



N° 3805

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

## 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 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 37

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Rapporteur spécial : M. BERNARD CARAYON

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'ÉQUILIBRE INCERTAIN DES FINANCES LOCALES ENTRE RÉFORME ET CRISE DE LA DETTE</b> .....	11
<b>I.– LES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES S'INSCRIVENT DANS LA TRAJECTOIRE DE REDRESSEMENT DÉFINIE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2011 À 2014.</b> .....	11
<b>A.– POUR LA DEUXIÈME ANNÉE, LA NORME DE PROGRESSION DES CRÉDITS « ZÉRO VALEUR » S'APPLIQUE À L'ENSEMBLE DES DOTATIONS DU PÉRIMÈTRE NORMÉ</b> .....	11
1.– Le gel en valeur des concours de l'État se traduit par l'absence d'évolution de nombreuses dotations aux collectivités locales .....	11
2.– Le gel en valeur se traduit par une baisse conséquente des variables d'ajustement ..	13
<b>B.– LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONTRIBUERONT AU PLAN D'ÉCONOMIES SUPPLÉMENTAIRES À HAUTEUR DE 200 MILLIONS D'EUROS</b> .....	16
1.– Une contribution exceptionnelle des collectivités à l'effort d'économie .....	16
2.– Les dispositions adoptées en première partie à l'initiative du Gouvernement et du Rapporteur général .....	16
<b>C.– LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES TIRE ENCORE DES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME EN 2010 DE LA TAXE PROFESSIONNELLE</b> .....	19
<b>II.– L'ÉQUILIBRE FRAGILE DES FINANCES LOCALES</b> .....	19
<b>A.– LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DEMEURE PRÉCAIRE..</b>	19
1.– Le rôle fondamental des collectivités territoriales dans l'investissement public .....	20
<i>a) Le FCTVA, un soutien important à l'investissement des collectivités locales</i> .....	20
<i>b) La fin des remboursements de FCTVA correspondants aux exercices 2009 et 2010</i> .....	21
2.– Des conditions d'accès au crédit bancaire de plus en plus difficiles .....	22
3.– Certaines collectivités doivent gérer des prêts devenus « toxiques » .....	25
<b>B.– UN EFFORT RÉSOLU DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION</b> .....	26
1.– Dans le cadre de la loi de finances pour 2011, le Parlement avait déjà consenti un effort de la péréquation .....	26
<i>a) La précédente loi de finances malgré les dotations de péréquation verticale</i> .....	26
<i>b) Le Parlement a également renforcé les mécanismes de péréquation horizontale</i> .....	27

2.– Le présent projet de loi de finances poursuit de la péréquation horizontale .....	28
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2012 .....</b>	<b>31</b>
<b>I.– LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i> .....</b>	<b>31</b>
A.– LES ÉVOLUTIONS DE LA MISSION DANS UNE PERSPECTIVE TRIENNALE .....	32
1.– Une stabilité des crédits de la mission pour les années 2011 à 2013 .....	32
2.– L'exécution du budget 2011 fait apparaître des pistes d'améliorations possibles .....	32
3.– Des modifications de périmètre limitées en 2012.....	41
B.– LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION.....	42
1.– Le programme n° 119 <i>Concours financiers aux communes et groupements de communes</i> .....	43
a) <i>La nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)</i> .....	43
b) <i>Les autres dotations financées sur l'action n° 1</i> .....	44
c) <i>La dotation générale de décentralisation (DGD) des communes</i> .....	45
2.– Le programme n° 120 <i>Concours financiers aux départements</i> .....	45
a) <i>La dotation globale d'équipement des départements (DGE) des départements</i> .....	45
b) <i>La dotation générale de décentralisation (DGD) des départements</i> .....	46
3.– Le programme n° 121 <i>Concours financiers aux régions : la DGD régions</i> .....	48
a) <i>L'évolution d'ensemble</i> .....	48
b) <i>La dotation globale de décentralisation (DGD) de Corse</i> .....	49
c) <i>La dotation globale de décentralisation du syndicat des transports d'Île-de-France (DGD STIF)</i> .....	50
d) <i>La dotation globale de décentralisation des régions d'outre-mer</i> .....	51
4.– Le programme n° 122 <i>Concours spécifiques et administration</i> .....	51
a) <i>L'action n° 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i> .....	51
b) <i>L'action n° 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales</i> .....	53
c) <i>L'action n° 3 Dotation globale de décentralisation (DGD)</i> .....	54
d) <i>L'action n° 4 Dotations Outre-mer</i> .....	55
5.– Un dispositif d'évaluation de la performance très réduit.....	56
a) <i>Les indicateurs stratégiques de la mission</i> .....	56
b) <i>Le volet « performances » du programme n° 122</i> .....	57
<b>II.– LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2012.....</b>	<b>57</b>
A.– LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE .....	58
1.– Des crédits ouverts au titre de la première action .....	58
2.– Une absence d'ouverture de crédit au titre des actions spécifiques à l'outre-mer.....	59

a) L'action n° 2 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 .....	59
b) L'action n° 3 de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 .....	59
c) L'action n° 4 Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel .....	60
B.– LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES.....	60
1.– Des crédits ajustés du montant des nouvelles impositions .....	61
a) L'action n° 1 Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissement et divers organismes .....	61
b) L'action n° 2 Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.....	62
2.– Une performance en léger tassement .....	62
<b>COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 26 OCTOBRE À 2011 À 9 HEURES ..</b>	<b>65</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>93</b>
Article 53 : Réforme des modalités de calcul du potentiel fiscal des départements, de la dotation globale d'équipement des départements et du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements .....	94
Article 54 : Évolution des modalités de calcul des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du secteur communal.....	113
Article 55 : Réforme des modalités de calcul des indicateurs de ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale .....	121
Article 56 : Mesures relatives à la dotation de solidarité urbaine (DSU), à la dotation de solidarité rurale (DSR), à la dotation nationale de péréquation (DNP), à la dotation d'intercommunalité (DI), à la dotation de développement urbain (DDU), à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et à la dotation particulière élu local (DPEL).....	141
Article 57 : Modalités de répartition de la dotation de péréquation des régions .....	153
Article 58 : Création du Fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales (FPIC) .....	178
Article 59 : Adaptation du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) à la réforme de la fiscalité locale .....	205
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>223</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>229</b>

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

À cette date, **85 %** des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

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

## SYNTHÈSE

**Avec 2,556 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,515 milliard d'euros en crédits de paiement**, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* représente à peine 5 % de l'effort total de l'État en faveur de ces dernières. Il faut en effet tenir compte, à côté des dotations budgétaires, des autres formes de concours : prélèvements sur recettes, fiscalité affectée ou encore fonds de péréquation horizontale.

Les crédits demandés pour 2012 reconduisent presque intégralement ceux de l'exercice précédent, conséquence du **gel en valeur** imposé depuis 2011. **L'effort supplémentaire de 200 millions d'euros** décidé au cours de la discussion budgétaire ne portera pas sur la mission elle-même, mais sur les autres concours. Dans ces conditions, les trois programmes n° 119, 120 et 121 continuent à concentrer 2,22 milliards d'euros (en AE et en CP) tandis que le dernier programme n° 122, plus hétérogène, permet de dégager quelques économies sur certaines dépenses de support.

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* retrace, de son côté, les prêts et avancés consentis par l'État. Au-delà de sa vocation technique, ce compte concentrera 90,237 milliards d'euros en 2012, soit une augmentation de 4,1 %. Cet ajustement est l'une des conséquences de la réforme de la taxe professionnelle qui avait déjà conduit en 2011 à relever les ouvertures de crédits au titre des avances sur le montant des impositions locales.

Même s'il est pleinement conscient des fortes contraintes légales et budgétaires pesant sur les gestionnaires de ces différents programmes, le Rapporteur spécial s'est efforcé de formuler des propositions visant à conforter la maîtrise de la dépense publique. **Cinq propositions** figurent dans le présent rapport spécial :

– Fournir, dès que possible, à la Représentation nationale les premiers éléments de recensement des prêts structurés à risque souscrits par les collectivités territoriales ;

– Améliorer la prévision des besoins en crédits de paiement pour la DGE, la DETR et la DDU ;

– Accélérer l'instruction par les services préfectoraux des dossiers de demande de versement au titre des calamités publiques ;

– Renforcer encore, à l'occasion de la création de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la concentration des subventions sur des projets structurants ;

– Faire apparaître dans les documents budgétaires les coûts de la collecte des impôts locaux et le produit des prélèvements opérés.



## INTRODUCTION

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* du budget général ne retrace qu'**une infime partie des concours consentis par l'État** à ces dernières. Empruntant des canaux multiples (prélèvements sur les recettes, dotations budgétaires, fiscalité affectée y compris les nouveaux fonds de péréquation horizontale<sup>(1)</sup>), l'effort total atteint plus de 50 milliards d'euros par an<sup>(2)</sup>, soit 2,5 % du produit intérieur brut, et contribue au financement de l'ensemble des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des départements et des régions de notre pays.

Même corrigée des effets des transferts de compétences, la dépense locale (228,5 milliards d'euros, soit 20 % des dépenses d'administration publique) pèse sur les comptes publics tandis que **son évolution, sur les trente dernières années, se révèle plus rapide que le taux de croissance de l'économie nationale**<sup>(3)</sup>.

Ce dynamisme de la dépense locale, dans un contexte de crise aiguë des dettes européennes, justifie que les collectivités territoriales soient associées à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État engagé par le Président de la République et le Gouvernement depuis le début de la législature. C'est pourquoi le Parlement a décidé, à compter du budget triennal 2011-2013, **la stabilisation en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales**, hors FCTVA et hors compensation de la réforme de la Taxe Professionnelle. Cette décision rejoint l'une des **propositions de Gilles Carrez et Michel Thénault**, dans leur rapport de 2010 sur la dépense locale ; ils faisaient en effet valoir que la stabilisation du montant des concours de l'État aux collectivités se justifierait non seulement par la nécessité de maîtriser les dépenses de l'État, mais également par l'effet inflationniste du niveau des recettes sur les dépenses.

Dans ce contexte de gel en valeur des concours de l'État, les crédits inscrits sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* connaissent une évolution excessivement contrainte qui se combine avec la nature particulière des dotations financées : définis par la loi, les critères d'éligibilité et d'indexation de ces dotations ne laissent aucune marge de manœuvre au gestionnaire des programmes. Il n'est donc pas surprenant que les crédits de la mission soient presque intégralement reconduits de 2011 sur 2012.

---

(1) Ces concours sont définis à l'article 108 de la loi de finances rectificative pour 2008.

(2) Hors dotation de compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle, hors fonds de compensation pour la TVA (FCTVA, représentant 6,2 milliards d'euros en loi de finances initiale 2010) et hors prélèvement sur recettes du produit des amendes de police (représentant 0,6 milliard d'euros en loi de finances initiale 2010).

(3) Rapport du groupe de travail sur la maîtrise de la dépense locale présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault du 20 mai 2010.

Les crédits inscrits sur la mission au titre du prochain exercice s'élèveraient ainsi à **2,556 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,515 milliards d'euros en crédits de paiement**. La répartition entre les quatre programmes de la mission est toutefois relativement déséquilibrée : les trois premiers n<sup>os</sup> 119, 120 et 121 qui retracent les dotations versées aux différents échelons locaux (communal y compris les EPCI, départemental et régional) concentrent 2,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,18 milliards d'euros en crédits de paiement. Le programme n° 122 est beaucoup plus hétérogène puisqu'il agrège, d'une part, des crédits versés à diverses collectivités au titre de la dotation générale de décentralisation ou d'aides exceptionnelles (334 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et, d'autre part, les crédits finançant certaines dépenses de support de la direction générale des collectivités locales (DGCL) à hauteur de 1,9 million d'euros.

Dans de telles conditions, l'enjeu principal du présent projet de loi de finances pour les collectivités territoriales réside moins dans la description ligne à ligne des crédits de la mission à laquelle est consacrée la seconde partie du rapport, que dans l'analyse présentée en première partie du contexte macroéconomique et fiscal dans lequel évolueront en 2012 les concours aux collectivités territoriales. Gageons que nos collectivités sauront prendre leur part dans l'effort de redressement des finances publiques !

## PREMIÈRE PARTIE : L'ÉQUILIBRE INCERTAIN DES FINANCES LOCALES ENTRE RÉFORME ET CRISE DE LA DETTE

### I.- LES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES S'INSCRIVENT DANS LA TRAJECTOIRE DE REDRESSEMENT DÉFINIE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2011 À 2014

Déjà fragilisées par le gel en valeur des concours financiers versés par l'État, les finances locales devront faire face au premier semestre 2012 à des difficultés d'accès au crédit bancaire qui, pour être les conséquences de la crise économique mondiale, pourraient remettre en cause les investissements des collectivités et déprimer davantage encore la conjoncture.

#### A.- POUR LA DEUXIÈME ANNÉE, LA NORME DE PROGRESSION DES CRÉDITS « ZÉRO VALEUR » S'APPLIQUE À L'ENSEMBLE DES DOTATIONS DU PÉRIMÈTRE NORMÉ

Comme annoncé par le Président de la République le 20 mai 2010, suite à la deuxième conférence sur les déficits publics, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont été gelés en valeur sur la totalité de la période 2011-2014.

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

Conformément à l'objectif de stabilisation de l'enveloppe normée établi par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (n° 2010-1645 du 28 décembre 2010), le montant de l'enveloppe normée est reconduit en 2012. Il est donc prévu 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, et ce quelle que soit l'évolution du niveau des prix. Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, les dépenses des administrations publiques locales ne sauraient progresser de plus de 0,6 % par an en volume sur la période. **Les économies ainsi réalisées par l'État se chiffrent à près de 400 millions d'euros par an.**

Cette norme s'applique à l'ensemble des prélèvements sur recettes (PSR) en faveur des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation de la TVA – 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 prend également en compte les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ainsi que ceux des crédits du programme n° 103 de la mission *Travail et emploi* qui sont destinés au financement de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle.

## LE PÉRIMÈTRE GELÉ DES CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### **– 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 n° 119)**

DETR

Concours spécifique régisseurs

DGD communes

#### **Concours financiers aux départements (programme n° 120)**

DGE départements

DGD départements

#### **Concours financiers aux régions (programme n° 121)**

DGD régions

#### **Concours spécifiques et administration (programme n° 122)**

Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

Administration relations avec les collectivités territoriales

DGD

### **– Mission Travail et emploi**

DGD « formation professionnelle » (action n° 02 du programme n° 103)

Au sein de cette enveloppe, le présent projet de loi de finances prévoit la poursuite du redéploiement de crédits vers les dotations de péréquation.

Ainsi, en application de l'article 56, la DSU et la DSR devraient augmenter au minimum respectivement de 60 millions d'euros et 39 millions d'euros en 2012. Le PLF 2012 propose en particulier de doter le comité des finances locales d'un pouvoir d'écarterement du complément de garantie des communes et de la part compensation de leur dotation forfaitaire afin de financer d'éventuels efforts supplémentaires en faveur de la péréquation (article 54).

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

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 (DGF).

**Le montant de la DGF prévu par l'article 6 du projet de loi est en effet fixé à 41,47 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de + 0,5 % par rapport à 2011 (41,26 milliards d'euros) et + 0,2 % à périmètre constant.**

L'accroissement de la DGF, induit par la croissance de la population, les mouvements de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale et l'effort supplémentaire consenti en faveur de la péréquation doit en effet être compensé soit par redéploiement des sommes nécessaires au sein même de la DGF (comme le prévoit, cette année, l'article 54 pour le secteur communal), soit par une minoration des différentes dotations de compensation des exonérations fiscales composant les « variables d'ajustement » de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (opérée à l'article 9 du projet de loi de finances).

En outre, les départements bénéficieront d'une progression de leur DGF de 64 millions d'euros dont 34 millions d'euros seront consacrés à la péréquation départementale.

**TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN PROJET  
DE LOI DE FINANCES POUR 2012**

*(en millions d'euros)*

En millions d'euros ; en autorisations d'engagement (AE)	LFI 2011	PLF 2012 à périmètre constant	Évolution	Évo en M€	Mesures de transfert et de périmètre	PLF 2012 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement (y compris PSR spécifique au profit de la DGF) <sup>(1)</sup>	41 380	41 468	0 %	89	- 2	41 466,752
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	26	24	- 6 %	- 2		24
Dotation élu local	65	65	0 %	0		65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40	41	2 %	0,8		41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	0 %	0		500
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0 %	0		326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0 %	0		661
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	20		20		20
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	0 %	0		3
Dotation de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	35	50	43 %	15		50
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale - partie variable d'ajustement	1 843	1 858	1 %	15	55	1 913
<i>dont part variable</i>	<i>315</i>	<i>363</i>	<i>15 %</i>		<i>30</i>	<i>393</i>
<i>dont part non variable</i>	<i>1 528</i>	<i>1 495</i>	<i>- 2 %</i>		<i>24</i>	<i>1 520</i>
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) - variable d'ajustement	527	447	- 15 %	- 80		447
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale - partie variable d'ajustement	947	875	- 8 %	- 72		875
<i>dont part variable</i>	<i>463</i>	<i>397</i>	<i>- 14 %</i>			<i>397</i>
<i>dont part non variable</i>	<i>484</i>	<i>478</i>	<i>- 1 %</i>			<i>478</i>
TOTAL des compensations et dotations ajustées <sup>(2)</sup>	1 306	1 207	- 8 %		30	1 237
Dotation de protection de l'environnement et d'entretien des voiries municipales (« TGAP Granulats »)		23				23
TOTAL Prélèvements sur recettes (hors réforme TP et hors FCTVA)	46 354	46 363	0 %	9	53	46 415
Dotation équipement des territoires ruraux (DETR)	616	616	0 %	0		616
Dotation globale d'équipement des départements	224	224	0 %	0		224
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 513	1 513	0 %	0	- 0,5	1 513
Dotation de développement urbain (DDU)	50	50	0 %	0		50
Dotation pour les titres sécurisés	19	19	0 %	0		18,86
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	10	0	- 100 %	- 10		0
Dotations Outre-mer	109	110	1 %	1		110
Subventions diverses	4	4	- 1 %	0		3,52
<b>TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL)</b>	<b>2 545</b>	<b>2 536</b>	<b>0 %</b>	<b>- 9</b>	<b>- 1</b>	<b>2 535</b>
Dotation globale de décentralisation (DGD) Formation Professionnelle	1 702	1 702	0 %	0		1 702
Enveloppe des concours de l'État stabilisée	50 601	50 601	0 %	- 0	52	50 653
PSR hors enveloppe issus de la réforme de la fiscalité directe locale	2 949	3 400	15 %			3 400
<i>Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP)</i>	<i>2 530</i>	<i>2 944</i>	<i>16 %</i>	<i>414</i>		<i>2 944</i>
<i>Dotation de garantie des reversements des FDPTP</i>	<i>419</i>	<i>456</i>	<i>9 %</i>	<i>38</i>		<i>456</i>
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés				0	40	40
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 040	5 507	- 9 %	- 533		5 507
<b>Total PSR hors enveloppe</b>	<b>8 988</b>	<b>8 907</b>	<b>- 1 %</b>		<b>40</b>	<b>8 947</b>

