité importante mais en reversaient en réalité la majeure partie aux communes membres sous la forme de subvention diverses.

Pour éviter cet effet d'aubaine, la loi du 12 juillet 1999 a donc prévu que les transferts fiscaux des EPCI vers les communes membres, leurs établissements publics, les établissements publics locaux non rattachés et les associations syndicales autorisées seraient progressivement retirés du calcul du CIF.

Afin de ne pas déstabiliser les budgets des EPCI, cette modification a été prise en compte progressivement à raison de 10 % par an entre 2000 et 2009.

La loi de finances pour 2005 n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 a en outre prévu une **simplification du dispositif de minoration du CIF par les dépenses de transfert**.

La déduction de ces dépenses est supprimée pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, dans la mesure où le dispositif précédent ne corrigeait que marginalement leur coefficient d'intégration fiscale et conduisait à une certaine instabilité du montant de la dotation versée d'une année sur l'autre.

Pour les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération, la définition des dépenses de transfert est recentrée sur l'attribution de compensation (AC) et la dotation de solidarité communautaire (DSC) qui représentaient, en 2004, plus de 95 % des dépenses de transfert prises en compte dans ce dispositif.

Cette loi a par ailleurs accéléré la prise en compte des dépenses de transfert dans le calcul du CIF, afin d'atteindre une prise en compte totale en 2006. Elle a par ailleurs prévu la prise en compte dans le calcul du CIF certaines dotations de compensation, à savoir la dotation de compensation de la suppression de la part salaire et les dotations de compensation liées à certaines exonérations fiscales (zone de redynamisation urbaine, zone franche urbaine, statut fiscal de la Corse). Au total, le tableau ci-dessous retrace les éléments pris en compte pour le calcul du CIF pour chaque type d'EPCI à fiscalité propre.

ÉLÉMENTS PRIS EN COMPTE POUR LE CALCUL DU CIF

	CC FA	CC TPU	CA
Taxe sur le foncier bâti	*	*	*
Taxe sur le foncier non bâti	*	*	*
Taxe d'habitation	*	*	*
Taxe professionnelle ⁽¹⁾	*	*	*
Taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères	*	*	*
Redevance d'assainissement			*
Compensation de la part salaire		*	*
Compensation d'exonérations fiscales (ZRU, ZFU, statut fiscal de la Corse)		*	*

CC FA : Communautés de communes à fiscalité additionnelle

CC TPU : Communautés de communes à taxe professionnelle unique

CA : Communautés d'agglomération

CU : Communautés urbaines

Source : DGCL

Ces modalités de calcul aboutissent aux CIF moyens retracés dans le tableau ci-dessous.

COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE MOYEN PAR CATÉGORIE D'EPCI

	2006	2007	2008	2009	2010
CC FA	28,7489 %	29,5138 %	29,92%	30,6039 %	31,76%
CC TPU	27,1623 %	28,5361 %	29,14%	30,3034 %	31,73%
CA	27,61%	28,6238 %	29,60%	31,1008 %	32,13%

CC FA : Communautés de communes à fiscalité additionnelle

CC TPU : Communautés de communes à taxe professionnelle unique

CA : Communautés d'agglomération

Source : DGCL

II.- DANS UN CONTEXTE DE GEL EN VALEUR DE LA DGF, DES MARGES DE MANŒUVRE DOIVENT ÊTRE TROUVÉES POUR FINANCER LE DÉVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Si, entre 2003 et 2008, l'État a considérablement renforcé son soutien financier en faveur des collectivités locales en augmentant ses concours – la DGF a en effet augmenté de plus de 4 milliards d'euros sur cette période – il apparaît aujourd'hui que les collectivités locales doivent participer à l'effort national de redressement des finances publiques.

(1) En l'absence de modification législative tirant les conséquences de la réforme de la TP, c'est toujours cette imposition qui est prise en compte dans le calcul du CIF, jusqu'à son remplacement par la contribution économique territoriale et l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER)

A.– LE GEL EN VALEUR DE LA DGF IMPOSE DES AJUSTEMENTS DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ

1.– Une norme d'évolution de plus en plus stricte de la DGF dont il faut tirer les conséquences

Cet effort des collectivités locales a été inscrit dans une perspective pluriannuelle par le biais de l'article 7 de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2009-2012 (n° 2009-135 du 9 février 2009) imposant une norme d'évolution « zéro volume » de l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales.

Pourtant, cette norme de dépenses a été entendue de manière relativement souple, dans la mesure où le FCTVA a progressé librement afin de soutenir l'investissement local dans un contexte de crise économique.

Compte tenu de l'importance des concours de l'État aux collectivités, il est de plus important que la norme de l'évolution des concours de l'État aux collectivités soit ajustée avec l'évolution des dépenses de l'État.

En effet, les concours de l'État aux collectivités représentent en 2010 74 340 millions d'euros. Hors dégrèvements et fiscalité transférée, ces concours représentent 60 242 millions d'euros, soit 22 % du périmètre du budget général auquel l'État applique sa norme de dépense.

La contrainte pesant sur les concours de l'État devrait être accrue dans la mesure où le projet de loi de programmation des finances publiques 2011-2014, actuellement en discussion au Parlement, prévoit que la norme applicable dans ce domaine soit la même que celle de l'État, c'est-à-dire un gel en valeur. Ce projet de loi de programmation prévoit par ailleurs une extension du périmètre normé, qui comprend désormais l'intégralité des prélèvements sur recette en leur faveur et l'ensemble des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

2.– Les conséquences liées au développement de l'intercommunalité

Malgré ce gel en valeur des concours de l'État, donc de la DGF, la part de la dotation d'intercommunalité au sein de cette DGF devrait continuer d'augmenter.

Cette augmentation provient en premier lieu du **recensement rénové** en vigueur depuis 2009, lequel réactualise tous les ans la population à prendre en compte pour les dotations de l'État notamment la dotation d'intercommunalité.

En outre, le **développement de la carte de l'intercommunalité** induit la création de nouveaux groupements et la transformation de groupements existants en établissements plus intégrés. Le montant de la dotation moyenne par habitant variant en fonction de ce degré d'intégration, ces évolutions se traduisent par une augmentation de la dotation d'intercommunalité.

Compte tenu des estimations relatives à la croissance de la population, de la tendance des dernières années en matière de regroupement intercommunal et de l'impact présumé du projet de loi portant réforme des collectivités locales, le Gouvernement anticipe un surcoût de 89 millions d'euros.

Cette évolution impose de trouver des marges de manœuvre au sein de la DGF versée aux EPCI, sachant par ailleurs que la dotation de compensation des EPCI doit déjà baisser, en 2011, à concurrence du montant de la taxe sur les surfaces commerciales qui leur a été affecté dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

B.- LE PRÉSENT DISPOSITIF VISE A CIBLER LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITE SUR LES EPCI LES PLUS INTÉGRÉS

À cet effet, le présent article 85 vise à cibler davantage la dotation d'intercommunalité sur les EPCI les plus intégrés, en relevant le seuil d'éligibilité à la garantie liée aux coefficients d'intégration fiscale.

À cet effet, **les deux premiers alinéas** de cet article modifient le dispositif de la garantie applicable aux communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts – c'est-à-dire aux communautés de communes n'ayant pas mis en place la taxe professionnelle unique.

Alors que l'article L. 5211-33 du CGCT prévoit actuellement que ces EPCI dont le coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,5 perçoivent une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire des communes, le présent article prévoit de compléter cet alinéa afin d'indiquer qu'à compter de 2011, cette garantie s'applique lorsque leur coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,6.

Les alinéas 3 à 5 modifient par ailleurs l'alinéa similaire applicable aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes à taxe professionnelle unique.

Le dispositif en vigueur prévoit d'une part que ces EPCI perçoivent une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire des communes lorsque leur coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,5 en 2005 et d'autre part que ces garanties s'appliquent, à compter de 2006, lorsque leur coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,4.

Le présent article supprime cette dernière phrase ainsi que la référence à l'année 2005, ce qui conduit à relever, à compter de la promulgation de la loi, de 0,4 à 0,5 le seuil d'éligibilité à la garantie pour les communautés d'agglomération et aux communautés de communes à taxe professionnelle unique.

L'impact de ces dispositions doit être évalué, pour l'année 2011, en liaison avec l'article 80, dont le 1° fixe dans la loi les modalités de calcul des composantes de la part forfaitaires de la DGF des communes.

En fixant, dans l'article L. 2334-7 du CGCT, le montant par habitant permettant de calculer la dotation de base ainsi que la dotation proportionnelle à son montant de 2010, l'article 80 fixe la dotation forfaitaire des communes à son niveau de 2010.

De ce fait, le présent article aura donc pour effet, pour l'année 2011, d'éviter que ne recule la dotation par habitant à partir de laquelle la dotation d'intercommunalité des EPCI mentionnés ci-dessus est calculée.

D'après les simulations réalisées par la DGCL, l'application de ce relèvement à la situation en vigueur en 2010 aurait conduit à faire passer le montant de la garantie CIF de 47,5 millions d'euros à 20,5 millions d'euros, avec la répartition par catégorie d'EPCI retracée dans le tableau ci-dessous.

SIMULATION DE LA GARANTIE CIF AVEC RELÈVEMENT DU SEUIL (2010)

(en millions d'euros)

	Nombre de bénéficiaires	Montant
CA	3	2,7
CC FA	192	15,4
CC TPU	61	2,3
Total	192	20,5

CC FA : Communautés de communes à fiscalité additionnelle

CC TPU : Communautés de communes à taxe professionnelle unique

CA : Communautés d'agglomération

Source : DGCL.

*

* *

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 85 sans modification.

*

* *

Article 86

Fixation des modalités de calcul du potentiel fiscal pour 2011 et pour 2012 des communes, départements, régions et établissements publics de coopération intercommunale

Texte du projet de loi :

I. - L'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 2334-4 - I.* - Pour l'année 2011, le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes. Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation, les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales. Les taux moyens nationaux sont ceux constatés lors de la dernière année dont les résultats sont connus. Pour la taxe professionnelle, les bases et le taux moyens sont ceux utilisés pour le calcul du potentiel fiscal en 2010.

« Le potentiel fiscal est majoré du montant perçu l'année précédente au titre de la part de la dotation forfaitaire correspondant aux montants antérieurement perçus au titre du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

« Pour les communes appartenant à un établissement public faisant application du régime fiscal de l'article 1609 *nonies* C ou de l'article 1609 *quinquies* C, le potentiel fiscal est majoré de la part de la dotation de compensation prévue au premier alinéa de l'article L. 5211-28-1 perçue par l'établissement public de coopération intercommunale l'année précédente, correspondant aux montants antérieurement perçus au titre du I du D de l'article 44 de la loi du 30 décembre 1998 mentionnée ci-dessus avant prélèvement effectué en application du 1 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002 1575 du 30 décembre 2002). Cette part est répartie entre les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale au prorata des diminutions de base de taxe professionnelle, dans chacune de ces communes, ayant servi au calcul de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi du 30 décembre 1998 mentionnée ci-dessus. Le montant ainsi obtenu est minoré du prélèvement subi par l'établissement public de coopération intercommunale en application du 1 du III de l'article 29 de la loi du 30 décembre 2002 mentionnée ci-dessus, réparti entre les communes au prorata de leur population.

« II. - À compter de 2012, le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des impositions directes locales du taux moyen national d'imposition de chacune de ces impositions. Les impositions prises en compte sont celles résultant du I de l'article 1379 du code général des impôts, hors impositions prévues aux 6°, 7° et 8° de cet article.

« Il comprend en outre les montants prévus aux deuxième et troisième alinéas du I.

« Les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales.

« Le potentiel fiscal est majoré des montants prévus aux 1.1 et 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

« Le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal, majoré du montant de la dotation forfaitaire perçue par la commune l'année précédente, hors la part prévue au sixième alinéa (3°) de l'article L. 2334 7. Il est minoré le cas échéant des prélèvements sur le produit des impôts directs locaux mentionnés aux deux derniers alinéas de l'article L. 2334-7 subis l'année précédente. Pour la commune de Paris, il est minoré du montant de sa participation obligatoire aux dépenses d'aide et de santé du département constaté dans le dernier compte administratif, dans la limite du montant constaté dans le compte administratif de 2007.

« Le potentiel financier par habitant est égal au potentiel financier de la commune divisé par le nombre d'habitants constituant la population de cette commune, tel que défini à l'article L. 2334-2. »

II. - Le III de l'article L. 2531-13 du même code est complété par les dispositions suivantes :

« En 2011 les bases et les taux de taxe professionnelle retenus sont ceux utilisés pour l'application du II en 2010. ».

III. - L'article L. 3334-6 du même code est complété par les dispositions suivantes :

« Pour l'année 2011, les bases et le taux moyen de taxe professionnelle retenus sont ceux utilisés pour le calcul du potentiel fiscal 2010.

« À compter de 2012, les impositions prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal sont celles résultant du I de l'article 1586 du code général des impôts, hors impositions prévues au 2° de cet article. Le potentiel fiscal d'un département est déterminé par application aux bases départementales des impositions directes locales du taux moyen national d'imposition de chacune de ces impositions.