<b>Concours de l'État y compris PSR hors enveloppe</b>	<b>59 589</b>	<b>59 509</b>	<b>0 %</b>	<b>- 81</b>	<b>92</b>	<b>59 601</b>
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères	2 136	1 946	- 9 %	- 190		1 946
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) <sup>(3)</sup>	138	19	- 86 %	- 119		19
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	11 128	10 310	- 7 %	- 818		10 310
Produit des amendes de police de la circulation et des radars	657	695	6 %			695
Reversements aux régions du compte d'affectation spéciale Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage <sup>(4)</sup>					555	555
<b>Total Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée</b>	<b>73 649</b>	<b>72 478</b>	<b>- 2 %</b>	<b>- 1 208</b>	<b>92</b>	<b>73 125</b>
<b>Total Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et hors TDIL</b>	<b>73 511</b>	<b>72 459</b>	<b>- 1 %</b>	<b>- 1 052</b>	<b>92</b>	<b>73 106</b>
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983)	8 844	10 072	14 %	1 228	0	10 072
Cartes grises (régions)	1 942	1 925	- 1 %	- 17		1 925
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (hors DMTO-RTP)	6 902	8 147	18 %	1 245		8 147
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	11 956	12 045	1 %	237	148	12 193
<i>Quote-part de TIPP (départements) - loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 &amp; loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 (RMI / RSA)<sup>(5)</sup></i>	5 915	5 782	- 2 %	- 133	147	5 929
<i>Acte II hors RSA (principalement loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales - LRL) et compensation de la suppression de la "vignette"</i>	6 041	6 263	4 %	222	1	6 264
<i>dont Quote-part de TIPP (régions)</i>	3 207	3 207	0 %	0	- 1	3 206
<i>dont Quote-part de TIPP (départements)</i>	623	641	3 %	18	2	643
<i>dont Quote-part de TSCA (départements)</i>	2 211	2 415	9 %	204		2 415
Fiscalité transférée suite à la réforme de la fiscalité directe locale	4 086	4 204	3 %	118	23	4 227
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (départements)	3 040	3 049	0 %	9	23	3 072
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (communes)	595	623	5 %	28		623
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	451	532	18 %			532
Fiscalité transférée à divers titres	903	958	6 %	0 1	0	958
<i>Quote-part de TSCA au titre de l'article 53 de la LFI pour 2005 (SDIS - départements)</i>	893	948	6 %	55		948
<i>Quote-part de TSCA au titre de l'article 11-II de la LFR pour 2006 (BMP de Marseille)</i>	10	10	0 %	0		10
<b>Total Fiscalité transférée</b>	<b>25 789</b>	<b>27 279</b>	<b>6 %</b>	<b>1 490</b>	<b>171</b>	<b>27 451</b>
<b>TOTAL Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales</b>	<b>99 437</b>	<b>99 757</b>	<b>0 %</b>	<b>320</b>	<b>264</b>	<b>100 576</b>
<b>TOTAL Transferts financiers de l'État hors TDIL</b>	<b>99 300</b>	<b>99 738</b>	<b>0 %</b>	<b>439</b>	<b>264</b>	<b>100 557</b>

Source : Documents budgétaires du PLF pour 2012.

(1) Le montant DGF réparti au titre de 2011 s'est élevé à 41 392 millions d'euros (en raison d'un abondement de 12 millions d'euros en provenance du Fonds d'aide au logement d'urgence).

(2) Le taux d'abattement des variables d'ajustement ne correspond à l'évolution 2011-2012 affichée ici mais est ajusté en fonction de l'exécution finale de 2011 pour atteindre un montant global de 1 237 millions d'euros (soit un taux de 14,5 %)

(3) Cette ligne est complétée traditionnellement lors du débat parlementaire.

(4) Cette mesure de périmètre tire les conséquences de la modification du traitement budgétaire de la part de la taxe d'apprentissage dévolue aux régions qui a été effectuée par la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificatives pour 2011.

(5) La forte baisse entre la LFI 2011 et le PLF 2012 à périmètre constant s'explique par la non reconduction d'une mesure ponctuelle de 2011 à hauteur de 132 millions d'euros (compensation RMI/RSA). Par ailleurs, de nouvelles mesures s'ajoutent ensuite entre le PLF 2012 constant et le PLF 2012 courant à hauteur de + 147 millions d'euros.

Enfin, un effort supplémentaire de 13 millions d'euros est proposé en faveur de la dotation de péréquation des régions. Là encore, il est proposé que le comité des finances locales dispose de la faculté d'accroître cet effort par redéploiement d'une partie de l'enveloppe allouée aux régions au titre de la dotation forfaitaire.

## B.– LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONTRIBUERONT AU PLAN D'ÉCONOMIES SUPPLÉMENTAIRES À HAUTEUR DE 200 MILLIONS D'EUROS

Dans un contexte économique difficile, les collectivités territoriales sont associées à l'effort de la nation pour diminuer le déficit public.

### 1.– Une contribution exceptionnelle des collectivités à l'effort d'économie

La révision à la baisse des perspectives de croissance pour 2011 et 2012 a conduit le Gouvernement à prendre des mesures d'économies supplémentaires dès cette année et pour l'année prochaine : certaines de ces mesures (de recettes) ont été intégrées au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011 (n° 2011-1117 du 19 septembre 2011). En ce qui concerne l'exercice 2012, l'objectif fixé (en dépenses) par le Premier ministre et la ministre du Budget, avant l'examen du présent projet de loi de finances, s'élevait à **un milliard d'euros**.

Lors de son intervention devant les membres du Comité des finances locales, le 27 septembre dernier, la ministre du Budget avait laissé entendre que les collectivités locales pourraient être appelées à participer à ce nouvel effort mais sans en préciser le niveau. **Dans la mesure où celui-ci devait être proportionnel au poids des concours aux collectivités territoriales dans le budget de l'État (20 %), le nouvel effort avait été fixé à 200 millions d'euros.**

### 2.– Les dispositions adoptées en première partie à l'initiative du Gouvernement et du Rapporteur général

Afin de financer l'effort de 200 millions d'euros attendu, plusieurs pistes d'économies ont été étudiées. Les économies finalement retenues se répartissent entre une diminution de 167 millions d'euros des prélèvements sur recettes à leur profit et la réaffectation à l'État, à titre exceptionnel en 2012, de 33 millions d'euros du produit des amendes de la police de la circulation et du stationnement routier (amendement n° 427).

#### • Les modifications apportées au tableau des prélèvements sur recettes figurant à l'article 15 du projet de loi de finances traduisent :

– la stabilisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) au montant réparti en 2011, minoré des mesures de périmètre 2012, soit 47,39 milliards d'euros, ce qui représente une économie de 77 millions d'euros par rapport au projet initial du Gouvernement ;

– la suppression de la compensation aux communes du produit historique 2006 de la taxe sur les jeux automatiques introduite par la loi de finances initiale 2007, qui conduit à une minoration du prélèvement sur les



recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale à hauteur de 9 millions d'euros.

– la stabilisation au niveau arrêté en loi de finances initiale 2011 du montant de la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle ce qui représente une économie de 38 millions d'euros ;

– la suppression du prélèvement sur recettes relatif à la dotation de protection de l'environnement et d'entretien des voiries municipales (dit « TGAP Granulats »), évalué à 23,3 millions d'euros dans le projet initial du Gouvernement.

Par ailleurs, il a été décidé de ne pas doter en 2012 le fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles, compte tenu des crédits encore disponibles sur ce fonds. Cela représente une économie de 20 millions d'euros par rapport au projet initial du Gouvernement. Une telle mesure avait également été adoptée en 2011.

Ces différentes mesures conduisent à réviser à la baisse les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales de 167 millions d'euros par rapport au projet initial du Gouvernement.

**ÉVALUATION DES PRÉLÈVEMENTS OPÉRÉS SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT AU PROFIT  
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*(en millions d'euros)*

INTITULÉ DU PRÉLÈVEMENT	MONTANT PLF 2012	MONTANT MODIFIÉ
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	41 466,7	41 389,8
Prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	0	0
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	24	24
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	50	50
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 507	5 507
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 912,8	1 903,7
Dotation élu local	65	65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle	0	0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500
Dotation départementale d'équipement des collèges	326,3	326,3
Dotation régionale d'équipement scolaire	661,2	661,2
Compensation d'exonération de la taxe foncière relative au non-bâti agricole (hors la Corse)	0	0
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	20	0
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	2,7	2,7
Prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	0	0
Compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle	0	0
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	2 944	2 944
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	875,4	875,4
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	456,5	418,5
Prélèvement sur les recettes de l'État spécifique au profit de la dotation globale de fonctionnement	0	0
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle	447	447
Dotation de protection de l'environnement et d'entretien des voiries municipales	23,3	0
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	40	40
<b>TOTAL</b>	<b>55 362,9</b>	<b>55 195,6</b>

*Source : Article 15 et amendement n° I-428 au PLF pour 2012.*

Elles sont complétées par une mesure exceptionnelle visant à prélever 33 millions d'euros sur les recettes des amendes de police à destination des collectivités territoriales. Après cette affectation, le montant restant versé aux collectivités serait de 662 millions d'euros, soit quasiment le montant prévu en loi de finances initiale pour 2011 (soit 657 millions d'euros).

### C.– LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES TIRE ENCORE DES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME EN 2010 DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Même si elle a été adoptée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2010 (n° 2009-1673 du 30 décembre 2009), la réforme de la fiscalité directe locale continue encore à justifier des ajustements.

**L'article 14** proposait ainsi, en première partie du projet, d'intégrer dans le calcul pérenne des mécanismes de garantie individuelle de ressources (GIR) les conséquences du mécanisme de reversement aux collectivités territoriales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre des produits de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

En seconde partie, **l'article 55** tire également les conséquences de cette réforme sur les modalités de calcul des indicateurs de ressources des communes et établissements publics de coopération intercommunale utilisés pour la répartition des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par un nouveau panier d'impositions imposaient en effet de redéfinir les potentiels fiscal et financier, l'effort fiscal ainsi que le coefficient d'intégration fiscale.

Il en est de même pour **l'article 56** qui se propose d'adapter les modalités de la répartition de la part majoration de la dotation nationale de péréquation, en substituant au critère de « *potentiel fiscal calculé à partir de la seule taxe professionnelle (TP)* » un « *potentiel fiscal calculé à partir des seules impositions de substitution à la TP* » ou de **l'article 57** s'agissant de modifier le calcul de la dotation de péréquation des régions.

## II.– L'ÉQUILIBRE FRAGILE DES FINANCES LOCALES

Dans un contexte budgétaire très contraint, rendu encore plus pesant par les difficultés de financement auxquelles se heurtent les collectivités territoriales, le Gouvernement a tout de même consenti un effort en faveur de la péréquation horizontale.

### A.– LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DEMEURE PRÉCAIRE

Au-delà des contraintes budgétaires qui pèsent lourdement sur les finances locales, les collectivités territoriales sont confrontées à des difficultés de financement qui remettent en cause leur rôle en matière d'investissement.

## 1.– Le rôle fondamental des collectivités territoriales dans l'investissement public

Premiers investisseurs publics avec 70 % des dépenses (près de 60 milliards d'euros en 2007), les collectivités territoriales répondent à besoins structurels souvent majeurs, notamment dans les domaines des transports publics urbains, du développement des nouvelles technologies, de la mise aux normes et de l'environnement.

L'investissement le plus important reste celui des communes malgré les transferts de compétences à des groupements intercommunaux, devenus des relais de l'investissement communal.

Si la croissance continue de ces dépenses s'explique en partie par les désengagements successifs de l'État (déclassement de voirie, transferts de compétences...), celui-ci accompagne l'investissement au travers de diverses dotations (dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale...), dont la principale est le fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

### *a) Le FCTVA, un soutien important à l'investissement des collectivités locales*

Le FCTVA vise à compenser, de manière forfaitaire, la TVA supportée par les collectivités territoriales et certains établissements publics locaux, à raison de leurs dépenses réelles d'investissement. Que l'on prenne en compte, ou non, le FCTVA versé au titre du plan de relance, le Rapporteur spécial souligne que cette dotation demeure l'un des plus importants concours financier de l'État.

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.

La croissance des sommes inscrites en loi de finances initiale et de celles réellement consommées est donc directement liée aux dépenses d'investissement des organismes éligibles.

Or, l'investissement des collectivités territoriales a connu une forte progression. Ainsi, entre 2002 et 2010 (dernière année où la consommation réelle des crédits est connue, et hors plan de relance), le FCTVA a connu une croissance de plus de 58 %.

**ÉVOLUTION DU FCTVA**

Années	Crédits PLF (en Mds €)	Variation	Crédits consommés (en Mds €)	Variation	Différentiel (en M€)	Variation
2002	3,613	s.o	3,794	s.o	181	s.o
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 (dc)	12,77 %	6,064 (dc)	9,16 %	209	-42,42 %
	2,5 (PRE)	59,99 %	3,853 (PRE)	78,52 %	1 353	330,30 %
2010	6,228	6,37 %	6,020 (dc)	-0,72%	-208	-199,52 %
	1	-13,49 %	0,138 (PRE)	-96,41%	-862	-163,71 %
2011 <sup>(1)</sup>	6,040	-3,02 %	s.o	s.o	s.o	s.o

dc = droit commun

PRE = versement anticipé

(1) en 2011, les variations ne sont calculées que par rapport au droit commun.

Source : Direction générale des collectivités territoriales.

*b) La fin des remboursements de FCTVA correspondants aux exercices 2009 et 2010*

Parallèlement, dans le cadre du plan de relance, l'État a ouvert la possibilité de versement anticipé du FCTVA.

### LE VERSEMENT ACCÉLÉRÉ DU FCTVA AU TITRE DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Afin de donner aux collectivités territoriales, premier investisseur public, une capacité d'investissement supplémentaire et de les associer au plan de relance de l'économie, le principe de l'accélération du versement du FCTVA, premier mécanisme de soutien de l'État à l'investissement local, a été inscrit à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances pour 2009 du 4 février 2009. Le FCTVA qui aurait dû être versé en 2010 l'a été dès 2009 pour les collectivités qui se sont engagées à augmenter en 2009 leurs dépenses réelles d'investissement par rapport à la moyenne de leurs dépenses 2004-2007.

Plus précisément, les collectivités qui se sont engagées par convention avec le préfet à accroître leurs investissements en 2009 ont bénéficié, en 2009, des attributions du FCTVA dû au titre des dépenses d'investissement éligibles réalisées non seulement en 2007, mais également en 2008. Le FCTVA afférent aux investissements réalisés en 2008 a donc été versé dès 2009, par dérogation au principe du versement décalé en N+2 de ce fonds. En outre, la réduction du délai de versement du FCTVA, de deux ans à un an, a été pérennisée pour les collectivités qui ont respecté leur engagement d'augmenter leurs investissements en 2009.

Le plan de relance de l'économie a ainsi comporté un effort supplémentaire de 3,9 milliards d'euros en 2009 destiné à soutenir l'investissement des collectivités locales, sous forme d'une attribution anticipée du FCTVA. Ce dispositif a été reconduit pour un an par la loi de finances pour 2010.

*Source : Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales (Document de politique transversale – PLF 2011).*

Les collectivités qui avaient conventionné avec l'État en 2010, ont ainsi reçu, 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 correspondait en 2010 à un surcoût de plus de 138 millions d'euros.

En 2011, le mécanisme de versement anticipé du FCTVA, qui a permis de maintenir les investissements des bénéficiaires du fonds durant la période de récession, n'a pas été reconduit, celui-ci ayant produit les effets escomptés.

Du fait de l'année de décalage propre à ce mécanisme, le versement de FCTVA diminue cette année mécaniquement de 533 millions d'euros, soit une baisse de 9 %.

#### 2.– Des conditions d'accès au crédit bancaire de plus en plus difficiles

Afin de couvrir leurs dépenses d'investissement, les collectivités territoriales françaises se financent pour l'essentiel auprès des établissements de crédit, et n'ont recours que marginalement au financement direct sur le marché primaire (par émissions obligataires), sans intermédiation bancaire.

Depuis le début du second semestre, au moment où les collectivités sollicitent les banques pour couvrir leur besoin de financement de fin d'année, certaines d'entre elles ont constaté une raréfaction de l'offre de crédit et une forte augmentation des marges pratiquées. Saisies du problème, plusieurs associations d'élus – l'AMF, l'AMGVF et l'ACUF – ont saisi le Gouvernement tandis que la Cour des comptes signalait à son tour cette situation dans son rapport sur la gestion de la dette publique locale de juillet dernier.

Selon l'étude menée par ces associations regroupées dans une association d'étude pour l'agence de financement des collectivités locales, en procédant par sondage, 90 % des collectivités interrogées auraient constaté une hausse des marges sur Euribor : alors que la moyenne des offres à 15 ans s'établissaient entre 40 et 65 points de base en 2010, il serait actuellement difficile de bénéficier de marges inférieures à 100 points et certaines collectivités se verraient même appliquer des marges de 200 points.

### LE DÉMANTÈLEMENT DE DEXIA

Faisant suite au plan de démantèlement du groupe bancaire Dexia, premier prêteur aux collectivités territoriales, négocié par le Gouvernement français avec les autorités belges et luxembourgeoises, l'article 4 du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2011 propose d'autoriser le ministre de l'Économie à accorder au groupe bancaire la garantie de l'État sous deux formes distinctes :

– une garantie de financement, pour un montant maximal de 32,85 milliards d'euros (I de l'article 4) ;

– une garantie supplémentaire contre d'éventuelles pertes liées à la restructuration de certains prêts aux collectivités locales françaises, à concurrence de 6,65 milliards d'euros et après franchise (II du même article).

Le premier étage du dispositif est une garantie destinée à permettre le refinancement du groupe bancaire. Ne resteraient en effet, à moyen terme, dans Dexia (constituée de la holding Dexia SA et d'une filiale principale Dexia Crédit local) que quelques actifs, dont un portefeuille de titres hérité de la gestion précédente. Ce portefeuille comprend environ 95 milliards d'euros d'actifs, pour l'essentiel, de bonne qualité et qui ont, par nature, une durée de vie. Celle-ci est de 12 ans en moyenne. Il suffit donc, en théorie, d'attendre qu'elles arrivent à échéance.

Toutefois ces titres ont été achetés à l'époque avec des fonds empruntés sur les marchés, avec une échéance plus courte. Il faut donc régulièrement renouveler ces emprunts en trouvant de nouveaux fonds sur les marchés.

La garantie proposée par les États porterait sur ces nouveaux emprunts, pour permettre à Dexia, réduit à sa plus simple expression, d'attirer des investisseurs disposés à lui prêter, en attendant que la totalité des actifs du portefeuille soient arrivés à échéance.

Le second étage du dispositif consiste pour l'État à garantir une partie des 10 milliards d'encours de prêts structurés aux collectivités locales, considérés comme risqués, et qui devraient faire l'objet d'une restructuration. Cette estimation de l'encours « toxique » des prêts structurés vendus par Dexia semble se fonder sur l'évaluation récente de la Cour des comptes, effectuée par sondages, mais dont les magistrats financiers ont eux-mêmes souligné les limites. Par ailleurs, l'État admet implicitement – pour la première fois – que les établissements de crédit ayant consenti des prêts structurés ne recouvreront pas l'intégralité de leur créance.