« Le potentiel fiscal est majoré des montants prévus aux 1.2 et 2.2 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. »

IV. - L'article L. 4332-5 du même code est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par les dispositions suivantes :

« Pour l'année 2011, les bases et le taux moyen de taxe professionnelle retenus sont ceux utilisés pour le calcul du potentiel fiscal 2010 ; »

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de 2012, les impositions prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal sont celles prévues à l'article 1599 *bis* du code général des impôts. Le potentiel fiscal d'une région est déterminé par application aux bases brutes servant à l'assiette des impositions régionales du taux moyen national d'imposition de chacune de ces impositions. Il est majoré des montants prévus aux 1.3 et 2.3 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. »

V. - Le II de l'article L. 5211-30 du même code est complété par les dispositions suivantes :

« Pour l'année 2011, les bases et les taux moyens de taxe professionnelle retenus pour l'application du présent article sont ceux utilisés pour le calcul du potentiel fiscal 2010. Pour les établissements publics de coopération intercommunale créés ou ayant connu des changements de périmètre après le 1^{er} janvier 2010, les bases de taxe professionnelle retenues sont égales à la somme des bases de taxe professionnelle des communes membres de l'établissement au 31 décembre 2010 utilisées pour le calcul de leur potentiel fiscal 2010.

« À compter de 2011, le potentiel fiscal de chaque établissement est calculé par adjonction au potentiel fiscal, tel que défini ci-dessus, des potentiels fiscaux de chacune de leurs communes membres appartenant à l'établissement au 31 décembre de l'année précédente, tels que définis à l'article L. 2334-4, hors la part prévue au troisième alinéa. En 2011, pour les communes appartenant à un établissement faisant application du régime fiscal de l'article 1609 *nonies* C, le potentiel fiscal communal retenu est minoré de la partie du potentiel fiscal calculée sur les bases de taxe professionnelle et, pour les communes appartenant à un établissement public faisant application du régime fiscal de l'article 1609 *quinquies* C, le potentiel fiscal communal retenu est minoré de la partie du potentiel fiscal calculée sur les bases de taxe professionnelle situées sur la zone d'activité économique.

« À compter de 2012, le potentiel fiscal d'un établissement public de coopération intercommunale est déterminé par application aux bases d'imposition des taxes directes locales de l'établissement du taux moyen national d'imposition de chacune de ces impositions. Les impositions prises en compte sont celles résultant de l'article 1379-0 *bis* du code général des impôts, à l'exception du premier alinéa du V et du VI.

« Les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions intercommunales.

« Le potentiel fiscal est majoré des montants prévus aux 1.1 et 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article vise à actualiser les dispositions relatives aux modalités de calcul des potentiels fiscaux et financiers des différents niveaux de collectivités territoriales à la suite de la suppression de la taxe professionnelle et de la mise en place pour 2010 d'un régime transitoire avec la compensation relais. Sont précisées dans cet article les modalités de calcul :

- des potentiels fiscal et financier des communes, et plus particulièrement celles membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de régime fiscal prévu aux articles 1609 *nonies* C et 1609 *quinquies* C du code général des collectivités territoriales (I et II) ;

- du potentiel fiscal des départements (III) ;

- du potentiel fiscal des régions (IV) ;

- du potentiel fiscal des EPCI et plus particulièrement celles du potentiel agrégé visant à apprécier de façon plus appropriée la richesse d'un territoire par agrégation des bases communales et intercommunales, et des taux moyens appliqués à ces bases. Celui-ci sera utilisé dès 2011 pour la répartition de la part péréquation de la dotation d'intercommunalité (V).

Le potentiel fiscal et le potentiel financier sont pris en compte dans le calcul des dotations de péréquation :

- dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), dotation de solidarité rurale (DSR), dotation nationale de péréquation (DNP), dotation d'intercommunalité ainsi que fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France pour le niveau communal ;

- dotation de fonctionnement minimale et dotation de péréquation urbaine pour les départements ;

- dotation de péréquation régionale pour les régions.

Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire perçue par les communes et les départements l'année précédente (hors compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle).

Le calcul préalable du potentiel fiscal permet d'établir une comparaison de la richesse fiscale potentielle, et non réelle, des collectivités les unes par rapport aux autres. Seules les inégalités objectives de situation, et non celles liées à des différences de gestion (vote des taux), sont prises en compte dans ce calcul. Jusqu'à la réforme de la taxe professionnelle, le potentiel fiscal ne mesurait ainsi que le montant que percevrait la collectivité si elle appliquait les taux moyens nationaux aux bases d'imposition des quatre taxes directes locales.

A contrario, le calcul de la compensation relais, qui compense la perte des produits de taxe professionnelle pour les collectivités en 2010, est un produit réel faisant intervenir les recettes effectivement perçues au titre de la taxe professionnelle sur un territoire (bases réelles multipliées par le taux appliqué au niveau local). Afin de préserver la logique d'objectivité du calcul du potentiel fiscal, il est proposé que le potentiel fiscal pour 2011 prenne en considération les taux moyens nationaux des trois impôts sur les ménages de l'année 2010, et les bases et taux moyens nationaux de taxe professionnelle utilisés pour le calcul du potentiel fiscal 2010.

La disposition proposée permet de faire de l'année 2011 une année de transition dans la répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales. En 2012, un potentiel fiscal recalculé remplacera le calcul actuel du potentiel fiscal, tirant les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle et des recompositions de fiscalité locale.

Les dispositions concernant le potentiel fiscal des EPCI, des communes membres d'EPCI à taxe professionnelle unique ou d'EPCI ayant institué une taxe professionnelle de zone et des groupements de communes tiennent compte des modifications de périmètre ayant eu lieu en 2009 et en 2010.

Le présent article vise enfin à appliquer ce régime transitoire à la répartition du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), en précisant que les bases et le taux pris en compte pour la répartition 2010 s'appliquent également pour la répartition du FSRIF 2011.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à corriger les règles de calcul des potentiels fiscal et financier des collectivités locales et des EPCI, en 2011, les règles en vigueur étant mises en échec par la réforme de la taxe professionnelle. À cette occasion, le présent article pose également les principes du futur calcul des mêmes potentiels à compter de 2012.

I.- LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE SUR LES POTENTIELS FISCAUX ET FINANCIERS

Les potentiels fiscal et financier caractérisent la richesse qu'une collectivité peut tirer des bases fiscales de son territoire. Leur mode de calcul est affecté par la réforme de la taxe professionnelle adoptée en loi de finances pour 2010.

A.- LE POTENTIEL FISCAL ET LE POTENTIEL FINANCIER : DES INDICATEURS DE RICHESSE ADOSSÉS AUX BASES FISCALES DES COLLECTIVITÉS ET DES EPCI

Afin de répartir les dotations de péréquation qui composent la DGF en tenant compte des inégalités de richesse des collectivités locales, l'État recourt à des comparaisons de potentiels fiscal ou financier, selon les cas.

1.- Définition et utilisation des potentiels

Le potentiel fiscal est la recette qu'une collectivité ou un EPCI tirerait des bases fiscales de son territoire, si celles-ci étaient taxées au taux moyen national constaté. C'est donc la somme du potentiel fiscal de chaque impôt perçu. Il s'agit d'une somme brute, qui peut ensuite – le cas échéant – être divisée par le nombre d'habitants afin de comparer la collectivité à une moyenne.

Le potentiel financier est une création récente (2005), qui vise à mesurer non seulement les inégalités de ressources fiscales, mais aussi les inégalités de dotations forfaitaires. En effet, la réforme de la DGF, en 2004, a maintenu les inégalités antérieures en octroyant à chaque commune ou département un complément de garantie, assurant le maintien du niveau de dotation de 2003. Ainsi, quoique la dotation forfaitaire se veuille une dotation objective dont le montant est identique dans deux collectivités de même surface et même population, dans la pratique, des écarts très forts existent entre les dotations forfaitaires par habitant. Le potentiel financier additionne donc, au potentiel fiscal par habitant, la dotation forfaitaire par habitant de la collectivité.

Ces deux indicateurs sont utilisés, avec une importance inégale selon les cas, dans la répartition de toutes les dotations ayant une visée péréquatrice :

– pour les communes : la DNP, la DSR, la DSU, mais aussi la dotation de développement urbain et même la future dotation d'équipement des territoires ruraux, ou encore les sommes consacrées par les FDPTP aux communes défavorisées et le fonctionnement du Fonds de solidarité en Île-de-France ;

– pour les EPCI : la dotation d'intercommunalité ;

– pour les départements : la DPU et la DFM ;

– pour les régions, la dotation de péréquation.

2.– Conditions de calcul

a) Potentiel fiscal

Le potentiel fiscal, communément appelé le « PF », résulte de deux opérations successives.

1°. Il est calculé la somme du produit, impôt par impôt, des bases du territoire par le taux moyen national. Les bases retenues sont celles constatées au titre de la dernière année connue. En pratique, pour le calcul du PF utilisé pour l'année N, le ministère de l'Intérieur retient les bases fiscales taxées l'année N-1.

Pour les communes membres d'un EPCI ayant opté pour la taxe professionnelle unique (TPU), les bases de taxe professionnelle retenues sont les suivantes : il s'agit des bases constatées l'année précédant le passage en TPU, majorées d'une quote-part de l'accroissement des bases de TP sur l'ensemble du périmètre intercommunal (au prorata de la population de la commune).

2°. Cette somme est ensuite majorée de la compensation « part salaires » (CPS) perçue par la commune. En effet, bien que l'assiette salariale de la taxe professionnelle ne soit plus taxée depuis 2000, le produit de cette imposition est toujours perçu par la collectivité sous la forme d'une compensation. Pour mesurer la richesse fiscale potentielle d'une commune, il importe donc de tenir compte du produit fiscal qui a été converti en compensation.

Pour les communes membre d'un EPCI ayant opté pour la taxe professionnelle unique (TPU), la dotation de compensation du groupement, c'est-à-dire la CPS qui lui a été transférée avec la taxe professionnelle, est répartie au prorata des montants de CPS perçus antérieurement au passage à la TPU.

b) Potentiel financier

Le potentiel financier, communément appelé « Pfi », est un indicateur de richesse par habitant calculé de la façon suivante :

1°. Le potentiel fiscal est tout d'abord divisé par la population, afin d'obtenir un PF par habitant.

2°. À cet indicateur est ajoutée la dotation forfaitaire. Pour les communes, cette dotation est minorée de la CPS (déjà intégrée au potentiel fiscal), c'est-à-dire, qu'est ajoutée au PF la somme de la dotation de base, de la dotation superficiaire et du complément de garantie.

B.– LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE BOULEVERSE LES BASES FISCALES PRISES EN COMPTE

La réforme de la taxe professionnelle entre en conflit avec les règles actuelles de calcul des potentiels fiscal et financier à deux titres : premièrement, durant l'année 2010 de transition, les collectivités locales ne comptaient plus de bases taxables à la taxe professionnelle sur leur territoire ; deuxièmement, toutes les impositions locales étant redistribuées entre les échelons et de nouvelles étant créées, le mode de calcul actuel n'aura plus de sens en 2012.

1.– L'absence de bases de taxe professionnelle en 2010 empêche le calcul des potentiels en 2011

Compte tenu du mécanisme de calcul du potentiel fiscal, notamment du décalage d'un exercice par rapport aux bases fiscales taxées, la réforme de la taxe professionnelle rend délicat le calcul des potentiels fiscal et financier en 2011, et impose de rendre un arbitrage.

– En 2010, les collectivités locales ont perçu une compensation relais figurative du produit de taxe professionnelle, c'est-à-dire qu'elles ne disposaient plus de bases de taxe professionnelle. Le droit en vigueur est donc inapplicable en 2011, faute de bases brutes connues au titre de 2010.

– En 2011, il sera par ailleurs trop tôt pour tenir compte des nouvelles impositions créées ou transférées par la réforme. En effet, les collectivités locales commenceront seulement de percevoir au début 2011 un produit prévisionnel notifié sur ces impositions. Matériellement, il serait donc impossible de s'adosser à des bases inconnues pour calculer les potentiels.

2.– La refonte de l'architecture de la fiscalité locale impose une redéfinition de tous les calculs pour 2012

Plus largement encore, la suppression définitive du produit de la taxe professionnelle en 2011, mais aussi les créations des nouvelles impositions (CVAE, CFE, IFER) et les transferts entre collectivités (taxe d'habitation, taxes foncières) ou entre l'État et les collectivités (TaSCom, minoration des frais d'assiette et de recouvrement, etc.), imposent de revoir intégralement les conditions juridiques et mathématiques du calcul des potentiels fiscal et financier prévues par le code général des collectivités territoriales.

S'il ne fallait retenir que deux exemples démontrant que le droit actuel ne sera plus adapté à la future architecture fiscale locale, le Rapporteur spécial indiquerait que :

– la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée est à la fois une imposition à taux national, de sorte que le calcul des bases par un taux moyen serait un non sens, mais aussi un produit partagé entre quatre échelons de collectivités selon un quantum qui interdit de recourir au recensement des bases locales pour mesurer la richesse fiscale potentielle ;

– les dispositions de partage de la fiscalité entre les EPCI les plus intégrés, qu’il ne convient plus de désigner sous le vocable « à TPU », et leurs communes membres, qui résultent de la réforme de la taxe professionnelle, sont totalement incompatibles avec les règles actuelles de répartition de la richesse potentielle dans le calcul des indicateurs.

II.– LE CALCUL DES POTENTIELS POUR L’ANNÉE 2011 REPRENDRA LES BASES DE TAXE PROFESSIONNELLE DE 2009

En tout premier lieu, le présent article propose une réponse pragmatique afin que les dotations qui sont fonction du potentiel fiscal ou du potentiel financier puissent être réparties en 2011.

A.– L’ARBITRAGE PROPOSÉ : RETENIR LES BASES DE TP DE 2009 PLUTÔT QUE LA COMPENSATION RELAIS 2010

Face au problème posé par la réforme de la taxe professionnelle sur le calcul du potentiel fiscal en 2011 (celui du potentiel financier en découle directement), le Gouvernement a exploré deux solutions distinctes.