Ce portefeuille de créances douteuses va être repris par Dexia, l'État apportant une contre-garantie selon les modalités suivantes : jusqu'à 500 millions d'euros de pertes constatées après restructuration, les pertes seront assumées par Dexia, et au-delà de cette franchise, elles seront assumées à 70 % par l'État et à 30 % par Dexia. Ainsi, si 1 milliard de pertes devait être constaté, il en coûterait 650 millions d'euros à Dexia et 350 millions d'euros à l'État.

Dans ce schéma, Dexia conserverait via une participation de 30 % dans Dexia Municipal agency la responsabilité de mener les renégociations avec les collectivités et le suivi des contentieux, d'où la franchise et le ticket modérateur, pour éviter l'aléa moral (et protéger l'État). Une nouvelle entité, détenue à 65 % par la banque postale et à 35 % par la Caisse des dépôts, serait créée afin de reprendre les équipes et l'activité commerciale de Dexia Municipal agency.



Pour répondre à ces difficultés, encore renforcées par le démantèlement en cours du groupe bancaire Dexia spécialisé dans le financement des collectivités territoriales, l'État a demandé à la Caisse des dépôts et consignations de mettre en place un financement relais de trois milliards d'euros.

S'il se félicite de la solution temporaire en train de se mettre en place, le Rapporteur s'inquiète des difficultés auxquelles pourraient être confrontées les collectivités territoriales à compter de l'année prochaine.

### 3.– Certaines collectivités doivent gérer des prêts devenus « toxiques »

À compter de la fin des années quatre-vingt-dix, Dexia et d'autres établissements de crédit (BPCE, Crédit agricole, la Société générale ainsi que des filiales françaises de banques étrangères comme Deutsche Bank, Royal Bank of Scotland ou Depfa) ont développé une offre de produits de financement dits « structurés » à destination des emprunteurs locaux. Les collectivités territoriales ont été séduites par la perspective de faire baisser la charge de leur dette.

Certaines ont accepté de substituer à leurs prêts à taux fixe des prêts structurés à taux variable, offrant des mensualités de remboursement moins importantes mais beaucoup plus risqués : ces prêts ont en effet la particularité d'être indexés, par exemple sur l'évolution comparée de devises étrangères, ce qui peut avoir pour effet, en cas de forte chute d'une monnaie par rapport à une autre, d'augmenter les taux d'intérêt de manière exponentielle.

Depuis la signature en 2009 d'une charte sous l'égide du médiateur M. Éric Gissler nommé par le Gouvernement, les prêts les plus dangereux ne sont plus commercialisés et l'information sur le niveau de risque des prêts a été améliorée. Les banques ont pris des engagements pour l'avenir, mais les risques sur les anciens crédits perdurent. Très peu ont pu être renégociés et transformés en crédits classiques à taux fixe, à un coût connu à l'avance.

Comme l'a constaté à plusieurs reprises la Cour des comptes dans son rapport annuel <sup>(1)</sup> et dans un rapport thématique <sup>(2)</sup>, aucune évaluation globale de l'encours « toxique » des collectivités n'existe pour l'heure. Les magistrats financiers ont proposé de retenir une fourchette de **10 à 12 milliards d'euros d'emprunts à risque**, sur un encours total de produits structurés souscrits par des collectivités territoriales de l'ordre de 35 milliards d'euros.

**Proposition n° 1 :** Fournir, dès que possible, à la Représentation nationale les premiers éléments de recensement des prêts structurés à risque souscrits par les collectivités territoriales.

---

(1) *Se reporter aux insertions dans les rapports 2009 et 2010.*

(2) *Rapport sur la gestion de la dette publique locale, publié en juillet 2011.*

**Les difficultés se concentrent dans quelques grandes collectivités** – la Seine-Saint-Denis, Saint-Étienne, Saint-Maur-des-Fossés, Hénin-Beaumont – **mais aussi de nombreuses municipalités moyennes ou petites.** Des organismes du logement social ainsi que des hôpitaux sont également confrontés à ce type de produits.

Plusieurs ont engagé des poursuites judiciaires contre leurs créanciers, alléguant un défaut de conseil. Le Rapporteur spécial observe toutefois que l'obligation de conseil n'est pas un instrument privilégié de la mise en jeu de la responsabilité bancaire. En effet, elle fait l'objet d'une appréciation stricte par les juridictions civiles et le succès des recours introduits paraît très aléatoire.

À l'initiative de notre collègue Claude Bartolone, une commission d'enquête a été constituée par l'Assemblée nationale sur le sujet. Ses conclusions sont attendues au début du mois de décembre prochain.

## B.– UN EFFORT RÉSOLU DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION

Dans un contexte de gel du niveau global des dotations aux collectivités locales, les deux dernières lois de finances ont privilégié un ciblage des collectivités les plus fragiles au travers de la péréquation horizontale ou verticale. Alors que la **péréquation horizontale** consiste à prélever des ressources, généralement fiscales, sur des collectivités riches pour alimenter des collectivités pauvres, la **péréquation verticale** émane, elle, de l'État.

Ces différents dispositifs mettent en œuvre l'objectif de correction des inégalités territoriales inscrit, depuis 2003, à l'article 72-2 de la Constitution : *« la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités locales ».*

L'ensemble représente **4,2 milliards d'euros**. Il est également possible de rattacher à cette famille de concours la dotation d'intercommunalité servie aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes, dans la mesure où elle est partiellement péréquatrice (elle dépend, entre autres, du potentiel fiscal).

1.– Dans le cadre de la loi de finances pour 2011, le Parlement avait déjà consenti un effort de la péréquation

*a) La précédente loi de finances malgré les dotations de péréquation verticale*

Les dispositifs de péréquation verticale sont historiquement des sous dotations alimentés par la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ils se composent :

- pour les communes :
  - de la dotation de solidarité urbaine (DSU) dont bénéficient les trois quarts des villes de plus de 10 000 habitants,
  - de la dotation de développement urbain (DDU) qui privilégie l'appartenance à une zone urbaine sensible,
  - de la dotation de solidarité rurale (DSR) pour les communes de moins de 10 000 habitants,
  - de la dotation nationale de péréquation.
- pour les départements :
  - de la dotation de fonctionnement minimale (DFM),
  - et de la dotation de péréquation urbaine (DPU).
- et pour les régions :
  - de la dotation de péréquation régionale (DPR).

Parmi ces dotations, trois ont été renforcées au titre de l'exercice 2011. Il s'agissait :

- de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) qui a progressé de 77 millions d'euros ;
- des crédits de la dotation de développement urbain (DDU) qui ont été fixés à 50 millions d'euros, comme en 2010 ;
- de la dotation de solidarité rurale (DSR) dont l'augmentation a atteint 50 millions d'euros, avec la création d'une troisième fraction allouée aux communes de moins de 10 000 habitants les plus en difficulté.

*b) Le Parlement a également renforcé les mécanismes de péréquation horizontale*

● Créé en 2010 à l'initiative du précédent Rapporteur spécial, et profondément remanié par l'article 123 de la loi de finances pour 2011, **le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** a apporté une réponse très concrète aux difficultés financières rencontrées par certains départements ruraux, et vient compléter le fonds de soutien aux départements en difficulté, doté de 150 millions d'euros, créé en loi de finances rectificative pour 2010.

Ce fonds consiste à établir un double système de prélèvement, sur les niveaux et les évolutions annuelles du produit des droits de mutation, et à répartir les sommes ainsi prélevées au profit des départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne des potentiels financiers de l'ensemble des

départements. Les deux modes de prélèvements sont plafonnés chacun à 5 % du montant de DMTO du département.

**En 2011, la masse totale ainsi mise en redistribution a atteint 440 millions d'euros pour la première année d'existence du Fonds.**

Le fonds est ensuite réparti aux départements, en trois parts, en fonction de leur potentiel financier par habitant, de leur potentiel financier par habitant multiplié par la population et de leur montant par habitant de DMTO.

Un département peut ainsi être contributeur et bénéficiaire de ce fonds. Seuls 3 départements ne sont ni prélevés ni concernés par la redistribution.

**L'article 53 du projet de loi complète** ce dispositif en le dotant d'un mécanisme de mise en réserve destiné à stabiliser les ressources du fonds d'une année sur l'autre.

**Le Rapporteur spécial observe toutefois que le fonds national de péréquation des DMTO départementaux est trop récent pour qu'il soit possible de mesurer réellement son efficacité péréquatrice.** Cependant, à travers ses critères de redistribution, notamment la prise en compte du potentiel financier, il apparaît que cette dotation a un réel potentiel de péréquation et sa répartition permet de renforcer la péréquation entre les départements.

● Par ailleurs, l'article 124 de la loi de finances pour 2011 a créé **un Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des régions et de la collectivité territoriale de Corse et un Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des départements.** Ces deux fonds de péréquation horizontale entreront en vigueur à compter de 2013.

2.— Le présent projet de loi de finances poursuit de la péréquation horizontale

● Afin de préserver les mécanismes de la péréquation « verticale », le Gouvernement a fait le choix pour le prochain exercice budgétaire de faire évoluer de 0,2 % la DGF, avec en contrepartie une baisse de certaines dotations (compensations de fiscalité) appelées, comme cela fut le cas les années antérieures, à jouer le rôle de variable d'ajustement.

Il a ainsi pu proposer au Parlement **d'augmenter de 60 millions les crédits de la DSU et de 39 millions d'euros les crédits de la DSR.**

**L'article 57** modifie également à compter de 2012 la répartition de la DGF des régions, en particulier s'agissant de sa composante « péréquation ».

● **L'article 58**, inséré en seconde partie et rattaché à la présente mission, procède à la création d'un **Fonds national de péréquation des recettes fiscales**

**intercommunales et communales**, dont les bases avaient été jetées à l'article 125 de la loi de finances pour 2011. Le volume global de ressources visé à l'horizon 2015 est ambitieux puisqu'il est fixé à 2 % des recettes fiscales du bloc communal, ce qui représente **1 milliard d'euros**, avec une montée en puissance progressive (250 millions d'euros en 2012, 500 millions en 2013, 750 millions en 2014) de la péréquation.

- **L'article 59**, quant à lui, adapte le fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF), mécanisme de péréquation horizontal régional, à la réforme de la fiscalité locale en redéfinissant le potentiel financier utilisé.

- Enfin, le présent projet de loi de finances opère une vaste redéfinition des potentiels financiers des communes, des EPCI, des départements et des régions (**articles 53, 55 et 57**) destinée à mieux mesurer la richesse relative des collectivités. Celle-ci se traduira par une nouvelle répartition – plus équitable – des dotations qui s'appuient sur ce potentiel.



## DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2012

Bien que ne représentant qu'une toute petite partie de l'effort financier de l'État, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* traduit les orientations globales de strict encadrement de la dépense locale.

Elle est complétée par un compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriale*, dont la vocation beaucoup plus technique consiste à retracer les prêts et avancés consentis par l'État.

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

Les crédits inscrits sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, au titre de l'exercice 2012, s'élèvent à 2,556 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,515 milliards d'euros en crédits de paiement, conduisant presque à l'identique les montants de l'année précédente.

À périmètre constant, cette évolution représente une baisse de 5,50 % des autorisations d'engagement et une baisse de 5,17 % des crédits de paiement. Elle est pour l'essentiel imputable à la baisse conséquente des crédits du programme n° 122 *Concours spécifiques et administration*, dont l'action n° 01 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* est en baisse.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT (SUR LA BASE DU PÉRIMÈTRE DE 2009)

	Évolution 2009/2010	Évolution 2010/2011	Évolution 2011/2012
<b>119 - Concours financiers aux communes</b>			
Autorisations d'engagement	1,56 %	0,05 %	0,00 %
Crédits de paiement	4,76 %	0,18 %	0,59 %
<b>120 - Concours financiers aux départements</b>			
Autorisations d'engagement	0,00 %	0,50 %	- 0,11 %
Crédits de paiement	0,25 %	0,96 %	- 0,11 %
<b>121 - Concours financiers aux régions</b>			
Autorisations d'engagement	10,20 %	0,11 %	0,00 %
Crédits de paiement	10,20 %	0,11 %	0,00 %
<b>122 - Concours spécifiques et administration</b>			
Autorisations d'engagement	2,50 %	1,30 %	- 30,47 %
Crédits de paiement	2,75 %	1,60 %	- 29,48 %
<b>TOTAL MISSION</b>			
Autorisations d'engagement	4,16 %	0,38 %	- 5,50 %
Crédits de paiement	5,28 %	0,56 %	- 5,17 %

Source : Direction générale des collectivités locales

Les lignes budgétaires regroupées sur cette mission présentent, en outre, la particularité d'être en quasi-totalité des dépenses d'intervention du titre 6 ; les seuls crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement) ou de titre 5 (dépenses d'investissement) sont inscrits sur l'action n° 02 du programme n° 122 pour financer les fonctions de support de la DGCL.

## A.- LES ÉVOLUTIONS DE LA MISSION DANS UNE PERSPECTIVE TRIENNALE

### 1.- Une stabilité des crédits de la mission pour les années 2011 à 2013

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales se voient appliquer le même rythme d'évolution que les autres crédits du budget de l'État. Sur la période 2011-2013, du fait de l'évolution des autres composantes de l'enveloppe normée, les crédits budgétaires de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » (RCT) diminuent, hors subventions pour travaux d'intérêt local.

Dans ce cadre, la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014 (n° 2010-1645 du 28 décembre 2010) a fixé, dans une perspective pluriannuelle, des plafonds par mission. Le tableau suivant retrace les plafonds applicables à la mission RCT, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » :

#### MONTANTS VOTÉS DANS LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2011</b> <b>hors CAS Pensions</b>	<b>LPFP 2012</b> <b>(hors CAS Pensions)</b>	<b>LPFP 2013</b> <b>(hors CAS Pensions)</b>
<b>Plafond des autorisations d'engagement</b>	2 685	2 557	2 538
<b>Plafond des crédits de paiement</b>	2 639	2 515	2 510

Source : Documents budgétaires annexés au PLF 2012.

### 2.- L'exécution du budget 2011 fait apparaître des pistes d'améliorations possibles

Au cours de l'exercice 2011, la principale évolution intervenue est la majoration à hauteur de 5 millions d'euros de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires de Mayotte <sup>(1)</sup>.

Les autres modifications en gestion, de moindre importance, ont porté sur la dotation générale de décentralisation figurant sur les quatre programmes de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* :

(1) En effet, le comité interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 a décidé, d'une part, de reconduire cette dotation scolaire instituée depuis 2003 en faveur des communes de Mayotte, et, d'autre part, d'en majorer le montant de 5 millions d'euros à compter de 2011.



– le concours « transfert des monuments historiques » du programme n° 119 a été majoré des crédits relatifs à la compensation du transfert à quelques communes de personnels du ministère de la culture affectés dans des monuments historiques transférées ;

– le transfert de compétence résultant de la généralisation du revenu de solidarité active a fait l'objet d'une compensation provisionnelle pour 2011, programme n° 120, à la collectivité de Saint-Martin à hauteur de 2,47 millions d'euros ;

– enfin, le programme n° 121 a été impacté par une mesure de débasage des crédits de la DGD à hauteur de 1,9 million d'euros afin d'ajuster le montant de ces crédits à hauteur du montant réel des droits à compensation, par des abondements de la dotation générale de décentralisation allouée 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 (2,19 millions d'euros) ainsi que par la compensation du transfert des personnels des monuments historiques à la région Bourgogne (0,12 million d'euros).

**EXÉCUTION 2011 DES CRÉDITS DE LA MISSION (AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT)**

(au 1<sup>er</sup> août 2011, en millions d'euros)

	PLF 2012 (AE)	LFI 2011 (AE)	État des crédits ouverts pour l'exercice 2011	Ventilation des écarts entre la LFI 2011 et l'état de son exécution					Budget exécuté 2010 (AE)
				Reportis des crédits de 2010 sur 2011	Régulations non couvertes par collectif	Annulations de crédits	Ouverture exceptionnelle de crédits	Fonds de concours et attribution de produits	
Mission Relations avec les collectivités territoriales	2 556,3	2 685,1	2 634,1	88,6	-128,3	-11,2	0	11,3	2 794,9
Programme 119 - Concours financiers aux communes et groupements de communes	815,2	815,3	775,8	1,3	-4,1	0	0	0	813,1
Action 1 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes	685,1	685,1	685,3	289,9	0	0	0	0	683,6
Action 2 - Dotation générale de décentralisation	130,2	130,2	90,4	99,2	-40,8	0	0	0	129,5
Programme 120 - Concours financiers aux départements	491,2	491,7	475,7	13,8	-24,6	-5,2	0	0	484,6
Action 1 - Aide à l'équipement des départements	224,5	224,5	207,2	12,6	-24,6	-5,2	0	0	218,5
Action 2 - Dotation générale de décentralisation	266,7	267,2	268,5	1,3	0	0	0	0	266,0
Programme 121 - Concours financiers aux régions	894,7	894,7	855,1	5,1	-44,8	0	0	0	898,1
Action 2 - Dotation générale de décentralisation	891,8	894,7	855,1	5,1	-44,8	0	0	0	898,1
Programme 122 - Concours spécifiques et administration	355,2	483,4	527,5	68,4	-18,3	-6,0	0	11,3	599,0
Action 1 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	22,0	150,7	209,8	61,4	-1,6	-0,6	0	0	198,8
Action 2 - Administration des relations avec les collectivités territoriales	1,8	2,3	3,2	1,0	-1,5	0	0	11,3	76,6
Action 3 - Dotation générale de décentralisation	221	220,9	210,5	5,9	-11,0	-5,4	0	0	219,9
Action 4 - Dotations outre-mer	110,3	109,4	104	58,7	-5,5	0	0	0	103,7

Source : Direction générale des collectivités locales.

**EXÉCUTION 2011 DES CRÉDITS DE LA MISSION (CRÉDITS DE PAIEMENTS)**

(au 1<sup>er</sup> août 2011, en millions d'euros)

	PLF 2012 (CP)	LFI 2011 (CP)	État des crédits ouverts pour l'exercice 2011	Ventilation des écarts entre la LFI 2011 et l'état de son exécution				Budget exécuté 2010 (CP)	
				Reports des crédits de 2010 sur 2011	Régulations non converties par collectif	Annulations de crédits	Ouverture exceptionnelle de crédits		Fonds de concours et attributions de produits
Mission Relations avec les collectivités territoriales	2 514,5	2 638,8	2 567,5	65,9	- 126,0	- 11,2	0	11,3	2 525,7
Programme 119 - Concours financiers aux communes et groupements de communes	780,5	775,9	739,2	2 025,1	- 38,8	0	0	0	740,9
Action 1 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes	650,3	645,8	646,8	1,0	0	0	0	0	611,4
Action 2 - Dotation générale de décentralisation	130,2	130,2	92,4	1,0	- 38,8	0	0	0	129,5
Programme 120 - Concours financiers aux départements	491,2	491,7	473,7	11,8	- 24,6	- 5,2	0	0	488,8
Action 1 - Aide à l'équipement des départements	224,5	224,5	205,2	10,6	- 24,6	- 5,2	0	0	217,1
Action 2 - Dotation générale de décentralisation	266,7	267,2	268,5	1,3	0	0	0	0	271,7
Programme 121 - Concours financiers aux régions	894,7	894,7	855,1	5,1	- 44,7	0	0	0	812,5
Action 2 - Dotation générale de décentralisation	894,7	894,7	855,1	5,1	- 44,7	0	0	0	812,5
Programme 122 - Concours spécifiques et administration	348,2	476,5	499,6	47,2	- 17,9	- 0,6	0	11,3	483,5
Action 1 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	15,0	143,75	180,7	38,9	- 1,3	- 0,6	0	0	164,5
Action 2 - Administration des relations avec les collectivités territoriales	1,9	2,5	4,4	2,1	- 0,2	0	0	11,3	3,1
Action 3 - Dotation générale de décentralisation	221	221	210,5	6	- 11,5	- 5,4	0	0	213,7
Action 4 - Dotations outre-mer	110,3	109,4	104	58,7	- 5,5	0	0	0	102,3

Source : Direction générale des collectivités locales.