- La première aurait consisté à utiliser, en lieu et place du produit des bases brutes de taxe professionnelle multipliées par le taux moyen national, le montant de la compensation relais perçu par chaque collectivité ou groupement en 2010. Le Rapporteur spécial rappelle que cette compensation relais était égale aux bases locales de taxe professionnelle de 2010 multipliées par le taux local de 2008 (majoré de 1 % maximum), ou au produit de taxe professionnelle de 2009 si celui-ci était plus élevé.

Par conséquent, cette solution aurait conduit à retenir comme indicateur de richesse potentielle un produit fiscal résultant d’un choix politique de vote de taux, que le mode de calcul habituel neutralise habituellement par le recours au taux moyen national. Ainsi, une commune accueillant de très fortes bases de taxe professionnelle et pratiquant un taux faible aurait été réputée sinon comme « pauvre », du moins comme substantiellement moins « riche » qu’elle l’est en réalité. À l’inverse, une commune comptant de faibles bases de taxe professionnelle, imposées à un taux plus élevé que la moyenne, aurait été considérée comme plus « riche » qu’elle l’est en pratique.

Cette introduction d’un effet « taux » dans le calcul du potentiel fiscal aurait, de surcroît, entraîné des bouleversements très importants dans le calcul de la richesse potentielle des départements, mais surtout des communes et des EPCI, selon les simulations réalisées à cet effet par la direction générale des Collectivités

locales (DGCL). Retenir cette solution aurait alors suscité des transferts massifs de dotations de péréquation depuis des territoires aux bases de TP faibles, vers des territoires au taux de TP faibles. Pour ces motifs, le Gouvernement a écarté cette première solution, décision que soutient pleinement le Rapporteur spécial.

• Le Gouvernement a, au contraire, retenu une seconde solution, plus pragmatique et générant moins d'effets pervers. Il propose, dans le présent article, de retenir, pour le calcul du PF 2011, les mêmes bases de TP que pour le calcul du PF 2010. À l'évidence, cette solution « fossilise » quelque peu la mesure des inégalités, puisqu'elle ouvre un écart d'un an supplémentaire entre la réalité des tissus fiscaux et leur prise en compte par les indicateurs.

Néanmoins, le Rapporteur spécial estime que cette solution est assurément la meilleure possible. Elle ne crée de décalage que sur les bases de taxe professionnelle, les bases retenues pour les autres impôts seront bien celles de 2010. En outre, cette solution est la moins déstabilisante pour la répartition des dotations de péréquation. Enfin, le Rapporteur spécial note que la réforme, par le mécanisme de calcul de la compensation relais, a étouffé les effets dans les budgets locaux des créations et destructions de bases de TP en 2010. En effet, la plupart des collectivités n'ont pas subi les baisses d'assiette, ni profité des bases supplémentaires en 2010. Dès lors, si les collectivités territoriales n'ont pas vu leurs recettes modifiées à raison des bases de TP en 2010, il n'est pas illogique de s'en tenir, pour apprécier leur richesse, à la « photographie fiscale » de 2009.

B.– LES POTENTIELS DES COMMUNES ET DES EPCI

Les I, II et V du présent article déclinent la solution décrite ci-dessus dans le calcul du potentiel fiscal des communes et des EPCI.

1.– La recherche de la plus grande neutralité possible dans le calcul du potentiel des communes

Il convient de distinguer le cas général des communes, du cas des communes appartenant à un EPCI à TPU et du cas des communes susceptibles de contribuer ou de bénéficier du FSRIF.

a) Le cas général

Les alinéas 2 et 3 du présent article reconduisent, pour 2011, les conditions actuelles de calcul du PF des communes. Cependant, l'alinéa 2 prévoit que seront utilisées les bases de taxe professionnelle et le taux moyen national ayant servi au calcul en 2010.

b) Le cas des communes membres d'un EPCI à TPU ou à TP de zone

L'alinéa 4 prévoit par ailleurs le cas des communes membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique (art. 1609 *nonies* C du code général des impôts) ou à taxe professionnelle de zone (art. 1609 *quinquies* C du code général des impôts). Pour ces communes, le présent article reconduit en 2011 les règles actuelles de ventilation de la dotation de compensation de l'EPCI entre ses communes membres.

c) La coordination dans le régime du FSRIF

L'alinéa 12 du présent article assure la coordination de la solution consistant à retenir les bases de taxe professionnelle de 2009 dans le régime du Fonds de solidarité de la région Île-de-France. En effet, en application du II de l'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales, il est opéré un prélèvement au profit du FSRIF sur les ressources des communes dont les bases de taxe professionnelle sont supérieures à trois fois la moyenne. Ce mécanisme spécifique devra aussi être calculé, en 2011, en fonction des bases de taxe professionnelle de 2009.

2.- Le passage à un potentiel fiscal agrégé pour les EPCI

L'alinéa 23 du présent article coordonne la mesure proposée dans le calcul du potentiel fiscal des EPCI.

Pendant, **l'alinéa 24** va plus loin que la simple mesure transitoire nécessaire au calcul du potentiel en 2011. En effet, cet alinéa prévoit que, dès 2011, la richesse relative de chaque EPCI sera appréciée grâce à son *potentiel fiscal consolidé*, c'est-à-dire le sien propre additionné à celui de ses communes membres. Mathématiquement, cet alinéa dispose donc que le PF de l'EPCI est additionné à la somme des PF de ses communes membres, desquels auront préalablement été retranchés la ventilation de la dotation de compensation du groupement (*cf.* ci-dessus) ainsi que le potentiel fiscal de taxe professionnelle, afin d'éviter les doubles comptes.

Le Rapporteur spécial indique que cette novation a été proposée à plusieurs reprises depuis le début de l'année 2010, à l'occasion de nombreux rapports, que ce soit dans le cadre de la conférence des déficits publics ou de la clause de revoyure de la réforme de la taxe professionnelle. Elle vise à tirer toutes les conséquences de cette réforme, qui conduira de nombreux EPCI antérieurement à TPU à percevoir, à compter de 2011, la taxe d'habitation.

En outre, durant l'examen de la réforme de la fiscalité locale en 2009, il est apparu assez nettement que la répartition géographique de la richesse fiscale serait profondément modifiée au sein de chaque échelon de collectivités territoriales. Le cas des EPCI très industrialisés, par exemple, pose parfaitement ce problème : ces EPCI bénéficiaient de potentiels fiscaux de TP très importants, mais regroupaient historiquement des communes à faibles potentiels (valeurs locatives et ménages modestes). Le remplacement de la TP par une majorité d'impôts pesant sur les ménages perturbe l'analyse de la richesse relative de tels EPCI. C'est pourquoi il a été proposé que soit envisagé de mesurer de façon consolidée la richesse fiscale sur tout le périmètre du groupement.