• **Sur le programme n° 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »**

L'exécution constatée au 31 juillet 2011 fait apparaître une consommation de 49,55 % des autorisations d'engagement et 46,23 % des crédits de paiement ouverts. Ces taux de consommation sont inférieurs aux taux constatés en 2010 à la même date pour ce qui concerne les autorisations d'engagement.

Cette sous-consommation tiendrait cette année principalement au retard pris au niveau local dans la signature des conventions attributives de subvention au titre de la dotation de développement urbain (DDU). Toutefois, les services du ministère ont fait savoir au Rapporteur spécial que la totalité des autorisations d'engagement devrait être engagée d'ici à la fin du mois d'octobre.

Par ailleurs, l'année 2011 correspond à la mise en œuvre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) : les autorisations d'engagement ont été mises à disposition plus tardivement qu'en 2010 et la totalité n'a pas encore pu être consommée au 31 juillet dans la mesure où les critères d'éligibilité ont été modifiés par la première loi de finances rectificative pour 2011 (n° 2011-900 du 29 juillet 2011).

Compte tenu des délais de mise en œuvre de la DDU, il paraît en revanche impossible de consommer l'intégralité des crédits de paiement ouverts en 2011, dans les délais de fin de gestion impartis. Du fait de ce mauvais calibrage initial, le Gouvernement sera probablement tenté de procéder, comme en 2010, à un redéploiement des crédits encore non utilisés par mouvements de fongibilité vers d'autres dotations plus consommatrices de crédits de paiement, comme la DETR.

**Proposition n° 2 :** Améliorer la prévision des besoins en CP pour la DGE, la DETR et la DDU.

En ce qui concerne les autres dotations financées sur ce programme (DETR, titres sécurisés, indemnités des régisseurs municipaux et dotation générale de décentralisation), la totalité des crédits ouverts en 2011 devrait être consommée d'ici à la fin de l'année. Le Rapporteur observe néanmoins que ces prévisions d'exécution se fondent sur l'hypothèse selon laquelle la mise en réserve des crédits du programme n° 119 (40,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38,8 millions d'euros en crédits de paiement, imputés sur la ligne « Concours SCHS » de l'action 2) serait intégralement levée.

### CRÉDITS MIS EN RÉSERVE

La prévision d'exécution pour l'année entière tient compte de la levée intégrale de la mise en réserve des crédits du programme. En effet, les quatre programmes de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* 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.

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

– le concours Services Communaux d'Hygiène et de Santé de l'action 2 du programme 119 (pour 40,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38,8 millions d'euros en crédits de paiement) ;

– la DGE des départements de l'action 1 du programme 120 (pour 24,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24,6 millions d'euros en crédits de paiement) ;

– la DGD 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) ;

– les aides aux communes minières (0,05 million d'euros), les aides aux communes en difficulté financière (pour 0,1 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), les aides aux restructurations 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 11 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ; l'ensemble des dotations outre-mer (pour 5,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) ; les subventions pour travaux divers d'intérêt local (pour 0,6 million d'euros en autorisations d'engagement et 1 million d'euros en crédits de paiement), et enfin sur les lignes de fonctionnement du BOP « Administration de la DGCL » (pour 0,1 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dont 31 630 euros au titre de la réserve pour le plan État exemplaire) du programme n° 122.

Or, le dégel des crédits étant obtenu de manière systématique chaque année, cette mise en réserve s'avère, selon la Cour des comptes, « *artificielle et par conséquent inutilement contraignante* ».

#### • Sur le programme n° 120 « *Concours financiers aux départements* »

Sur ce programme, l'exécution constatée fait apparaître une consommation de 74,84 % des autorisations d'engagement et 67,67 % des crédits de paiement. Là encore, la totalité des crédits ouverts devrait être consommée d'ici à la fin de l'année à condition que la mise en réserve des crédits soit levée à hauteur de 24,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

• **Sur le programme n° 121 « *Concours financiers aux régions* »**

Au 31 juillet 2011, 99,96 % des crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) Corse avaient été délégués et consommés à 100 %. S'agissant de la DGD du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), l'intégralité des crédits a été déléguée et seules les AE ont été engagées en totalité à cette date. En outre, 99,99 % des crédits de la DGD de droit commun avaient été délégués à la même date tandis que 94,71 % des autorisations d'engagement déléguées (468 millions d'euros) et 75,41 % des crédits de paiement délégués (367,6 millions d'euros) avaient été consommés.

Ce programme fait l'objet d'un gel des crédits de 44,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, imputé sur la ligne de la DGD STIF. De la même façon que pour les programmes n° 119 et 120, seule une levée intégrale de ces gels permettrait de respecter les obligations légales et constitutionnelles auxquelles sont soumis les crédits de la DGD des régions.

### MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS

Au 31 juillet 2011, plusieurs mouvements de crédits sont venus impacter les montants ouverts en loi de finances initiale au titre des quatre programmes de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

● **Sur le programme n° 119 :**

– 1,3 million d'euros en autorisations d'engagement et 2,03 millions d'euros en crédits de paiement ont été reportés de l'exercice précédent par arrêté du 30 mars 2011 ;

– 40,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38,8 millions d'euros en crédits de paiement ont été mis en réserve en début d'exercice.

● **Sur le programme n° 120 :**

– 13,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,0 millions d'euros en crédits de paiement ont été reportés par arrêté du 30 mars 2011 ;

– 24,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été mis en réserve en début d'exercice ;

– 5,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été annulés par la loi de finances rectificative (n° 2011-900 du 29 juillet 2011) au titre du financement des mesures en faveur de l'emploi.

● **Sur le programme n°121 :**

– 5,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été reportés par arrêté du 30 mars 2011 ;

– 44,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été mis en réserve en début d'exercice.

● **Sur le programme 122 :**

– 68,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 47,0 millions d'euros en crédits de paiement ont été reportés par arrêté du 30 mars 2011 ;

– 18,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17,9 millions d'euros en crédits de paiement ont été mis en réserve en début d'exercice ;

– 0,63 million d'euros ont été annulés sur la ligne « travaux divers d'intérêt local » par la loi de finances rectificative (n° 2011-900 du 29 juillet 2011) ;

– enfin, 5,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été annulés sur la ligne « concours aux bibliothèques municipales et départementales de prêt » par la loi de finances rectificative (n° 2011-900 du 29 juillet 2011) au titre du financement des mesures en faveur de l'emploi.

• **Sur le programme n° 122 « Concours spécifiques et administration »**

**Sur l'action n° 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités locales »**, l'exécution constatée fait apparaître une consommation assez faible, de 22,39 % des autorisations d'engagement et 14,65 % des crédits de paiement utilisables.

Interrogés par le Rapporteur spécial, les services ont toutefois indiqué que les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ouverts au titre des aides exceptionnelles versées aux communes minières et aux communes en difficulté financière seront délégués et consommés en totalité avant la fin de l'année.

Un mouvement de 6 000 d'euros en autorisations d'engagement a été réalisé au sein de cette action afin d'abonder la ligne « regroupement communal » ; cette somme a été consommée.

Sur la ligne « Autres subventions aux collectivités territoriales et organismes publics locaux », 25,33 % des autorisations d'engagement et 35,43 % des crédits de paiement disponibles ont été consommés au titre du Fonds social juif unifié (FSJU). L'intégralité des crédits disponibles devrait être consommée d'ici à la fin d'année.

Sur la ligne « Réparations des dégâts causés par des calamités publiques », ce sont 56,15 % des autorisations d'engagement et 27,48 % des crédits de paiement disponibles qui avaient été consommés, au 31 juillet 2011.

**Proposition n° 3 :** Accélérer l'instruction par les services préfectoraux des dossiers de demande de versement au titre des calamités publiques

Sur la ligne « subventions pour travaux divers d'intérêt local », les autorisations d'engagement ouvertes ont été consommées à hauteur de 54 %. La consommation est sensiblement identique à celle constatée à la même date l'an dernier, s'accélère fortement. La consommation des crédits de paiement (75 %) reste forte.

Au titre de **l'action n° 02 « Administration des relations avec les collectivités locales »**, regroupant les dépenses de fonctionnement de la DGCL, 26 % des autorisations d'engagement et 21,5 % des crédits de paiement disponibles ont été consommés.

Enfin, sur les lignes de **l'action n° 03 « dotation générale de décentralisation » du programme**, 61,63 % des autorisations d'engagement et 54,28 % des crédits de paiement disponibles ont été consommés tandis que 88,10 % des autorisations d'engagement et 87,63 % des crédits de paiement disponibles l'étaient au titre des dotations outre-mer de l'action n° 04. L'intégralité de ces crédits devrait être déléguée et consommée d'ici à la fin de l'année.



### 3.– Des modifications de périmètre limitées en 2012

**Aucun changement important de périmètre** ne vient impacter la mission « Relations avec les collectivités territoriales » l’an prochain.

Toutefois, **l’abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT)** disparaît à compter de l’exercice 2012. L’article 173 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) avait institué ce fonds dans le cadre du plan d’accompagnement territorial de la restructuration des armées sur la période 2009-2015. Le Gouvernement avait pris l’engagement de porter progressivement ses ressources à 25 millions d’euros, ce qui a été réalisé sur trois exercices : 5 millions d’euros en 2009, 10 millions d’euros en 2010 et 10 millions d’euros à nouveau l’an dernier. Il n’y a donc pas lieu de prévoir de nouvelle dotation, d’autant que le fonds dispose encore de 20,6 millions d’euros après prise en compte des reports.

Après une mise en place très progressive de ce dispositif, le mouvement de fermeture des sites de défense s’est accéléré en 2010. Au total, cinq communes ont bénéficié du FSCT en 2010 – Briançon (2 millions d’euros), Arras (1 million d’euros), Barcelonnette (1 million d’euros), Sourdun (0,25 million d’euros) et Thierville-sur-Meuse (0,15 million d’euros) – et dix-huit communes ont déposé en 2011 des dossiers de demande de subventions auprès des services préfectoraux qui sont en cours d’instruction.

Au titre des subventions aux collectivités territoriales et organismes publics locaux, des crédits étaient également affectés **au programme de sécurisation des bâtiments de la communauté juive**. En effet, en application d’une convention signée le 23 décembre 2004 avec le Fonds Social Juif Unifié (FSJU), l’État s’était engagé à participer financièrement à un programme de sécurisation de bâtiments de la communauté juive (en 2011, 0,05 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement). Cette ligne n’est plus dotée à partir du projet de loi de finances pour 2012.

Pour mémoire, on rappellera également que la ligne budgétaire consacrée à **la reconstruction de ponts détruits par faits de guerre** n’est plus dotée depuis 2011 <sup>(1)</sup> tout comme celle relative aux **aides aux regroupements** <sup>(2)</sup>

---

(1) *Le principe du financement par l’État du coût de reconstruction des ponts détruits par faits de guerre posé par la loi du 28 octobre 1946 complétée par l’article 27 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981 conduisait l’État à subventionner des 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. Quatre ponts étaient encore en cours de reconstruction en 2009 et un seul en 2010 (pont de Thiennes dans le département du Pas-de-Calais).*

(2) *Les communes fusionnées bénéficiaient d’une majoration de la subvention d’équipement dans les conditions prévues aux articles L. 2335-6 à L. 2335-8 du code général des collectivités territoriales.*

## B.- LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

Quatre programmes n<sup>os</sup> 119 à 122 différents composent la mission *Relations avec les collectivités territoriales* – respectivement : *Concours financiers aux communes et aux groupements de communes*, *Concours financiers aux départements*, *Concours aux régions* et *Concours spécifiques et administration* – qui totalisent, au titre de l'exercice 2010, 2,537 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 2,502 milliards d'euros de crédits de paiement (soit -5,5 % et -5,2 % par rapport aux crédits  **votés**  pour 2011).

### VENTILATION DES CRÉDITS DE LA MISSION *RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

(en millions d'euros)

		LFI 2011		PLF 2012	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Programme 119</b>	<b>Concours financiers aux communes et EPCI</b>	<b>815,3</b>	<b>775,9</b>	<b>815,2</b>	<b>780,5</b>
	Dotation d'équipement des territoires ruraux	615,7	576,4	615,7	581
	Concours spécifique régisseurs	0,5	0,5	0,5	0,5
	Dotation forfaitaire titres sécurisés	18,9	18,9	18,9	18,9
	Dotation de développement urbain	50	50	50	50
	DGD des communes	130,2	130,2	130,2	130,2
	Réserve parlementaire	0,04	0,04		
<b>Programme 120</b>	<b>Concours financiers aux départements</b>	<b>491,7</b>	<b>491,7</b>	<b>491,2</b>	<b>491,2</b>
	DGE départements	224,5	224,5	224,5	224,5
	DGD départements	267,2	267,2	266,7	266,7
<b>Programme 121</b>	<b>Concours financiers aux régions</b>	<b>894,7</b>	<b>894,7</b>	<b>894,7</b>	<b>894,7</b>
	DGD régions	894,7	894,7	894,7	894,7
<b>Programme 122</b>	<b>Concours spécifiques et administration</b>	<b>483,4</b>	<b>476,5</b>	<b>336,2</b>	<b>336,2</b>
	Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	150,7	143,7	3,0	3,0
	Administration relations avec les collectivités territoriales	2,4	2,5	1,9	1,9
	DGD	220,9	220,9	220,9	220,9
	Dotations Outre-Mer	109,4	109,4	110,3	110,3
	<b>Total</b>	<b>2 685,1</b>	<b>2 638,9</b>	<b>2 537,3</b>	<b>2 502,5</b>

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

a) *La nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)*

L'article 179 de la loi de finances pour 2011 a créé la DETR, issue de la **fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR)**. Celle-ci vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes, situés essentiellement en milieu rural.

Le montant de la nouvelle dotation pour 2011 correspond à la somme des montants des deux dotations préexistantes, à savoir **615,3 millions d'euros**. **L'article 54 du présent projet de loi de finances** prévoit, en outre, le gel de cette dotation à compter de 2012.

La mise en place de cette dotation unique avait pour objectif de simplifier les critères d'éligibilité et de calcul des enveloppes départementales ainsi que ses modalités de gestion.

Elle visait en outre à accroître l'effet levier au profit des territoires ruraux. Le projet annuel de performance relatif à la mission révèle en effet des difficultés persistantes pour assurer la concentration des subventions sur des projets structurants (cf. indicateur 1.1 du programme n° 119). Le Rapporteur spécial estime indispensable de remédier au risque de saupoudrage lors de l'instruction des dossiers de demande de subvention.

**Proposition n° 4 :** Renforcer encore, à l'occasion de la création de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la concentration des subventions sur des projets structurants.

Les critères d'éligibilité des bénéficiaires ont été très largement simplifiés. Le champ des projets pouvant bénéficier de la DETR a également été élargi : tout projet dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural est éligible, avec un encadrement pour les dépenses de fonctionnement courant.

Toutefois, selon les informations communiquées au Rapporteur spécial, **la mise en œuvre de la DETR pour la première année en 2011 a posé des difficultés** liées à de soudaines pertes d'éligibilité de communes et d'EPCI consécutives à la modification des critères. Ces effets de sortie ont rendu souhaitable la modification *a minima*, pour une période transitoire, du régime initial d'éligibilité.

L'article 32 de la première loi de finances rectificative pour 2011 (n° 2011-900 du 29 juillet 2011) a ainsi rétabli, pour l'année 2011 et pour l'année 2012, l'éligibilité à la DETR des communes et EPCI éligibles en 2010 à la DGE des communes ou à la DDR et ayant perdu cette éligibilité en 2011 au titre

de la DETR. Il s'agit là d'une mesure transitoire permettant de remédier aux effets brutaux de la perte d'éligibilité.

Par ailleurs, ce même article a introduit une modification pérenne des règles d'éligibilité des EPCI à la dotation, en prévoyant que tous les EPCI peuvent présenter des projets au titre de la DETR. Seuls les plus grands d'entre eux (plus de 50 000 habitants avec une commune centre de plus de 15 000 habitants), dont le caractère rural n'est pas avéré sont désormais exclus.

*b) Les autres dotations financées sur l'action n° 1*

● **Le concours « régisseurs de police municipale »**

En application de l'article 102 de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004), les communes et leurs groupements 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'une compensation par l'État : les crédits correspondants pour 2012 s'élèvent à 0,5 million d'euros, soit un montant stable depuis 2008.

● **La dotation forfaitaire titres sécurisés**

Cette dotation finance, depuis 2009, l'indemnisation des communes qui ont sollicité l'installation de nouvelles stations pour satisfaire à une demande forte de passeports biométriques<sup>(1)</sup>. On dénombrait, cette année, environ 2 000 communes bénéficiaires (à raison de 5 030 euros par station) pour un déploiement prévu de 3 750 stations.

Les crédits correspondants s'élèvent à 18,9 millions d'euros pour 2012.

● **La dotation de développement urbain (DDU)**

Créée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009, la DDU bénéficie à cent villes particulièrement défavorisées. Ces crédits, dont le montant est reconduit en 2012 (50 millions d'euros) conformément **au II de l'article 56 du présent projet de loi de finances**, font l'objet d'une contractualisation entre les communes éligibles ou l'EPCI 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. Cette dotation vise à compléter par un soutien renforcé aux quartiers la logique de péréquation poursuivie dans le cadre de la DSU.

Le Rapporteur spécial observe que les travaux menés par le Secrétariat général du comité interministériel des villes sur la réforme de la géographie prioritaire ont été repoussés à 2013, ce qui explique la reconduction de la DDU à l'identique de 2011.

---

(1) Les coûts de production, fonctionnement et maintenance des stations sont quant à eux directement pris en charge par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

*c) La dotation générale de décentralisation (DGD) des communes*

L'action n° 02 du programme regroupe exclusivement des crédits finançant la DGD. Cette dotation est destinée à **compenser aux communes et à leurs groupements le coût des compétences qui leur sont transférées** :

– au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme tels que les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales (18,4 millions d'euros) ;

– au titre des primes d'assurances acquittées par les communes et liées aux autorisations d'utilisation des sols (4,9 millions d'euros) ;

– au titre du financement des services communaux d'hygiène et de santé (90,6 millions d'euros) ;

– au titre de l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris (15,4 millions d'euros) ;

– au titre des transferts des monuments historiques (0,8 million d'euros) ;

– au titre du transfert de compétences prévu à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation (0,3 million d'euros).

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.

Toutefois, le PLF 2012 pérennise la non-indexation appliquée depuis 2009 à la DGD. Les crédits correspondants atteignent 130,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

2.– Le programme n° 120 *Concours financiers aux départements*

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

Conformément à l'article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales, les départements bénéficient d'une DGE destinée à soutenir l'investissement des départements en matière d'équipement rural et répartie comme suit :

– 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.

L’article L. 3334-12 prévoit par ailleurs que la loi de finances détermine chaque année la DGE 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.

À titre dérogatoire, cette évolution avait été suspendue de 2009 à 2011. En application de **l’article 7 du présent projet de loi de finances**, elle ne s’appliquera désormais plus « *à compter de 2009* ». Par conséquent, le montant de la DGE s’établira l’an prochain à 224,5 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement, ce qui correspond à la reconduction du montant inscrit en loi de finances initiale 2011.

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

Créée en 1983, la DGD assure de façon globale le financement de l’ensemble des compétences transférées par l’État aux départements

Le montant de la DGD des départements, comme celle des communes, est calculé pour l’année N sur la base de celui de l’année N-1 actualisé du taux de progression de la DGF en année N (article L. 1614-1 du CGCT).

Toutefois, les dernières lois de finances ont prévu, à titre dérogatoire, la non-indexation pour les exercices 2009 à 2011. L’article 7 du présent projet de loi de finances prévoit à nouveau de ne pas indexer la DGD pour 2012.

## ÉVOLUTION DE LA DGD DES DÉPARTEMENTS

(en millions d'euros)

<b>Programme n° 120 « Concours financiers aux départements », Action n° 02 « DGD »</b>	<b>LFI pour 2011</b>	<b>Évolution 2012/2011</b>	<b>PLF pour 2012</b>
Action sociale et santé :	5 513,9		5 513,9
Transports scolaires :	908,5		908,4
Transport scolaire fluvial en Guyane	1,5		1,5
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 :	362,5		362,5
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat :	128,7		128,6
Compensation de la suppression de la franchise postale	15,3		15,3
Collèges à section bi-nationales ou internationales - article 84 de la loi du 13 août 2004	3,5		3,5
Monuments historiques	0,7		0,7
Expérimentation de la gestion des crédits des monuments historiques par le département du Lot	0,5	- 0,5	0
Canal de la Somme	0,4		0,4
Ajustement DGD Guadeloupe suite création COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin	2,4		2,4
DGC Saint-Martin	0,4		0,4
Culture (crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission culture)	90,1		90,1
Droit à compensation	7 032,9		7 032,4
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) préfectures :	- 869,9		- 869,9
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 :	- 620,9		- 620,9
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) DDAF :	- 59,3		- 59,3
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	- 1 477,8		- 1 477,8
Compensation de l'extension de la taxe à l'essieu (baisse produit vignette)	72,8		72,8
Compensation de la baisse des DMTO	1 555,2		1 555,2
Compensation de la suppression de la mesure vignette	2 520		2 520
Compensations fiscales	4 148		4 148,0
Fiscalité transférée indexée	- 5 302,1		- 5 302,1
Basculement dans la DGF des départements	- 4 133,9		- 4 133,9
<b>TOTAL</b>	<b>267,2</b>		<b>266,7</b>

Les crédits correspondants diminueront l'an prochain d'un montant égal à 550 000 € suite à l'arrêt du versement par l'État de sa participation à l'expérimentation menée par le département du Lot, de 2007 à 2010, au titre de la gestion des crédits des monuments historiques. Ces crédits sont transférés de manière définitive sur le programme n° 175 « Patrimoines » de la mission Culture <sup>(1)</sup>.

Le montant de la DGD des départements s'élèvera donc à 266,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

### 3.– Le programme n° 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.

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.

Par ailleurs, 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.

La DGD d'une année N correspond à celle inscrite en loi de finances initiale N-1, actualisée du taux de progression de la DGF pour l'année N, conformément à l'article L. 1614-1 du CGCT. Par dérogation toutefois, cette dotation n'a pas été indexée sur la période 2009 à 2011.

---

(1) Pour l'exercice 2011 le transfert s'est effectué sur la base d'un décret portant transfert de crédits.



## ÉVOLUTION DE LA DGD DES RÉGIONS

(en millions d'euros)

<b>Programme n° 121 "Concours financiers aux régions", Action n° 02 "DGD" (hors Collectivité territoriale de Corse)</b>	<b>LFI pour 2011</b>	<b>Évolution 2012/2011</b>	<b>PLF pour 2012</b>
Fonctionnement de l'enseignement public :	590,9		590,9
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat :	135,3		135,3
Aides à la flotte de pêche côtière :	3,9		3,9
Aides aux entreprises de cultures marines :	4,0		4,0
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	1 974,2		1 974,2
Réforme de la tarification ferroviaire	20,1		20,1
Routes nationales	9,3		9,3
Canal de la Somme	- 0,4		- 0,4
Lycées à section bi-nationales ou internationales - article 84 de la loi du 13 août 2004	5,0		5,02
Transferts résultant de la loi du 13 août 2004 pour les régions d'outre-mer	117,5		117,5
Ajustement DGD région Guadeloupe suite à la création des COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin	- 1,7		- 1,7
Monuments historiques	0,7		0,7
Transfert du CFA de Saint-Gervais d'Auvergne à la région Auvergne	0,4		0,4
Culture (crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission culture)	2,2		2,2
Droit à compensation	2 867,5		2 867,5
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) préfectures :	3,6		3,6
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) DDE :	0		0
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) DDAF :	0,1		0,1
Partages de services	3,8		3,8
Basculement dans la DGF	- 2 379,4		- 2 379,4
Débasage dû à une surévaluation des crédits par rapport au montant des droits à compensation	- 1,9		- 1,9
DGD des régions	490,0		490,0
<b>TOTAL</b>	<b>490,0</b>		<b>490,0</b>

En 2012, ce montant devrait être de 490 millions d'euros (hors collectivité de Corse et STIF) en crédits de paiement et en autorisations d'engagement compte tenu du gel de la DGD à nouveau prévu par l'article 7 du présent projet de loi.

### *b) La dotation globale de décentralisation (DGD) de Corse*

La DGD Corse correspond à une partie de la compensation des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

Conformément aux dispositions de l'article L. 4425-2, le montant de la DGD de la collectivité territoriale de Corse correspond au montant de l'année N-1, augmenté du taux d'évolution de la DGF de l'année N.

### ÉVOLUTION DE LA DGD DE CORSE

(en millions d'euros)

Programme n° 121 « Concours financiers aux régions », Action n° 02 « DGD » (Collectivité territoriale de Corse)	LFI pour 2011	Évolution 2012/2011	PLF pour 2012
Transferts de compétences - droit commun	0,4		0,4
Transferts de compétences - loi du 30 juillet 1982	27,0		27,0
Transferts de compétences - loi du 13 mai 1991	26,3		26,3
Transferts de compétences - loi du 22 janvier 2002 :	0		0
- Enseignement supérieur	6,4		6,4
- Agriculture	0,9		0,9
- Équipement	0,6		0,6
- Sport	0,6		0,6
- Environnement	1,4		1,4
- Tourisme	0,7		0,7
- Produit TIPP	- 5,9		- 5,9
Compensation des transferts de personnels - loi du 22 janvier 2002	3,3		3,3
Compensation des personnels - loi du 13 août 2004	0		0
Compensation de la taxe à l'essieu	0,2		0,2
Compensation de la suppression de la vignette	8,9		8,9
Compensation de la suppression de la vignette - mesure 2006	0,6		0,6
Déspecialisation 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	89,9		89,9
Continuité territoriale	187		187
TOTAL	276,9		276,9

**L'article 7 du présent projet de loi de finances** pérennise la non-indexation appliquée, depuis 2009, à la DGD « Corse » au même titre que celle attribuée aux autres collectivités.

Pour 2012, le montant des crédits inscrits s'élève à 276,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

*c) La dotation globale de décentralisation du syndicat des transports d'Île-de-France (DGD STIF)*

Les articles 38 à 43 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont organisé la transformation du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en établissement public local doté de l'entière

responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires en Île-de-France.

À ce titre, le STIF bénéficie depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005 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<sup>er</sup> janvier 2006, versée au STIF sous forme de dotation générale de décentralisation (DGD).

Par ailleurs, en application de l'article 104 de la même loi LRL, les services déconcentrés de l'État qui participaient à l'exercice de ces compétences ont également été transférés en trois vagues successives intervenant au 1<sup>er</sup> janvier 2010, au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

**L'article 7 du projet de loi de finances pour 2012** pérennise la non-indexation de la DGD allouée au STIF au même titre que celle attribuée aux autres collectivités territoriales. Le montant des crédits ouverts en 2011 au titre de la DGD « STIF » (126 591 710 euros au titre du transfert de compétences et 1 164 555 euros au titre du transfert de services) est donc reconduit en 2012.

Par ailleurs, est également intégrée dans la DGD « STIF » la compensation des agents transférés au 1<sup>er</sup> janvier 2012 correspondant à la troisième vague de transfert des agents titulaires.

Pour 2012, le montant des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2012 s'élève donc à 127 756 265 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

*d) La dotation globale de décentralisation des régions d'outre-mer*

Cette dotation assure la prise en compte, pour les quatre départements-régions d'outre-mer (DROM), de la compensation des transferts de compétences aux régions prévues par la loi précitée du 13 août 2004. En effet, la régionalisation en 2006 de l'assiette de TIPP, préalable à la modulation de cette taxe par les régions en 2007, ne permet plus d'attribuer une part de TIPP aux régions d'Outre-mer puisque celles-ci ne reçoivent pas de TIPP sur leur territoire. Ainsi, en 2011, le montant de DGD versé aux régions d'outre-mer en compensation des transferts successifs depuis 2006 s'élève à 126,447 millions d'euros. En 2012, ce montant a vocation à être abondé par de nouvelles mesures de compensation résultant du transfert des personnels participant à l'exercice des compétences transférées en application de la loi du 13 août 2004.

4.— Le programme n° 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 d'une aide au fonctionnement versée par l'État en raison de l'accroissement de leurs charges

d'entretien résultant de l'intégration, dans leur patrimoine, d'équipements appartenant aux houillères de bassin. L'aide, d'abord instaurée en faveur des communes minières du bassin houiller du Nord-Pas-de-Calais par décision du comité interministériel du 9 février 1981, a ensuite été étendue aux bassins houillers de la Lorraine et du Centre Midi par décisions respectives des 19 novembre 1981 et 6 mai 1982.

En 2010, 36 communes et établissements publics de coopération communale à fiscalité propre ont bénéficié de cette aide au titre de la gestion 2010, pour un montant total de 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement AE et CP. Le PLF pour 2011 a ouvert 1 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce montant sera ramené à 0,32 million d'euros l'an prochain.

#### ● **Les subventions aux communes en difficulté financière**

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, à des communes « *dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières* ». Une circulaire annuelle vient préciser leurs règles d'attribution. Ainsi, les articles précités n'imposent aucune condition, la circulaire d'application prévoit que seules les communes ayant fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes liée à un déséquilibre budgétaire dans les conditions prévues aux articles L. 1612-4 et L. 1612-14, peuvent sur proposition du préfet bénéficier de cette aide.

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale s'élèvera l'an prochain à 2,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 2 millions d'euros en 2011 (abondés d'1 million d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative).

#### ● **Les subventions pour travaux divers d'intérêt local**

L'action 1 porte aussi les crédits d'intervention consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local ; cette ligne budgétaire est principalement abondée par voie d'amendements, au titre de la « *réserve parlementaire* ».

En loi de finances initiale 2010, 141,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 132,9 millions d'euros en crédits de paiement avaient été ouverts sur cette ligne ; la consommation effective de crédits constatée en fin d'année atteint 157,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 137,2 millions d'euros en crédits de paiement.

En 2011, 137,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 130,7 millions d'euros en crédits de paiement ont été ouverts. Le présent projet de loi de finances procède, avant la discussion parlementaire, à l'inscription

de 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12 millions d'euros en crédits de paiement au titre de ces subventions.

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

Depuis la loi de finances pour 2008, les crédits de personnel rémunérant les effectifs de la DGCL précédemment inscrits sur cette action figurent sur le programme n° 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

L'action n° 2 serait dotée, par le présent projet de loi de finances, de 1,9 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement contre 2,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement lors du précédent exercice. **Le Rapporteur spécial salue les efforts réalisés par la DGCL depuis 2010 pour réduire ses dépenses.**

• **Les dépenses de fonctionnement**

Les crédits de fonctionnement courant sont évalués pour 2012 à 0,96 million d'euros, soit un maintien au même niveau qu'en 2011. Leur répartition est la suivante :

– le budget interne de la DGCL, hors financement du pôle du contrôle de légalité basé à Lyon, sera de 0,55 million d'euros comme en 2011 ;

– 104 500 euros sont prévus en 2012 pour le département des études et des statistiques, soit un niveau quasi-identique à celui de 2011 ;

– 188 000 euros sont reconduits pour le fonctionnement d'organismes locaux relatifs aux collectivités territoriales (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 et Conseil national des opérations funéraires) ; de plus, sont rattachés par fonds de concours, les budgets 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, qui sont évalués à 75 000 euros en 2012 comme en 2011 ;

– 115 500 euros sont prévus en 2012, soit un niveau quasi-identique à 2011, au titre du programme de publication de la direction générale des collectivités locales (coûts d'impression et frais de routage de sa collection intitulée « Statistiques et finances locales »).

• **Les dépenses d'informatique**

Rattachées aux dépenses d'investissement, ces dépenses seront ramenées en 2012 à 0,9 million d'euros alors qu'elles atteignaient 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement l'année précédente. Ce montant devrait permettre de financer les projets suivants :

– ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé) qui consiste en la dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et du suivi de ce contrôle ;

– « Colbert » et « Colbert 2 départemental » qui permettent d'assurer la répartition annuelle des dotations de l'État aux 40 000 collectivités locales.

Selon les informations retracées dans les documents budgétaires, ces applications sont désormais entrées en production et le besoin de crédits en 2012 correspond aux **lots de maintenance évolutive des marchés initiaux**.

*c) L'action n° 3 Dotation globale de décentralisation (DGD)*

Créée en loi de finances pour 2007, cette action du programme *Concours spécifiques et administration* comprend toutes les autres lignes de DGD destinées à compenser les charges globales des collectivités territoriales résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences qui sont versées soit à une commune ou à un groupement de communes, soit à un département, soit à une région.

**ÉVOLUTION DE LA DGD (AUTRES COMPOSANTES INSCRITES SUR LE PROGRAMME N° 122)**

*(en millions d'euros)*

<b>Programme n° 122 « Concours spécifiques et administration », Action n° 03 « DGD »</b>	<b>LFI pour 2011</b>	<b>Évolution 2012/2011</b>	<b>PLF pour 2012</b>
Concours particulier « bibliothèques municipales et départementales de prêt »	80,4		80,4
Concours particulier « ports maritimes de commerce et de pêche »	48,7		48,7
Autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU)	87,9		87,9
Aérodromes	4		4
Concours pour le financement du transfert du domaine public fluvial		0,03	0,03
<b>TOTAL</b>	<b>221</b>		<b>221</b>

Il s'agit :

– des crédits relatifs **aux autorités organisatrices des transports urbains**. Ils s'élèveront à 87,8 millions d'euros l'an prochain contre 87,9 millions d'euros en 2011 ;

– des crédits du concours « **bibliothèques** » **visant à financer les bibliothèques municipales et départementales de prêt**. Ils seront de 80,4 millions d'euros en 2012 comme en 2011 ;

– des crédits du **concours « ports maritimes décentralisés »** qui devraient s'élever à 48,7 millions d'euros contre 45,5 millions d'euros en 2011 ;

– des crédits du **concours particulier en faveur des aérodromes**, à hauteur de 4 millions d'euros contre 3,6 millions d'euros en 2011.

– des crédits pour le **financement du transfert du domaine public fluvial**, nouveau concours créé en 2012, qui a vocation à recevoir les crédits destinés à compenser aux collectivités territoriales et à leurs groupements les charges résultant du transfert, à leur demande, de la propriété et de la gestion de voies d'eau et de ports intérieurs ; ce concours comprendra les crédits, d'un montant égal à 30 490 euros, correspondant à la compensation due à la communauté de communes du pays de Phalsbourg à la suite du transfert de la « Vieille vallée éclusière ».

*d) L'action n° 4 Dotations Outre-mer*

Cette action 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. Il s'agit de :

– **la dotation globale de fonctionnement (DGF) des provinces de Nouvelle-Calédonie**, qui atteindra l'an prochain 82,7 millions d'euros contre 82,5 millions d'euros en 2011 (en AE et CP) ;

– **la dotation globale de compensation (DGC) versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés** s'élèvera à 3,9 millions d'euros en AE et CP en 2012 contre 3,7 millions d'euros en 2011 ;

– **la dotation globale de construction et d'équipement des collèges (DGCEC) en Nouvelle-Calédonie** s'élèvera à 12,6 millions d'euros en AE et CP en 2012 contre 12,4 millions d'euros en 2011 ;

– **la dotation globale de compensation (DGC) versée à la Polynésie française** au titre des services et établissements publics transférés s'élèvera à 0,45 million d'euros en AE et CP en 2012 contre 0,33 million d'euros en 2011 ; en 2012, le montant des crédits a vocation à être abondé par de nouvelles mesures de compensation résultant de la poursuite du transfert des services de l'inspection du travail et du transfert des services des affaires maritimes ;

– **la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) versée à Mayotte** s'élèvera en 2012 à 10,69 millions d'euros, en AE et CP, contre 10,2 millions d'euros en 2011.

## 5.– Un dispositif d'évaluation de la performance très réduit

Compte tenu de l'encadrement par la loi du montant et des modalités de paiement de la plupart des dotations qu'ils financent, les programmes n° 119, 120 et 121 sont dépourvus de volet « performances ».

### *a) Les indicateurs stratégiques de la mission*

Depuis 2010, deux objectifs ont été définis pour l'ensemble de la mission, auxquels sont associés deux indicateurs stratégiques.

Le premier objectif *Assurer la péréquation des ressources entre collectivités* se prolonge par un indicateur agrégeant les montants consacrés à la péréquation verticale :

– communale (en pourcentage de la DGF des communes), avec un objectif de 23,5% (contre 24 % en 2010) ;

– départementale (en pourcentage de la DGF des départements), avec un objectif de 11,1 % ;

– régionale (en pourcentage de la DGF des régions), avec un objectif de 3,5 % (contre 3,2 % en 2010).

Comme l'avait souligné le précédent Rapporteur spécial dans son commentaire de la dernière loi de règlement, la seule part péréquatrice de la DGF ne permettant pas de rendre compte de la péréquation, qui met en œuvre d'autres mécanismes comme le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (au niveau départemental) créé en 2011 ou le fonds de péréquation communale créé par l'article 58 du présent projet de loi de finances. Un autre indicateur est par conséquent inséré cette année ; il concerne la péréquation horizontale :

– communale, avec un objectif de 0,66% de la somme des potentiels financiers agrégés ;

– départementale, avec un objectif de 6,22 % de la somme des droits de mutation à titre onéreux.