Le Rapporteur spécial considère qu'une telle consolidation est souhaitable et constitue assurément la solution d'avenir. Cependant, il note qu'il n'a jamais été débattu que cette consolidation apparaisse, dès 2011, pour la répartition de la DGF, d'autant que ses effets en termes de transferts entre les EPCI n'ont pas été

évalués à ce stade, ni concertés – par exemple – au sein du CFL. C'est donc avec une certaine surprise que le Rapporteur spécial observe que le présent article propose de sauter le pas une année plus tôt qu'il est réellement nécessaire (puisque les impositions nouvelles ne seront perçues qu'à compter de l'an prochain).

Enfin, le Rapporteur spécial souligne que la question de la consolidation du potentiel fiscal sur l'ensemble d'un périmètre intercommunal était jusqu'ici demeurée ambiguë. En effet, il n'est pas seulement question de corriger la richesse relative d'un EPCI par rapport à ses homologues, car – finalement – ces groupements ne perçoivent qu'une fraction minimale de DGF en fonction de leur potentiel fiscal. Il a également pu être suggéré d'apprécier la richesse relative des communes, en fonction de celle du périmètre intercommunal auquel elles appartiennent. Ainsi, il s'agit tout autant d'apprécier la richesse potentielle de la CU de Dunkerque en tenant compte de celle de ses membres, que de mesurer la richesse de la ville de La Baule en tenant compte du surcroît de recettes tirées de la taxe d'habitation nouvellement perçue par la communauté d'agglomération dont elle est membre. Or, le Rapporteur spécial relève que ce deuxième aspect de la consolidation n'est pas abordé par le présent article, ce qui reviendrait à en repousser la mise en œuvre en 2012.

Pour l'ensemble de ces raisons, il se demande s'il ne serait pas préférable de repousser également la consolidation sur le volet « EPCI ».

C.- NEUTRALISATION DE LA RÉFORME DE LA TP DANS LE CALCUL DES POTENTIELS DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

1.- Le potentiel des départements

L'alinéa 14 du présent article coordonne la prise en compte des bases de taxe professionnelle de 2009 dans le calcul du potentiel fiscal 2011 des départements, les autres modalités de calcul demeurant inchangées.

2.- Le potentiel des régions

L'alinéa 19 du présent article coordonne la prise en compte des bases de taxe professionnelle de 2009 dans le calcul du potentiel fiscal 2011 des régions, les autres modalités de calcul demeurant inchangées.

III.- LES PRINCIPES POSÉS POUR LE CALCUL À COMPTER DE 2012

Au-delà des corrections rendues nécessaires par l'absence de bases de taxe professionnelle en 2010, le présent article prévoit également les règles de calcul des nouveaux potentiels à compter de 2012, c'est-à-dire ceux qui prendront en compte les nouvelles impositions locales résultant de la réforme adoptée en loi de finances pour 2010.

A.– LES GRANDS PRINCIPES PROPOSÉS PAR LE GOUVERNEMENT

1.– Les bases fiscales retenues

Le présent article propose de reprendre, à compter de 2012, l'architecture du potentiel fiscal actuel en remplaçant dans son calcul les impositions actuellement prises en compte, par celles qui y ont été substituées, le cas échéant, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

Ainsi, le présent article adapte les règles de calcul des potentiels fiscaux pour l'adosser aux bases fiscales, de l'année précédente, des impositions récapitulées aux articles 1379 du code général des impôts pour les communes, 1379-0 *bis* pour les EPCI, 1586 pour les départements et 1599 *bis* pour les régions.

Par suite, le présent article propose de reconduire à compter de 2012 la formule de calcul du potentiel financier, c'est-à-dire l'adjonction au PF de la dotation forfaitaire, hors la CPS.

2.– La prise en compte des IFER et de la CVAE sous forme de bases taxées

Le Rapporteur spécial note que cette reconduction mécanique conduira à traiter les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) comme des impôts directs locaux « traditionnels ». Or, il rappelle que ces taxes frappent bel et bien des assiettes localisées, mais à des taux ou fractions de taux fixés forfaitairement ou nationalement. Par conséquent, le Rapporteur spécial relève qu'il eût été plus simple de retenir pour le calcul du potentiel fiscal le produit réellement perçu au titre de ces impositions, qui ne varie qu'à raison de l'assiette, plutôt que le produit des bases locales par un taux moyen national.

Certes, dans le cas des IFER, il est probable que les résultats des deux modes de calculs ne diffèrent pas, puisque le taux moyen national sera le taux forfaitaire national.

En revanche, dans le cas de la CVAE, il faut rappeler que 26,5 % du produit acquitté au titre d'un établissement reviennent au bloc communal, 48,5 % au département et 25 % à la région. La valeur ajoutée étant déclarée et taxée au niveau de l'entreprise pour l'ensemble de la production de valeur sur le territoire national, la part correspondant à tel ou tel établissement de l'entreprise, c'est-à-dire ce qui se rapproche le plus d'une « base locale taxable », relève très largement d'une convention. Le Rapporteur spécial rappelle d'ailleurs, à cet égard, que le législateur a prévu des règles particulières de ventilation de la CVAE entre les établissements d'une même entreprise dans le cas d'une industrie, ou encore d'une société d'intérim, ou de chantiers mobiles, etc. Ces mêmes règles devraient encore être corrigées par l'article 59 du présent projet de loi de finances.

Le Rapporteur spécial craint donc que l'utilisation d'une fraction d'une « base taxable » excessivement conventionnelle pour calculer le potentiel fiscal d'une collectivité entraîne non seulement une complexité inutile, mais aussi des écarts possibles entre la réalité de la recette enregistrée par une collectivité et celle dont il sera tenu compte dans son indicateur de richesse.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Rapporteur spécial estime qu'il serait préférable, pour les IFER et la CVAE, qui sont des impositions à taux national, de retenir dans le calcul du PF non pas les bases par le taux moyen, mais le produit réellement perçu l'année précédente, tel que notifié par les services fiscaux.

3.— La prise en compte des compensations de taxe professionnelle

Le présent article reconduit également le principe selon lequel les compensations de taxe professionnelle doivent être ajoutées au PF *stricto sensu* afin de mesurer la richesse relative de façon adéquate.

Il propose donc que la CPS et la dotation de compensation des EPCI continuent d'être ajoutées au PF.

Il propose également que la compensation de la nouvelle réforme de la taxe professionnelle soit également ajoutée au calcul du PF.

Toutefois, le Rapporteur spécial rappelle que cette compensation peut être négative. En effet, à l'issue de la réforme, certaines collectivités bénéficieront par l'effet des transferts entre échelons, à taux constants pour les contribuables, de produits fiscaux plus importants qu'avant la réforme. Dès lors, la garantie individuelle de ressources instaurée par l'article 78 de la loi de finances pour 2010 entraîne dans certains cas un prélèvement au profit du Fonds national de garantie des ressources (FNGIR) et non pas un versement en provenance de ce fonds.