Le second objectif *Promouvoir les projets de développement local* est assorti d'un indicateur basé sur le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 20 et 35 % au titre de la DETR. Déjà, l'an dernier, le Rapporteur spécial avait manifesté son souci d'éviter le saupoudrage de ces dotations et d'assurer leur concentration.

La cible pour 2010 était fixée à 60 %, mais le résultat obtenu n'atteint que 54,4 %. Pour 2012, l'objectif est porté à 2012 ce qui paraît très ambitieux.



*b) Le volet « performances » du programme n° 122*

Parmi les programmes de la mission, seul *Concours spécifiques et administration* comporte des objectifs et des indicateurs de performance, mais ceux-ci ne concernent que l'action n° 2 relative aux dépenses de fonctionnement de la DGCL :

– un indicateur (1.1) relatif aux délais réels de parution des textes réglementaires, dont l'objectif est invariablement fixé à six mois ;

– un indicateur (2.1) sur le taux de réponses aux pouvoirs publics (Parlement, Cour des comptes, préfectures...) qui, faute d'être mieux délimité, est à peu près dépourvu de tout intérêt.

## **II.– LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2012**

Institué par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2006 n° 2005-1719 du 30 décembre 2005, le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* (ACT) dispose d'un régime juridique fixé par l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Celui-ci prévoit notamment qu'à l'exception de quelques cas particuliers, ces comptes de concours financiers qui « *retracent les prêts et avances consentis par l'État* » 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.

**Principal compte de concours financiers de l'État, ses crédits s'élèveront en 2012 à 90 237 millions d'euros contre 86 695 millions d'euros en 2011 (+ 4,1 %), et 64 842 millions d'euros en 2010 (+ 39,1 %).**

Ce compte d'avances est composé de deux sections :

– la première section, correspondant au *programme n° 832*, retrace les avances de l'État aux collectivités territoriales, aux établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie (A) ;

– la seconde section, correspondant au *programme n° 833*, retrace les avances sur les recettes fiscales revenant aux collectivités territoriales et à divers organismes (B).

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

Le *programme n° 832*, qui retrace le versement et le remboursement des avances à certaines collectivités et établissements publics, est doté de **6 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2012, en baisse de 13,3 % par rapport aux années précédentes.**

Placé sous la responsabilité du directeur général du Trésor et mis en œuvre dans le cadre d'une procédure partiellement déconcentrée, ce programme se compose de quatre actions qui permettent à l'État d'aider des collectivités et établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter rapidement.

##### 1.– Des crédits ouverts au titre de la première action

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 2012 du même montant que l'année précédente à hauteur de 6 millions d'euros, soit **100 % des crédits du programme.**

Cette action a pour but d'accorder des avances à des collectivités et à des établissements publics, afin qu'ils puissent faire face à des difficultés momentanées de trésorerie.

Les avances peuvent être accordées selon deux procédures d'octroi :

– une procédure déconcentrée permettant aux délégués locaux d'accorder des avances aux communes et à leurs établissements publics dans la double limite du plafond annuel de 45 735 euros par communes ou établissement public d'une part, et, d'autre part, d'une autorisation globale de versement fixé pour chaque département ;

– une procédure centralisée concernant les avances supérieures à 45 735 euros accordées par le ministre chargé des finances et dont le solde total des crédits s'élève à 1,24 million d'euros en 2012.

En outre, une délégation de crédits est accordée annuellement, à leur demande, à chacun des cent deux préfets ainsi qu'aux deux hauts-commissaires de la République en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

**Concernant les deux exercices précédents, en dépit d'une ouverture annuelle de 6 millions d'euros par les lois de finances initiales, aucune avance n'a été octroyée sur cette première action.**

2.– Une absence d'ouverture de crédit au titre des actions spécifiques à l'outre-mer

*a) L'action n° 2 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*

L'action n° 2 a pour objet de permettre au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie d'accorder des avances aux collectivités et établissements d'outre-mer qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme.

**Si cette action était dotée en 2011 de 800 000 euros, aucun crédit n'est en revanche ouvert en 2012 au titre de celle-ci.**

En réalité, on observe qu'aucune avance n'a été accordée à ce titre depuis plusieurs années.

En effet, 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 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 difficultés récentes des collectivités territoriales à se refinancer sur le marché posent la question d'un nouvel intérêt pour ces avances, pourtant non créditées en 2012.**

*b) L'action n° 3 de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953*

Cette action permet d'accorder des avances sur recettes budgétaires à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés de trésorerie liées à une différence de rythme entre le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses.

Comme pour les deux années précédentes, aucun crédit n'est ouvert en 2012 au titre de cette action.

*c) L'action n° 4 Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel*

Cette action retraçait les crédits liés au remboursement de **la somme de 289,65 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie était débitrice** depuis 1990.

En effet, en application des protocoles signés les 21 juillet 1975 et 29 juin 1984 entre l'État et le territoire, il avait été institué une caisse de stabilisation des recettes fiscales du territoire provenant de la métallurgie des minerais de nickel.

Par ce mécanisme, en échange de sa garantie apportée au territoire d'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, l'État devait percevoir les produits fiscaux excédentaires résultants de la réforme fiscale mise en place en 1975. 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 qui s'élève à 289,65 millions d'euros.

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 de l'action 4, au même titre que l'action précédente, sont ramenés à zéro.

#### B.- LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES

Le *programme 883* serait doté en 2012 de 90 237 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 86 688 millions d'euros en 2011 (+ 4,1 %).

Il est constitué de deux actions consacrées respectivement aux *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes* (84,31 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et aux *Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers* (5,93 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

Ce programme retrace l'avance faite mensuellement par l'État aux collectivités territoriales sur le montant d'environ 80 % de leurs impositions prévues par le budget de l'année en cours de la collectivité au titre de l'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977.

Les taxes concernées étaient d'une part celles énumérées par l'article 1644-I-1 du code général des impôts, notamment la taxe d'habitation, les taxes foncières et la taxe professionnelle, et, 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 accordée en compensation du revenu de solidarité active (RSA) depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009.

Compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle par le projet de loi de finances pour 2010, les impositions nouvelles depuis 2011 par ce programme. Il s'agit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises.

Enfin, à compter de 2012, ce programme garantira au département de Mayotte le versement mensuel de la part TIPP qui lui est affectée en compensation de la mise en place du RSA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Au titre de l'exercice précédent, ce programme a enregistré une consommation de 56,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour des ouvertures de 59,9 millions d'euros. Au regard du solde largement excédentaire de plus de 10,2 millions d'euros, **le Rapporteur spécial a appelé à une clarification des relations de l'État avec les collectivités territoriales et à une plus grande adéquation entre le niveau des prélèvements et celui des dépenses.**

#### 1.— Des crédits ajustés du montant des nouvelles impositions

##### *a) L'action n° 1 Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissement et divers organismes*

Par le moyen de cette action, l'État garantit aux collectivités territoriales des recettes budgétaires régulières correspondant aux versements des douzièmes mensuels relatifs aux impôts locaux votés.

Les crédits de cette action sont ajustés du montant des nouvelles impositions transitant par le programme depuis 2011, citées ci-dessus.

En outre, la part des crédits correspondants aux remboursements et dégrèvements se trouve justifiée au programme du budget général intitulé : « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ».

*b) L'action n° 2 Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers*

Le transfert de la gestion et du paiement du revenu minimum d'insertion (RMI) prévu par l'article 59 de la loi de finances pour 2004, et à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009, du revenu de solidarité active (RSA) donne lieu à un droit à compensation au profit des départements financé par cette action. Ce droit à compensation pérenne s'établit en 2012 à 5 826 millions d'euros.

Aussi, cette action finance des versements non pérennes correspondants à des ajustements des droits à compensation RSA versés au titre des années 2009 à 2010 à hauteur de 92 millions d'euros.

Par ailleurs, à compter de 2012, les crédits de cette action sont ajustés du montant de la compensation versée au département de Mayotte au titre de la mise en place du RSA sur son territoire. Celle-ci s'établit en 2012 à 11 millions d'euros.

Au total, le montant de TIPP transféré aux départements au titre de la compétence RMI/RSA transitant par ce compte d'avance s'élève à 5 929 millions d'euros.

**Proposition n° 5 :** Faire apparaître dans les documents budgétaires les coûts de la collecte des impôts locaux et le produit des prélèvements opérés.

2.– Une performance en léger tassement

Le programme n° 833 est doté d'indicateurs de performance, basés sur les délais de versement aux collectivités territoriales des impôts collectés et la réduction des écarts entre le montant de la somme versée et celui du rôle fiscal. Si le dernier indicateur dépasse la cible fixée par la prévision 2012, les deux autres démontrent un léger tassement des délais par rapport à l'exercice précédent.

Du point de vue de la performance, le *programme 833* poursuit trois objectifs associés à trois indicateurs :

– **Objectifs 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 99,50 % en 2010 et de 99,58 % en 2009. La prévision 2011 est fixée à 100 %.

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

Sur l'indicateur 2.1 : *Pourcentage des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue*, la réalisation est de 97,77 % en 2010 contre 98,35 % en 2009. La prévision 2011 devrait être de 100 %.

– **Objectifs 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 ainsi que les reversements des produits d'impôts auto-liquidés* ;

**Sur l'indicateur 3.1** : *Écart entre le montant des avances versées par l'État aux collectivités et le montant des émissions sur rôles, ainsi que les reversements des produits d'impôts auto-liquidés*, le montant est de 7,92 millions d'euros en 2010 et de 126,81 millions l'année passée. La prévision 2011 représente plus du double de l'écart enregistré en 2010 à hauteur de 16,17 millions d'euros.

**Concernant le dernier indicateur, le Rapporteur spécial s'est interrogé sur l'absence de visibilité des prévisions faites pour 2011. En effet, alors que le montant de l'écart est 7,92 millions d'euros en 2010, celui-ci devrait plus que doubler en 2011.**

\*

\* \*





## COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 26 OCTOBRE À 2011 À 9 HEURES

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Monsieur le ministre chargé des collectivités territoriales, le président de la commission des lois, M. Jean-Luc Warsmann, et moi-même sommes heureux de vous accueillir.

Nous sommes réunis en commission élargie pour vous entendre présenter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2012. Comme vous le savez, la procédure de la commission élargie est destinée à permettre, entre le Gouvernement et les députés, des échanges aussi vivants que possible. Elle fait cette année l'objet d'une nouvelle organisation, résultant des conclusions du groupe de travail présidé par le président de l'Assemblée nationale. Pour la discussion de la présente mission, un temps global de trois heures a été fixé, les rapporteurs et les porte-parole des groupes disposant chacun de cinq minutes cependant que les autres auteurs de questions devront se limiter à deux minutes.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Monsieur le ministre, je suis très heureux de vous souhaiter la bienvenue au nom de la Commission des lois, avec laquelle vous avez noué d'excellentes relations de travail. Notre Commission est particulièrement attentive aux crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », en raison de la situation extrêmement tendue des finances publiques et des difficultés éprouvées par les collectivités locales pour accéder au crédit.

Au cours des derniers mois, la Commission des lois a travaillé à deux sujets d'une grande actualité. Le premier est bien sûr la recherche d'économies – nous souhaitons parvenir enfin à limiter les doublons, ces services développés concurremment par plusieurs collectivités territoriales et qui sont financés par les mêmes contribuables – et la lutte contre des dépenses dont l'utilité ne convainc pas entièrement. Dans le rapport intitulé « *Finances publiques : La France au pied du mur* » qu'elle a publié en 2009, la Commission s'est ainsi intéressée aux dépenses de communication.

Elle est d'autre part très soucieuse de simplifier le droit. La complexité des normes coûte très cher aux collectivités territoriales. Nous sommes déjà parvenus à en alléger ou supprimer quelques-unes. Je rends hommage au travail approfondi de la Commission consultative d'évaluation des normes, présidée par Alain Lambert, et je salue l'engagement de notre rapporteur des lois de simplification du droit, Étienne Blanc, et de Pierre Morel-A-L'Huissier, qui vient d'être chargé d'une mission sur la simplification de normes qui pèsent parfois jusqu'à la caricature sur les territoires ruraux.

**M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales.** Le projet de loi de finances est marqué par un effort sans précédent de maîtrise des dépenses publiques, afin de ramener le déficit budgétaire de l'État à 4,5 % du PIB en 2012 – sachant que le taux de croissance prévu peut être revu à la baisse. Cet objectif oblige tous les acteurs publics à prendre part à l'effort, et les collectivités territoriales sont invitées à y contribuer pour 200 millions d'euros.

L'effort de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) continuera toutefois de progresser. La répartition des dotations de péréquation s'effectuera à partir de la nouvelle définition du potentiel financier, qui tient compte des ressources fiscales des collectivités territoriales telles qu'elles se présentent après la suppression de la taxe professionnelle. Afin d'éviter des variations trop brutales dans les attributions de ces

dotations, j'ai souhaité que la loi de finances intègre des systèmes de garantie pour les différentes dotations de péréquation communales et intercommunales. Ainsi, la durée des garanties de sortie pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), pour les premières fractions de la dotation de solidarité rurale (DSR) et pour la dotation nationale de péréquation (DNP) est portée à trois ans pour les communes qui cessent d'y être éligibles. En outre, les variations de DNP et de DSR ne pourront être inférieures à 90 % ni supérieures à 120 % du montant perçu l'année précédente. Comme vous le savez, les communes éligibles à la DSU bénéficient déjà d'une garantie de non-baisse.

La répartition doit enfin tenir compte de l'augmentation de la population et, surtout, de la couverture et de la rationalisation en cours de la carte intercommunale.

Le développement de la dotation d'intercommunalité a été provisionné à hauteur de 90 millions d'euros. Là encore, j'ai souhaité introduire des éléments de stabilisation : la dotation d'intercommunalité d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui ne change pas de catégorie ne pourra évoluer que dans les limites d'une fourchette comprise entre 90 % et 120 % du montant perçu l'année précédente.

La DSU devrait progresser d'au moins 60 millions d'euros l'an prochain, soit de 4,6 %. La progression de la DSR sera également de 4,6 %, soit de 39 millions d'euros. Le total des dotations de péréquation communale devrait donc dépasser trois milliards d'euros.

Ces augmentations, auxquelles s'ajouteront celle de la dotation de base, qui est fonction de la croissance démographique, et de la dotation d'intercommunalité, seront financées par trois types d'ajustement : un nouvel écrêtement du complément de garantie des communes, qui variera comme l'an dernier en fonction du potentiel fiscal, pour 140 millions d'euros ; l'écrêtement de la dotation de compensation et de la compensation « part salaires » de la dotation forfaitaire des communes, pour 100 millions ; une baisse des variables d'ajustement.

Toutes les communes dont le potentiel fiscal est inférieur à 0,9 fois celui de leur strate démographique verront leur complément de garantie maintenu. Pour les autres, il sera écrêté dans la limite de 6 %.

J'ai souhaité que le Comité des finances locales puisse pourvoir à d'autres équilibres. En particulier si, comme l'an dernier, la provision inscrite pour la dotation d'intercommunalité n'est pas entièrement consommée, il pourra réduire les prélèvements effectués sur le complément de garantie.

La péréquation horizontale connaîtra un développement sans précédent. Le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) redistribuera, dès l'an prochain, 250 millions d'euros ; au terme d'une montée en charge progressive, ce montant atteindra un milliard d'euros en 2015. Le prélèvement sera fait sur la base d'un potentiel financier agrégé – il intégrera toutes les ressources communales et intercommunales du territoire considéré – et élargi : il intégrera quelques recettes fiscales supplémentaires.

Pour plus d'équité, il se fera par strates. Ainsi, les petites communes ou intercommunalités bénéficieront davantage de ces moyens que les grandes. J'ajoute que ne pas procéder par strates aurait pour conséquence que de très fortes contributions seraient demandées aux grands collectifs, ce qui entraînerait le risque d'une remise en cause du dispositif lui-même.

**M. Bernard Carayon**, *rapporteur spécial de la Commission des finances pour la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et pour le compte spécial « Avances aux collectivités territoriales »*. La mission « Relations avec les collectivités territoriales » du budget général ne retrace qu'une petite partie des concours consentis par l'État à ces dernières. Empruntant des canaux multiples, l'effort total est supérieur à 50 milliards d'euros par an, soit 2,5 % du produit intérieur brut, et contribue au financement de l'ensemble des collectivités territoriales.

Même corrigée des effets des transferts de compétences, la dépense locale – 228,5 milliards d'euros, soit 20 % des dépenses d'administration publique – pèse sur les comptes publics et son évolution, sur les trente dernières années, a été plus rapide que celle du taux de croissance de notre économie.

Ce dynamisme de la dépense locale, dans le contexte de crise aiguë de la dette européenne, justifie que les collectivités territoriales soient associées à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État engagé par le Président de la République et le Gouvernement depuis le début de la législature. C'est pourquoi le Parlement a décidé, à compter du budget triennal 2011-2013, la stabilisation en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales, hors fonds de compensation de la TVA et hors compensation de la réforme de la taxe professionnelle. Cette décision donne suite à l'une des propositions avancées par Gilles Carrez et Michel Thénault dans leur rapport de 2010 sur la dépense locale. Ils faisaient valoir que la stabilisation du montant des concours de l'État aux collectivités se justifierait non seulement par la nécessité de maîtriser les dépenses de l'État mais aussi par l'effet inflationniste du niveau des recettes sur les dépenses.

Étant donné ce gel en valeur des concours de l'État, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » connaissent une évolution excessivement contrainte, qui se combine avec la nature particulière des dotations financées. Définis par la loi, les critères d'éligibilité et d'indexation de ces dotations ne laissent aucune marge de manœuvre aux gestionnaires des programmes. Il n'est donc pas surprenant que les crédits de la mission soient presque intégralement reconduits en 2012. Ils s'élèveraient ainsi à 2 556 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 515 millions d'euros en crédits de paiement.

La répartition entre les quatre programmes de la mission est relativement déséquilibrée : les programmes 119, 120 et 121, qui retracent les dotations versées aux différents échelons locaux concentrent 2,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,18 milliards d'euros en crédits de paiement. Le programme 122, hétérogène, agrège d'une part des crédits versés à diverses collectivités au titre de la dotation générale de décentralisation ou d'aides exceptionnelles, pour 334 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et, d'autre part, les crédits finançant certaines dépenses de support de la direction générale des collectivités locales, à hauteur de 1,9 million d'euros.

On voit que, pour ces crédits, l'essentiel réside dans l'analyse du contexte macroéconomique et fiscal dans lequel évolueront en 2012 les concours aux collectivités territoriales. Gageons que nos collectivités sauront prendre leur part dans l'effort de redressement des finances publiques.

J'ai, monsieur le ministre, trois questions à vous poser.

Île-de-France exceptée, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, dont seul le volet « communes défavorisées » a été maintenu en 2011 pour

un montant de 449,7 millions d'euros, constituent l'unique mécanisme de péréquation horizontal communal en vigueur. Quel sera leur avenir à mesure que montera en charge le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) créé par l'article 58 du présent projet ?

Les bases du FPIC avaient été jetées l'an dernier par l'article 125 de la loi de finances. Il était prévu que l'EPCI reverse au moins 50 % des sommes distribuées par le fonds à ses communes membres et que le montant de ces reversements puisse être déterminé à la majorité qualifiée, selon des critères librement fixés. En dépit de quelques imprécisions, ce dispositif avait le mérite d'encourager la négociation au niveau local plutôt que de s'en remettre à une répartition strictement proportionnelle déterminée par la loi. Le Gouvernement accepterait-il d'assouplir ce dispositif afin d'encourager la conclusion d'accords locaux, au sein des EPCI, pour organiser la redistribution entre communes membres ?

L'Assemblée nationale a créé au mois de juin une Commission d'enquête sur les emprunts dits toxiques souscrits par les collectivités locales. Le Gouvernement estimait à l'époque à 7 milliards d'euros l'encours de produits structurés toxiques ; selon la Cour des comptes, il serait plutôt compris entre 10 et 12 milliards d'euros. Pour une estimation plus précise de cet encours, un recensement paraît indispensable. L'obligation de présenter, à compter de 2011, en annexe des documents budgétaires, la structure de la dette de chaque collectivité locale suivant la classification retenue dans la charte de bonne conduite a été prévue par circulaire ; elle fournit désormais le cadre qui faisait jusqu'ici défaut pour réaliser un suivi statistique. Vos services ont-ils lancé un recensement en exploitant ces annexes comptables ? Quand les données seront-elles disponibles ? Quels sont les premiers éléments à votre disposition ?

**M. Manuel Aeschlimann**, *rapporteur pour avis de la Commission des lois*. La France s'est engagée depuis deux ans dans une politique de consolidation budgétaire visant à redresser les finances publiques. Pour la seconde année consécutive, les collectivités territoriales vont participer à cet effort en voyant les transferts consentis par l'État en leur faveur stabilisés au niveau atteint en 2010. Elles seront donc doublement touchées par la crise : par la baisse en volume de leur dotation et par les risques de raréfaction du crédit nécessaire à leurs investissements. Mais elles seront aussi plus solidaires, grâce à un développement de la péréquation.

Le gel triennal des transferts de l'État prévu par la loi de programmation des finances publiques ne s'applique pas qu'aux seuls 2,56 milliards que représentent les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » : les autres concours de l'État seront de même strictement reconduits par rapport à l'année précédente.

À l'occasion de l'examen des recettes en séance publique, vendredi dernier, un effort supplémentaire de 200 millions a été voté par notre assemblée afin de permettre au budget d'atteindre les objectifs de redressement fixés par la loi de programmation des finances publiques de 2010. L'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales sera donc en très légère baisse nominale mais en baisse nette en valeur réelle, à proportion de l'inflation prévue en 2012, soit 1,7 %.

Monsieur le ministre, les collectivités devront donc consentir un effort supplémentaire de 200 millions d'euros, afin que les finances publiques puissent suivre le chemin du retour à l'équilibre qui a été tracé. Pouvez-vous leur garantir une clause de « retour à meilleure fortune », notamment si le produit des amendes, majoré en août et amélioré par le passage au procès-verbal électronique, est supérieur aux prévisions ?

Par ailleurs, la crise bancaire a profondément affecté le financement des collectivités territoriales, dont beaucoup, on le sait, ont souscrit des emprunts structurés pouvant se révéler à terme toxiques. Quelles mesures le Gouvernement pourrait-il prendre en faveur de celles qui sont le plus en difficulté ?

Outre cela, les collectivités territoriales connaissent des difficultés de financement de leurs investissements. La Caisse des dépôts vient de débloquer une enveloppe d'urgence de 3 milliards d'euros, mais les spécialistes estiment à 7 milliards d'euros les besoins non satisfaits. Face au risque de contraction du crédit, que compte faire le Gouvernement ?

Grâce à ce projet de budget pour 2012, les collectivités territoriales seront solidaires, à un double titre : vis-à-vis des autres acteurs publics, en se voyant appliquer le même effort budgétaire ; entre elles, au bénéfice des collectivités les plus fragiles, par péréquation. Mais l'efficacité péréquatrice des dotations de l'État déclinant depuis le début des années 2000, le projet de loi de finances prévoit le passage d'une péréquation essentiellement verticale, c'est-à-dire assurée par l'État, à une péréquation horizontale généralisée qui amènera les collectivités les plus riches à soutenir les collectivités les plus pauvres. Est ainsi instauré un fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales de 250 millions d'euros. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous assurer que les montants alloués à la péréquation ne seront pas touchés par les mesures d'économies supplémentaires, de manière que les collectivités les plus en difficulté ne supportent pas le plus gros de l'effort supplémentaire demandé ?

Face à la crise, les collectivités territoriales ont fait preuve d'une très grande prudence, dans un effort de maîtrise de leurs finances. Cependant, la « maladie de la norme » et ses conséquences financières continuent de grever les budgets locaux. Pourriez-vous préciser comment le Gouvernement associera le Parlement, et en particulier notre Commission des lois, à ce chantier ? Compte-t-il inscrire la proposition de loi déposée par M. Éric Doligé à l'ordre du jour du Sénat ?

Dans un contexte de redressement des finances publiques, le projet de budget qui nous est soumis permettra, au prix d'un effort important des collectivités territoriales, de reconduire en 2012 l'essentiel des concours financiers accordés par l'État, tout en jetant les bases d'une nouvelle entraide entre nos territoires. C'est pourquoi j'inviterai tout à l'heure la Commission des lois à adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2012.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** La parole est aux porte-parole des groupes.

**M. Charles de La Verpillière.** Le projet de budget des collectivités territoriales a été élaboré dans un contexte particulier. Outre que la crise appelle un effort de maîtrise de la dépense publique et que cette obligation s'impose aussi à elles, nous allons entrer dans la troisième année d'application de la réforme des collectivités territoriales et de la réforme de la taxe professionnelle. Cette dernière a suscité bien des rumeurs dont les collectivités se sont inquiétées, souvent à tort ; aussi est-il bon de montrer, par ce projet de budget, qu'il existe une cohérence dans les choix.

Dans ce contexte, la stabilisation en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales, décidée à la suite de la conférence sur le déficit de 2010, nous paraît cohérente. Elle s'applique à une enveloppe normée de 50,6 milliards d'euros au sein de laquelle la DGF est elle-même sanctuarisée.

On notera que, même stabilisé, le projet de budget permet des évolutions positives. Ainsi la « clause de revoyure » prévue pour l'évaluation de la dépense de RSA supportée par les départements permettra de réévaluer de 43,3 millions d'euros, de manière pérenne, la compensation qui leur est versée à ce titre. À cela s'ajoutera une mesure ponctuelle : le versement de 54,9 millions d'euros au titre de la compensation de la dépense de RSA pour les années 2009 à 2011.

D'autre part, le Gouvernement reconduit pour la sixième année consécutive le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, doté de 500 millions d'euros. Depuis sa création, un effort cumulé de 3,5 milliards d'euros aura donc été fait, au-delà du droit à compensation du RMI.

Enfin, le Gouvernement accroît son effort en faveur des territoires les plus fragiles par le biais de la DSU et de la DSR, et il renforce la péréquation horizontale.

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP votera les crédits de cette mission.

**M. Olivier Dussopt.** L'examen des crédits des collectivités territoriales a lieu en effet dans un contexte particulier. Il vient après le débat de la semaine dernière sur le projet relatif à la banque Dexia, projet qui ne laisse pas d'inquiéter les élus locaux car ils perdent, ou peuvent craindre de perdre, un interlocuteur privilégié. Le moment est également celui où l'on peut redouter que les accords de Bâle III ne restreignent l'accès des collectivités au crédit. Cet examen intervient, enfin, dans une situation économique et financière qui contraint aujourd'hui même à un sommet européen dont nul n'est en mesure de prévoir l'issue.

Dans ce contexte, le projet de budget que vous nous présentez nous paraît inadapté. Vous reconduisez pour une année supplémentaire le gel des dotations ; ce gel de quelque 50 milliards aura de graves conséquences sur le pouvoir d'agir et d'investir des collectivités. Même en se fondant sur les prévisions de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) en matière d'inflation, plus optimistes que celles du rapporteur pour avis, et donc en retenant un taux de 1,2 %, on se rend compte que par ce gel vous privez les collectivités de près de 500 millions en euros constants par rapport à l'année dernière. Comme s'ajoutent à cela l'évolution des exonérations de compensation – qui prive les collectivités de plus de 220 millions d'euros – et le fait qu'au titre des missions nouvelles la DGF n'augmente que de 64 millions d'euros – soit 0,2 %, un taux inférieur à l'inflation –, la perte cumulée de pouvoir d'agir des collectivités est au total, sur une base d'inflation optimiste donc, de plus de 720 millions d'euros ; notre collègue Jean-Pierre Balligand a eu l'occasion de le souligner.

En diminuant de la sorte les ressources des collectivités, vous réduisez leur capacité d'épargne et donc d'investissement. Pourtant, dans la situation économique que nous connaissons, leur rôle d'investisseur devrait être encouragé, comme cela avait été fait par le versement anticipé du FCTVA, et non bridé par le gel des dotations.

Le deuxième point que je souhaite aborder – avant, sans doute, plusieurs de mes collègues – est la péréquation. D'une part, le montant des crédits qui y sont consacrés ne nous paraît pas encore suffisant. D'autre part, on est fondé à s'interroger sur la montée en puissance du dispositif. Enfin, le système de strates que vous proposez ne convient pas à certaines collectivités, en particulier aux petites villes centres de quelques dizaines de milliers d'habitants, puisque le potentiel fiscal qui sert de référence n'est pas du tout le même selon qu'une commune compte moins de 10 000 ou 20 000 habitants ou plus de 200 000 habitants. À cause de la distorsion qui en résulte, ces collectivités risquent d'être

doublément pénalisées : celles qui tiraient des recettes importantes et dynamiques de la taxe professionnelle et de l'industrie perdront cet avantage sans que la péréquation leur assure une compensation suffisante. Jean-Pierre Balligand y reviendra certainement.

En outre, comme le montrent plusieurs amendements – mais ce n'est pas une critique –, dans ce domaine, on progresse par tâtonnements, les situations sont complexes et les cas particuliers plus nombreux qu'on ne l'imagine. Je songe notamment au cas des collectivités dont le tissu économique est très industriel. Dès lors, l'incertitude demeure quant à la situation bancaire des collectivités au cours des années à venir, quant au devenir de leurs emprunts toxiques et quant au dynamisme de leurs ressources, donc quant à leur capacité à investir.

Chaque année, nous entendons dire que les collectivités doivent prendre part à l'effort de redressement des comptes publics. Cette année comme les précédentes, nous répondons qu'elles assurent plus de 70 % de l'investissement public, qu'elles sont responsables de moins de 9 % de la dette publique totale et que cette dette est gagée sur des immobilisations puisqu'à la différence de l'État, elles ne peuvent pas emprunter pour financer leur fonctionnement. Elles devraient donc être considérées comme des partenaires de la relance économique plutôt que comme les boucs émissaires de la crise de la dette.

Pour toutes ces raisons, le groupe SRC ne votera pas les crédits de cette mission.

**M. Michel Hunault.** Les deux rapporteurs ont évoqué le problème de l'accès au crédit des collectivités locales, partenaires indispensables à l'investissement public, surtout en période de récession économique. Pour l'heure, la Caisse des dépôts a formulé plusieurs propositions sous l'égide de l'État afin de leur venir en aide, mais il me paraît indispensable de créer une banque des collectivités locales.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Monsieur le ministre, avant de vous redonner la parole pour répondre aux questions, j'aimerais vous interroger à mon tour sur deux points.

Premièrement, notre Assemblée a voté la semaine dernière une économie supplémentaire d'un milliard d'euros, à laquelle contribueront les collectivités locales, pour 200 millions d'euros, et les opérateurs, par un écrêtement général des taxes qui leur sont affectées. L'application de cette dernière mesure au Centre national du cinéma devait rapporter 70 millions d'euros. Or le Président de la République a déclaré lundi qu'il « n'assum[ait] pas » cette décision, et le CNC s'est réjoui de ce qu'il considère comme un arbitrage du chef de l'État l'exonérant de l'effort général. Pouvez-vous nous assurer, monsieur le ministre, que le manque à gagner qui en résultera n'aura pas à être compensé par les collectivités locales ?

Deuxièmement, un moratoire sur les normes a été décidé par la Présidence de la République et a fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre. Pourtant, depuis cette circulaire, à nombre de sessions égal, la Commission consultative d'évaluation des normes, présidée par notre ancien collègue Alain Lambert, a examiné en moyenne 14,6 dossiers par session, contre 14,3 auparavant. Comment comptez-vous faire appliquer la décision présidentielle et l'instruction du Premier ministre afin que le flux de normes ralentisse, à défaut de se tarir ?

**M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales.** Je ne reviens pas sur le cadre général, défini par les deux rapporteurs. Le jour est bien choisi pour le rappeler, un effort général s'impose si nous ne voulons pas compromettre davantage l'équilibre budgétaire de notre pays et de toute la zone euro.

M. le rapporteur spécial m'a interrogé sur l'articulation entre les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle et les nouveaux outils de la péréquation.

Une remarque générale, d'abord : on s'est interrogé sur l'éventualité d'une minoration, voire d'un abandon progressif de la péréquation verticale au profit de la péréquation horizontale. Rappelons quelques chiffres. La péréquation verticale qui profite au bloc communal représente plus de 3 milliards d'euros, alors que la nouvelle péréquation horizontale entre communes et intercommunalités ne dépassera pas 250 millions d'euros cette année. Même lorsqu'elle aura augmenté pour atteindre un milliard d'euros en 2015, le rapport sera encore de 1 à 3. La péréquation horizontale ne se développe donc pas au détriment de la péréquation verticale, qui demeure et qui continue de progresser.

Jusqu'à cette année, fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) mis à part, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) étaient le seul dispositif de péréquation horizontale au niveau communal. Ils procédaient à deux types de reversements : les reversements aux communes dites concernées par les établissements exceptionnels, qui ont été pris en compte dans la compensation de la taxe professionnelle ; les reversements aux communes dites défavorisées, les seuls dont ils s'occupent désormais. Les FDPTP sont dorénavant alimentés par un prélèvement sur les recettes de l'État à hauteur de 416 millions d'euros. Enfin, ces fonds sont très inégaux : outre que quatre départements n'en ont pas, les dotations varient, dans les autres, de 58 000 à quelque 30 millions d'euros !

Tout cela doit nous inciter à réfléchir à l'avenir des FDPTP au moment où le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) se développe. Comment articuler ces différents fonds de manière à accroître la péréquation – puisque tel est bien l'objectif, comme en attestent plusieurs de vos interventions – sans handicaper les donateurs ?

Votre deuxième question, monsieur le rapporteur spécial, concernait l'assouplissement du dispositif de redistribution des financements des EPCI entre les communes membres. Aux termes de la loi de finances pour 2011, le fonds de péréquation devait procéder au versement auprès des EPCI, eux-mêmes tenus de reverser ensuite aux communes membres au moins 50 % des sommes perçues selon des modalités que ces communes devaient approuver à la majorité qualifiée des deux tiers. L'article 58 du projet de loi de finances pour 2012 s'écarte de ce dispositif : le produit du FPIC revenant à un EPCI éligible est réparti entre celui-ci et ses communes membres au prorata de leurs ressources fiscales.

Cela étant, un EPCI et ses communes membres peuvent décider à la majorité qualifiée de répartir ce produit entre eux en fonction du coefficient d'intégration fiscale ; une fois déterminé le montant revenant à l'EPCI, le montant attribué aux communes est réparti entre elles au prorata de leurs ressources fiscales. En outre, un EPCI et ses communes membres peuvent décider à l'unanimité d'opter pour d'autres formes de reversement. La règle de l'unanimité est indispensable pour éviter que les ressources d'une commune ne soient partiellement amputées par un accord conclu contre son gré au niveau local. Une commune dont les ressources étaient particulièrement élevées, et sont désormais compensées, ne doit pas être dépouillée par les autres sans pouvoir faire valoir ses intérêts.

La troisième question posée par le rapporteur spécial portait sur l'accès au crédit et sur les emprunts toxiques. Je m'attarderai quelque peu sur ces points dans la mesure où ils ont fait l'objet de plusieurs interventions.



En ce qui concerne les emprunts toxiques, nous avons souhaité enrichir les annexes comptables des budgets des collectivités locales d'informations plus complètes sur la structure de leur endettement. En effet, la transparence financière ne peut que contribuer à résoudre ce problème complexe. J'y reviendrai plus en détail lors de mon audition par la Commission d'enquête de l'Assemblée – dont je salue le président –, audition qui aura lieu très prochainement.

Pour obtenir ces précisions, j'ai demandé aux préfets de recenser précisément les informations dont ils disposaient sur le sujet. Les préfetures doivent donc communiquer à la direction générale des collectivités locales (DGCL) un recensement des collectivités dont l'encours de dette inclut des produits dont le risque est classé au-delà de 4 ou de D par la charte de bonne conduite. Elles doivent en outre transmettre une copie de la nouvelle annexe permettant de classer cet encours en fonction de la typologie retenue par la charte.

Grâce à ce recensement, nous disposerons fin novembre de premiers éléments sur la composition de l'encours de la dette de chaque collectivité. D'autre part, nous pourrions identifier les collectivités ayant des lignes de crédit classées de 4 à 6 et de D à F dans la typologie Gissler. Cette dernière consolidation par les services préfectoraux et par la DGCL prendra plus de temps, mais elle permettra une intervention ciblée sur les collectivités les plus touchées. Cela étant, le recensement demeurera imparfait car les services constatent que les collectivités n'ont pas toujours fourni ou correctement rempli les annexes.

En outre, conformément à l'article 5 du projet de loi de finances rectificative adopté par la CMP, mes services établiront, à partir de ces données et des compléments que pourront leur apporter les documents budgétaires pour 2012, un rapport recensant les emprunts structurés contractés par les collectivités territoriales auprès des établissements de crédit, rapport qui sera remis au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2012.

Enfin, compte tenu des difficultés rencontrées par certaines collectivités ayant souscrit de ces emprunts, j'ai demandé à Mme la ministre du budget le concours de ses services afin que le réseau local de la direction générale des finances publiques recense les produits hors charte Gissler indexés sur le franc suisse.

Vous le savez bien, nous n'en avons pas fini avec ce dossier, car les informations dont nous disposons sont encore insuffisantes. Jusqu'à présent, d'après les renseignements qui nous ont été fournis, nous avons évalué à quelque 7 milliards d'euros le montant des emprunts toxiques, mais la Cour des comptes parle quant à elle de 12 milliards. Nous attendons donc de ces recensements des informations complémentaires.

Voilà pour les mesures destinées à assurer l'avenir, mais que faire aujourd'hui ? La Commission d'enquête y réfléchit. Pour l'heure, nous avons décidé de prolonger la mission de l'inspecteur général Éric Gissler et nous suivons le dossier de près. À mon sens, il est difficile de définir une position générale : nous devons étudier au cas par cas la situation des collectivités les plus touchées.

Je songe à une collectivité importante dont le cas m'a été soumis récemment et dont l'encours de dette s'élève à 800 millions d'euros, dont 20 millions environ résultant d'un emprunt dit toxique. Celui-ci a été contracté de manière parfaitement calculée. En effet, au moment de sa souscription, il faisait gagner à cette collectivité environ 1 % par an par rapport à un emprunt non structuré, si bien qu'au bout de dix ans, même en cas d'évolution importante du taux, la situation devait être avantageuse ou, du moins, équilibrée. Aujourd'hui, deux tiers de l'encours résultent d'emprunts à taux fixe, un tiers d'emprunts à taux variable et 20 millions d'euros, je l'ai dit, d'un emprunt structuré ; au total, le taux

moyen de remboursement est de 3,09 %. Étant donné cette répartition de sa dette, cette collectivité peut faire le nécessaire pour sortir le moment venu de l'emprunt structuré.