Le présent article propose donc de tenir compte, dans le calcul du PF, non seulement de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), qui, à l'échelle nationale, constitue le solde de financement de la réforme par l'État, mais aussi des versements ou des prélèvements au titre du FNGIR. Le Rapporteur spécial souligne que cette proposition est inévitable. Il serait ainsi particulièrement inéquitable de considérer qu'un EPCI, taxant au niveau des taux moyens nationaux et percevant un produit fiscal de 100 sur lequel il reverse 30 au FNGIR, aurait un potentiel fiscal de 100 ! Dans la réalité, cet intercommunalité ne dispose que de 70 de recettes potentielles et son PF doit refléter la charge du FNGIR dans son budget.

4.— La question du potentiel fiscal intercommunal consolidé

Enfin, le Rapporteur spécial souligne que, puisque le présent article instaure un PF consolidé des EPCI dès 2011 (*cf. supra*), celui-ci s'appliquera à l'évidence aussi à compter de 2012.

Sans détailler à nouveau les questions soulevées par cette application dès 2011, il rappelle que la consolidation du PF à l'échelle des périmètres intercommunaux devrait aussi pouvoir concerner le PF des communes membres, ce que ne prévoit nullement le présent article. Il estime donc que le chantier de cette consolidation restera largement ouvert au cours de l'année 2011.

B.– LA DÉCLINAISON DES PRINCIPES DANS LES RÈGLES DE CALCUL

Le présent article décline ces principes pour chaque échelon de collectivités locales, en greffant sur les règles nouvellement instaurées pour 2011 un alinéa les complétant pour 2012.

1.– Potentiels des communes et des EPCI

a) *Potentiel des communes*

Les alinéas 5 à 10 proposent un calcul du PF des communes à compter de 2012.

Conformément aux principes ci-dessus, ils proposent de tenir compte des bases des impositions, récapitulées à l'article 1379 du code général des impôts, qui seront perçues par les communes à l'issue de la réforme de la taxe professionnelle :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- la taxe d'habitation ;
- la cotisation foncière des entreprises (héritée de la part foncière de la TP) ;
- une fraction égale à 26,5 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, pour les « bases taxables » localisées dans la commune ;
- une partie de l'IFER éolien et hydrolien selon les règles propres de partage de ces impositions ;
- la moitié de l'IFER sur les centrales électriques ;
- l'IFER sur les transformateurs électriques ;
- deux tiers de l'IFER sur les stations radioélectriques ;
- la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, héritée des parts départementale et régionale de cette taxe.

L'alinéa 6 prévoit qu'au produit de ces « bases » par le taux moyen national sera ajoutée la CPS perçue par la commune, ainsi qu'une fraction de la dotation de compensation de l'EPCI dont elle est membre, selon une règle de partage inchangée.

L'alinéa 8 prévoit que le PF de la commune sera majoré de la DCRTP perçue, des versements reçus en provenance du FNGIR et minoré, le cas échéant, des prélèvements opérés au profit du FNGIR.

Enfin, **les alinéas 9 à 10** reconduisent à compter de 2012 les conditions de calcul du potentiel financier sur la base du potentiel fiscal ainsi défini.

b) Potentiel consolidé des EPCI

Les alinéas 25 à 27 proposent un calcul du PF des EPCI à compter de 2012.

L'alinéa 25 retient pour ce calcul les impositions nouvellement perçues par les EPCI au terme de la réforme de la taxe professionnelle, qui sont – génériquement – les mêmes que celles des communes. Seules seront évidemment utilisées pour le calcul les bases des impositions réellement perçues par l'EPCI, selon sa catégorie juridico-fiscale.

L'alinéa 27 prévoit que le PF de l'EPCI sera majoré de la DCRTP perçue, des versements reçus en provenance du FNGIR et minoré, le cas échéant, des prélèvements opérés au profit du FNGIR.

2.– Potentiels des départements

Les alinéas 15 et 16 proposent un calcul du PF des départements à compter de 2012.

Conformément aux principes rappelés ci-dessus, ils proposent de tenir compte des bases des impositions, récapitulées à l'article 1586 du code général des impôts, qui seront perçues par les départements à l'issue de la réforme de la taxe professionnelle :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- une fraction égale à 48,5 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, pour les « bases taxables » localisées dans le département ;
- une partie de l'IFER éolien et hydrolien selon les règles propres de partage de ces impositions ;
- la moitié de l'IFER sur les centrales électriques ;
- un tiers de l'IFER sur les stations radioélectriques.

L’alinéa 16 prévoit que le PF du département sera majoré de la DC RTP perçue, des versements reçus en provenance du FNGIR et minoré, le cas échéant, des prélèvements opérés au profit du FNGIR.

3.– Potentiels des régions

L’alinéa 21 propose un calcul du PF des régions à compter de 2012.

Conformément aux principes rappelés ci-dessus, il propose de tenir compte des bases des impositions, récapitulées à l’article 1599 *bis* du code général des impôts, qui seront perçues par les régions à l’issue de la réforme de la taxe professionnelle :

- une fraction égale à 25 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, pour les « bases taxables » localisées dans la région ;
- l’IFER sur les matériels roulant sur voie ferrée ;
- l’IFER sur les répartiteurs principaux téléphoniques.

Cet alinéa prévoit que le PF de la région sera majoré de la DC RTP perçue, des versements reçus en provenance du FNGIR et minoré, le cas échéant, des prélèvements opérés au profit de ce fonds.

*
* *

La Commission examine l’amendement n° II-CF-168 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. L’objet de l’amendement est de simplifier le calcul du potentiel fiscal à compter de 2012. En effet, la formule générique consistant à appliquer aux bases locales le taux moyen national paraît inadaptée au cas de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, car celle-ci est une imposition à taux national d’une assiette localisée par détermination de la loi. À titre de simplification, il convient donc de préférer comme base de référence le produit perçu et de ne pas décomposer entre bases et taux.

M. Charles de Courson. En ce qui concerne les collectivités territoriales, il n’y a en effet pas d’intérêt à opérer une telle distinction puisque le taux applicable est unique et s’élève à 1,5 % à compter du seuil de 152 000 euros.

Suivant l’avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l’amendement (amendement n° II-125) .

Puis elle examine l'amendement n° II-CF-155 de M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial.

M. Charles de Courson. Sait-on quel sera l'impact du présent article sur le calcul des dotations ?

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Non, puisque ce mode de calcul sera utilisé pour la première fois en 2012.

M. le Rapporteur général. Des simulations seront disponibles dans le courant de l'année.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Comme le montre le rapport des parlementaires en mission sur la réforme de la taxe professionnelle, on sait déjà que, du fait de la réforme, l'appréciation de la « richesse » des collectivités territoriales est appelée à évoluer.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'amendement (amendement n° II-126), puis elle adopte l'article 86 ainsi modifié.

*

* *

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

Amendement n° II-CF-34 présenté par Marc Le Fur

Après l'article 80

I.— Le deuxième alinéa du II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« À compter de 2011, la dotation par habitant de la catégorie des communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts évolue chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales, compris entre 160 % et 200 % du taux fixé pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération. »

II.— Le troisième alinéa du II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« À compter de 2011, la dotation par habitant de la catégorie des communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts évolue chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales, compris entre 160 % et 200 % du taux fixé pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération. »

Amendement n° II-CF-97 présenté par Jean Launay et les commissaires membres du groupe SRC

Article 80

Compléter cet article par un trente sixième alinéa ainsi rédigé :

« 9° L'article 5211-24 du CGCT est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale visé à la première phrase du premier alinéa est dissous en raison de la modification des statuts d'un établissement public de coopération intercommunale dont le territoire recouvre totalement son périmètre, cette dissolution ne modifie pas les modalités de versement des dotations visées au premier alinéa. Elles demeurent versées directement à l'établissement public de coopération intercommunale englobant le territoire de l'établissement public dissous, sous réserve qu'il exerce des compétences en matière de tourisme. »

⁽¹⁾ La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

Amendement n° II-CF-108 présenté par M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Bartolone, M. Hollande, M. Muet, M. Cahuzac, M. Sapin, Mme Filippetti, M. Eckert, M. Balligand, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Goua, M. Idiart, M. Claeys, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Lurel, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin

Article additionnel après l'article 84

Insérer l'article suivant :

Avant la publication de la loi de finances rectificative, le Gouvernement présente au Parlement un rapport détaillant d'une part, les difficultés d'imputation de la dépense transmise par les opérateurs de l'État aux conseils généraux et, précisant d'autre part, les modalités selon lesquelles ces départements bénéficient d'un droit à compensation au moins égal aux dépenses de RSA majoré exposées au titre de l'exercice 2009.

Amendement n° II-CF-136 présenté par MM. Jean-Pierre Brard et Jean-Claude Sandrier

Article 80

Après les mots, " En 2011, les communes ", rédiger ainsi la fin de l'alinéa 8 : " bénéficient d'une attribution au titre de leur complément de garantie égale à celle perçue en 2010. » ; ".

Amendement n° II-CF-137 présenté par MM. Jean-Pierre Brard et Jean-Claude Sandrier

Article 80

Compléter l'alinéa 8 par la phrase : « Sont exonérées de cette minoration, les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale au titre de la même année. »

Amendement n° II-CF-138 présenté par MM. Jean-Pierre Brard et Jean-Claude Sandrier

Article 80

À l'alinéa 8 de cet article, remplacer le taux : « 5 % » par le taux : « 2 % ».

Amendement n° II-CF-155 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 86

I. – Supprimer l’alinéa 24.

II. – En conséquence, après l’alinéa 25, insérer l’alinéa suivant :

« À compter de 2012, le potentiel fiscal de chaque établissement public de coopération intercommunale est calculé par adjonction au potentiel fiscal, tel que défini à l’alinéa précédent, des potentiels fiscaux de chacune de leurs communes membres appartenant à l’établissement au 31 décembre de l’année précédente, tels que définis à l’article L. 2334-4, hors la part prévue au troisième alinéa. »

Amendement n° II-CF-156 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

Après l’alinéa 11, insérer les deux alinéas suivants :

« h) La première phrase du seizième alinéa est complétée par les mots : « , y compris, le cas échéant, les communes insulaires du territoire métropolitain situées dans les surfaces maritimes classées en parc naturel marin, mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement. »

« i) La deuxième phrase du seizième alinéa est complétée par les mots : « ou lorsqu'il s'agit de la part d'une commune insulaire du territoire métropolitain située dans une surface maritime classée en parc naturel marin, mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement ».

Amendement n° II-CF-157 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

Rédiger ainsi l’alinéa 6 :

« d) La dernière phrase du sixième alinéa est ainsi rédigée : « En 2011, ces montants sont identiques à ceux perçus au titre de 2010, après minoration, le cas échéant, en application du 1.2.4.2 de l’article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, et majoration, le cas échéant, en application du II du même article. »

Amendement n° II-CF-158 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

Après l'alinéa 11, insérer l'alinéa suivant :

« j) Après le millésime : « 2007 », la fin de la dernière phrase du seizième alinéa est remplacée par une phrase ainsi rédigée : « À compter de 2011, le montant de cette dotation est égal à son montant versé au titre de 2010. »

Amendement n° II-CF-165 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

I. Dans la deuxième phrase de l'alinéa 8, substituer au nombre :

« 150 »,

le nombre :

« 130 ».

II. En conséquence, dans la dernière phrase du même alinéa, substituer au taux :

« 5 % »

le taux :

« 6 % ».

Amendement n° II-CF-166 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« 9° Le III de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales est complété un alinéa ainsi rédigé :

« 3° En 2011, pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale tel que défini dans le présent article, sont retenus en lieu et place des recettes de taxe professionnelle les produits de compensation relais perçus en 2010 par les communes et établissements publics de coopération intercommunale en application du II de l'article 1640 B du code général des impôts ».

Amendement n° II-CF-167 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« 10° Les deux dernières phrases de l'article L. 2334-11 sont remplacées par une phrase ainsi rédigée :

« La garantie calculée conformément à l'article L. 2334-7 et le montant mentionné au 3° de l'article L. 2334-7 perçus par la commune fusionnée la première année sont calculés conformément à ce même article, après addition des montants respectifs perçus à ce titre l'année précédente par les communes qui fusionnent. »

Amendement n° II-CF-168 présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des finances

Article 86

I. – Après l'alinéa 5, insérer l'alinéa suivant :

« Par dérogation à l'alinéa précédent, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises prise en compte pour le calcul du potentiel fiscal est le produit perçu par la commune au titre de l'année précédente, en application des articles 1379 et 1586 octies du code général des impôts. »

II. – En conséquence,

1° Après l'alinéa 15, insérer l'alinéa suivant :

« Par dérogation à l'alinéa précédent, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises prise en compte pour le calcul du potentiel fiscal est le produit perçu par le département au titre de l'année précédente, en application des articles 1586 et 1586 octies du code général des impôts. »

2° Après la deuxième phrase de l'alinéa 21, insérer la phrase suivante :

« La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises prise en compte pour le calcul du potentiel fiscal est le produit perçu par la région au titre de l'année précédente, en application des articles 1599 bis et 1586 octies du code général des impôts. »

3° Après l'alinéa 25, insérer l'alinéa suivant :

« Par dérogation à l'alinéa précédent, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises prise en compte pour le calcul du potentiel fiscal est le produit perçu par l'établissement public de coopération intercommunale au titre de l'année précédente, en application des articles 1379-0 bis et 1586 octies du code général des impôts. »