Il n'en va naturellement pas de même des collectivités de petite taille dont la dette résulte pour une part importante d'emprunts structurés, ni des collectivités plus grandes qui auraient réorganisé tout ou partie de leur dette en recourant à de tels emprunts. Nous devons donc prendre en compte cette diversité des situations.

Nous ne sommes pas favorables à la création d'une structure de défaisance. Mais je veux dire au nom du Gouvernement que nous ne pouvons qu'être particulièrement attentifs aux difficultés, parfois très graves, que rencontrent les collectivités. Je le rappelle devant les Commissions ici réunies, le Gouvernement souhaite que toutes les collectivités qui peuvent sortir des emprunts structurés le fassent, sans attendre comme le font certaines que les bonifications encore en vigueur n'aient plus cours.

**M. Michel Bouvard.** Voilà !

**M. Philippe Richert,** *ministre chargé des collectivités territoriales.* Je sais en effet que des propositions ont été formulées, dont le secret bancaire ne permet pas de parler plus clairement. Mais nous ne devons pas être confrontés demain à des problèmes qui pourraient être résolus dès à présent. Je le répéterai devant la Commission d'enquête.

Qu'en sera-t-il de l'accès au crédit d'ici à la fin de l'année et au cours des années à venir ? Je vais ici parler sous le contrôle du président du conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et du président de l'Association des maires de France.

Avant et après les vacances d'été, pendant et après la suspension des travaux parlementaires, j'ai rencontré tous les responsables des grandes institutions bancaires qui travaillent avec les collectivités. À l'époque, Dexia n'était pas encore hors-jeu, si j'ose dire. Le besoin de financement non satisfait ou risquant de ne pas l'être était alors évalué à 1,5 à 2 milliards d'euros. Depuis lors, Dexia a connu le sort que vous savez ; elle n'honorera donc pas ses engagements pour 2011. De ce fait, le besoin de financement des collectivités territoriales d'ici à la fin de l'année peut désormais être raisonnablement évalué à 3 milliards d'euros.

Le Premier ministre a indiqué que ces 3 milliards d'euros seraient mis à disposition par la Caisse des dépôts selon le même principe qu'en 2008. Je renvoie à ce que disait à l'époque le président du conseil de surveillance de la CDC. La moitié de la somme serait directement mise à la disposition des collectivités par les directions régionales de la CDC ; l'autre moitié leur serait accessible sous forme de crédit bancaire, grâce à un appel d'offres qui devrait être lancé cette semaine.

En ce qui concerne les taux, il n'est pas question de demander à la CDC de prendre la place des banques auprès des collectivités, mais simplement de satisfaire leur besoin de financement d'ici à la fin de l'année. Nous n'oublions pas en effet que, comme plusieurs d'entre vous l'ont rappelé, les collectivités territoriales subviennent à plus de 70 % de l'investissement public : en période de crise, nous ne devons absolument pas freiner cet investissement en raréfiant leur accès au crédit.

Quant aux perspectives à moyen et long termes, il a été décidé à la suite du démantèlement de Dexia de créer une banque publique des collectivités territoriales, filiale de la CDC et de La Banque postale. J'espère que cette banque, qui sera créée au début de 2012 et qui devrait prendre le relais de Dexia, servira de modèle en la matière. Par ailleurs, je

n'oublie pas, monsieur le président de l'Association des maires de France, le projet d'agence publique formé par les collectivités.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous m'avez notamment interrogé sur le produit des amendes et sur la possibilité de faire jouer une clause de retour à meilleure fortune. Le prélèvement sur les amendes de police a effectivement été conçu comme une mesure exceptionnelle et inscrit « en dur », à hauteur de 32,6 millions d'euros. Cela signifie clairement que si le produit de ce prélèvement est supérieur, du fait d'une augmentation du tarif des amendes ou du nombre d'amendes, les collectivités bénéficieront de ce surcroît de recettes.

Je pense vous avoir répondu sur les emprunts toxiques. Quant à la péréquation, la question devra être abordée différemment selon qu'elle concerne la région, le département ou le bloc communal. Nous avons veillé à limiter l'effet de l'économie de 200 millions d'euros, qui ne représente, je le rappelle, que 0,3 % du total des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

Au niveau des communes, je l'ai dit, les dotations de péréquation devraient dépasser 3 milliards d'euros en 2012. La dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale augmenteront de 4,6 %. Les dispositifs de « DSU-cible » et de « DSR-cible » seront reconduits : la « DSU-cible » continuera d'être attribuée aux deux cent cinquante premières communes de plus de 10 000 habitants et aux trente communes de 5 000 à 10 000 habitants les plus fragiles. La dotation de développement urbain sera elle aussi reconduite.

Ce développement de la péréquation sera assuré par un écrêtement du complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes et par un autre écrêtement de la compensation part salaire. Ainsi, tout en sanctuarisant le niveau de la dotation globale de fonctionnement, nous dégagerons les marges de manœuvre nécessaires à la péréquation.

J'ajoute que la péréquation horizontale va se renforcer significativement avec la mise en place du fonds de péréquation intercommunale et communale. Ainsi, alors que le niveau communal concentre les plus gros écarts de richesse entre les collectivités, les communes continueront de bénéficier d'une progression soutenue de la péréquation. Pour les départements, la reconduction de la DGF à son niveau de l'an dernier va nous conduire à amender l'article 53 de manière à introduire un dispositif comparable à celui qui existe pour la DGF des départements. Ainsi, le complément de garantie de la DGF des départements sera écrêté afin d'alimenter les deux dotations de péréquation – de fonctionnement minimal pour les départements ruraux et de péréquation urbaine pour les départements urbains.

Les départements bénéficieront, pour la deuxième année consécutive, d'une bonne redistribution au titre de la péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). J'ai proposé que ces fonds soient modifiés pour créer une mise en réserve lorsque les ressources excèdent un certain seuil. La réserve pourrait être ultérieurement mobilisée en cas de baisse ou de ralentissement des rentrées de DMTO. Ces ressources sont en effet très fluctuantes d'une année à l'autre. Leur croissance, qui était de l'ordre de 35 % en 2010, devrait être encore très forte en 2011 – de l'ordre de 25 % –, mais elles devraient connaître en 2012 une baisse qu'il convient d'anticiper.

Pour les régions, la reconduction de la DGF à son niveau de l'an dernier nous conduira à amender également l'article 57 afin de reporter la réforme de la répartition de la dotation forfaitaire des régions. Concrètement, les niveaux de dotation seront reconduits l'an prochain et la réforme de la péréquation des régions sera menée en cohérence avec la mise en place du fonds de péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

(CVAE) des régions. La mise en cohérence de la CVAE interviendra également l'année prochaine pour les départements.

Le Gouvernement est conscient des difficultés que rencontrent de nombreux maires, notamment de communes rurales, face à l'avalanche de normes qu'on leur demande d'appliquer – il y en aurait 400 000 ! Très souvent cependant, ces normes sont instituées par la législation et nous avons tous contribué à leur production, considérant qu'il était plus sûr de les inscrire dans la loi que de les laisser aux décrets d'application – ce qui n'exclut évidemment pas le fait qu'un certain nombre soient de nature réglementaire.

La création de la Commission consultative d'évaluation des normes, installée en septembre 2008, a déjà permis de susciter, en particulier dans les ministères, une prise de conscience et une réflexion sur le sujet. Le moratoire instauré en 2010 par une circulaire du Premier ministre est effectif – le caractère nécessaire de chaque nouvelle norme est vérifié, notamment à Matignon –, mais le Parlement et le Gouvernement ne cessent pas pour autant de produire des normes, notamment en vue de l'application des lois. Ainsi, le Grenelle de l'environnement – que nous avons tous souhaité, certains textes ayant même été adoptés à l'unanimité – a été particulièrement productif en la matière et l'application de ces normes abondantes explique le nombre des saisines de la Commission consultative.

Le moratoire ne peut concerner les textes d'application de la loi – vous seriez les premiers à en faire reproche au Gouvernement – et la Commission consultative d'évaluation des normes n'a pas pour fonction de bloquer ces décrets, mais de veiller à ce qu'ils n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour l'application des lois. C'est du reste dans cet esprit que les administrations travaillent avec cette Commission. Nous n'en devons pas moins veiller, lorsque nous produisons un texte législatif comme dans ses déclinaisons réglementaires, à ne pas nous mettre en contradiction avec notre souhait de limiter le nombre des normes.

J'espère donc que la proposition de loi issue de la mission confiée au sénateur Éric Doligé viendra en examen, car elle contient des propositions très intéressantes et utiles, sur lesquelles nous pouvons largement nous retrouver pour tenter de simplifier la vie des élus locaux, notamment dans les petites communes. En attendant, le Président de la République a confié à quatre députés, sous la houlette de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, une mission consacrée au volet réglementaire des normes, en vue de proposer rapidement la mise à l'écart ou l'adaptation de celles qu'il est le plus difficile de prendre en compte. Je serai particulièrement attentif à cette réflexion.

Monsieur de la Verpillière, vous avez rappelé que la stabilisation des concours de l'État à 50,6 milliards d'euros s'accompagne de la progression de certaines compensations, notamment pour le RSA. Nous devons également continuer à développer la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, ainsi que la péréquation horizontale.

Monsieur Dussopt, je ne puis que souscrire à vos propos sur la situation des collectivités. Il est cependant difficile, dans la situation actuelle, de traiter de l'endettement de l'État sans évoquer celui des collectivités locales, même si leur part est très minime dans la dette – de l'ordre de 10 %.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** En 2010, elles ne contribuaient que pour 0,1 % au déficit public.

**M. Philippe Richert,** *ministre chargé des collectivités territoriales.* Nul ne le conteste. Il n'en demeure pas moins que l'État doit emprunter les montants qu'il reverse aux

collectivités : il ne serait pas raisonnable de nier qu'il existe un lien. Si l'on additionne les 280 milliards d'euros reversés du budget de l'État aux collectivités et les 220 milliards d'euros du budget cumulé de celles-ci, on obtient un total de 500 milliards d'euros : alors que, plus que jamais, notre pays est observé de l'extérieur, nous ne pouvons nous limiter à la moitié qui relève de l'État.

Il nous faut donc voir comment agir ensemble pour permettre aux collectivités et à l'État, c'est-à-dire à la nation, de continuer à bénéficier des meilleurs produits d'emprunt. La France rembourse chaque année 49 milliards d'euros au titre des intérêts de la dette. Sachant que ces intérêts sont calculés à un taux de 2 %, on devine ce qu'il adviendrait si nous devions emprunter à 4 %, voire à 5 ou 6 %. Il faut donc, je le répète, considérer l'ensemble des budgets en les agglomérant.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Pouvez-vous nous assurer au nom du Gouvernement que les collectivités locales ne se verront pas demander de financer de surcroît les 70 millions d'euros correspondant à la part du CNC – qui ne les paiera pas – sur le milliard d'euros d'économies demandées ?

**M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales.** Je n'ai aucune information qui me mettrait dans la situation de penser le contraire. En d'autres termes, rien ne me permet de penser qu'il pourrait en être autrement.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Mes chers collègues, M. le ministre est parfaitement sincère en indiquant qu'il n'a pas d'éléments lui permettant de savoir comment ces 70 millions d'euros seraient trouvés si la décision de la Présidence d'exonérer le CNC devait être confirmée.

**M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales.** Après m'en être entretenu hier encore avec le Premier ministre, il me semble difficile d'imaginer qu'on puisse encore toucher aux concours aux collectivités.

**M. Guénhaël Huet.** Le projet de budget que vous nous présentez est stable par rapport à l'an dernier sur les quatre programmes consacrés respectivement aux communes, aux départements, aux régions et aux concours spécifiques, ce qui est déjà une bonne chose compte tenu de l'impératif de maîtrise des finances publiques auquel nous sommes tous tenus.

Je poserai deux questions. Tout d'abord, les conditions d'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) – qui, je le rappelle, résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR) – pourraient-elles tenir compte, au-delà des données de population et de richesse fiscale, des charges spécifiques que supportent les communes centres ?

Par ailleurs, est-il possible de dresser un premier bilan, même partiel, de l'état des compensations et péréquations versées aux communes et aux groupements de communes depuis la suppression de la taxe professionnelle ?

**M. Jean-Michel Villaumé.** L'effort supplémentaire de 200 millions d'euros demandé aux collectivités territoriales est une réelle atteinte au contrat pluriannuel conclu entre l'État et ces collectivités. Ce sont bien 200 millions d'euros de recettes qui sont soustraits à celles-ci, qui avaient déjà dû accepter le gel des concours financiers de l'État jusqu'en 2014, hors fonds de compensation de la TVA. Ce gel va donc se transformer en baisse.

Les départements et les régions, qui devaient récupérer 77 millions d'euros de plus en 2012 au titre de la dotation globale de fonctionnement, devront en faire le deuil. Quant aux communes, elles pensaient disposer de 30 millions d'euros supplémentaires au titre de la taxe sur les activités polluantes, mais ce ne sera pas le cas. La DGF, qui devait croître de 0,2 %, sera reconduite à son niveau de 2011 : l'économie sera prise directement sur le budget des collectivités. La dotation des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle sera gelée à son niveau de 2011. L'État va ainsi conserver dans ses caisses 38 millions d'euros.

Ce retrait de 200 millions d'euros aura pour effet immédiat, cela a été souligné, de freiner les investissements des collectivités, dont on sait pourtant le rôle vital dans l'économie, notamment locale. De fait, la baisse des recettes d'investissement en 2010 avait eu pour conséquence une chute de 8,3 % des investissements publics locaux. On peut en attendre des conséquences en cascade : la baisse des subventions d'équipement accordées par les départements et les régions a également une incidence sur les capacités d'investissement des communes et des intercommunalités. Ces marges vont donc continuer de se fragiliser en 2012.

Les finances des collectivités locales sont malheureusement devenues une variable d'ajustement. Donner des moyens financiers aux collectivités, c'est leur permettre d'investir, de créer des emplois et de renforcer les services publics de proximité et la solidarité. C'est faire le choix de la croissance.

**Mme Marie-Lou Marcel.** Les collectivités subissent de plein fouet les conséquences de la réforme des finances locales. Les régions, quant à elles, n'ont plus de levier fiscal. Les ressources de substitution à l'ancienne fiscalité ont une croissance nulle et le gel des dotations entraîne une baisse en euros constants.

Dans le cadre tout d'abord du programme 121, les montants de la dotation générale de décentralisation (DGD) pour 2012 sont identiques à ceux de 2011, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, ce qui représente bien une baisse en euros constants.

Dans la région Midi-Pyrénées, le différentiel des dépenses liées à la décentralisation de 2004 pour les formations sanitaires et sociales, pour le service régional de l'inventaire et pour le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS), initialement de 2 millions d'euros, s'élève pour la période de 2005 à 2011 à 121 millions d'euros – sans même parler des transports ni de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), pour laquelle les investissements de la région sont sept fois supérieurs à la dotation.

Pour ce qui concerne le programme 122, le budget destiné en 2012 aux aides exceptionnelles aux collectivités territoriales accuse une baisse très nette par rapport à celui de 2011, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Et l'écart ne s'explique pas seulement par la tempête Klaus.

Enfin, il serait intéressant de savoir quel était en 2011 le montant alloué aux communes minières, qui sera en 2012 de 0,3 million d'euros.

J'observe pour conclure qu'en période de crise, les collectivités, notamment les régions, subissent une double, voire une triple peine.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Un fossé – c'est même un gouffre – continue de se creuser entre communes riches et communes pauvres. On ne peut plus continuer de vivre

avec des écarts de richesse entre communes qui, pour prendre l'exemple de l'Île-de-France, dépendent de la plus ou moins grande proximité de la capitale, de la situation à l'ouest ou à l'est de Paris, ou encore de la présence de zones d'activités ou de logements sociaux.

En clair : on ne peut plus continuer à concentrer l'activité économique dans l'ouest francilien et le logement social à l'est sans envisager un mode de compensation équitable pour tous. Vous ne pouvez plus, monsieur le ministre, cautionner ces inégalités, cette injustice latente qui plane sur la région parisienne depuis des années. Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), que vous avez évoqué, continue de diminuer et la DSU ne cesse pas non plus de se réduire depuis deux ou trois ans – notamment dans ma commune, qui présente pourtant le 43<sup>e</sup> potentiel fiscal sur 47 dans le département du Val-de-Marne.

Pouvez-vous nous assurer que le système de péréquation horizontale ou le nouvel indicateur de ressources communales intégré dans la loi de finances prendront enfin en compte le vrai potentiel fiscal et financier de chaque commune, assurant ainsi une juste répartition des richesses ?

**M. François Pupponi.** En matière de péréquation en Île-de-France, un travail important a été accompli par Paris Métropole, dont le bureau a trouvé un accord unanime sur la nécessité de réformer le fonds de solidarité des communes, disparu avec la réforme de la taxe professionnelle.

Je remercie la direction générale des collectivités locales (DGCL) d'avoir repris une grande partie des propositions de Paris Métropole, mais il reste encore à donner suite à la volonté fortement affirmée par Paris Métropole et par les grands financeurs de ce fonds – dont le montant passera de 180 à 250, voire 260 millions d'euros en 2015 – de concentrer le bénéfice de cette augmentation sur les communes d'Île-de-France les plus en difficulté. Un débat de techniciens est engagé pour savoir si la proposition de la DGCL, reprise dans le projet de loi de finances, va ou non dans ce sens et nous serons très attentifs à cette question. Des amendements seront d'ailleurs déposés à ce propos.

D'autre part, le projet de loi de finances ne permet pas de voir clairement comment sera financé le fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

Enfin, le fonctionnement du fonds national de péréquation laisse craindre que les communes pauvres des intercommunalités riches ne soient amenées à le financer alors qu'il n'a évidemment pas vocation à appuyer encore ces communes.

**Mme Sylvia Pinel.** Le budget que vous nous proposez menace le rôle de premier plan que jouaient les collectivités locales dans le développement des territoires, dans le fonctionnement des services publics et dans le maintien du lien social. L'État continue en effet de se désengager en gelant leurs dotations. Ainsi, le fait que la dotation globale de fonctionnement n'augmente pas représente une perte de 77 millions d'euros. De même, la dotation des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle restera à son niveau de 2011, ce qui permettra à l'État de garder 38 millions d'euros dans ses caisses.

Ce manque considérable de ressources aura des conséquences catastrophiques pour nos collectivités locales, qui sont les vraies oubliées de ce budget. Comment pourront-elles, tout d'abord, assumer leurs missions obligatoires, alors que les régions sont soumises à des charges structurelles de plus en plus étendues, couvrant notamment les transports, les lycées et la formation professionnelle, et que les départements voient chaque année progresser, avec la précarité, leurs dépenses sociales, qui atteignent 6 milliards d'euros en 2011 ? Le gel de la

dotations et la diminution des ressources se traduiront en outre par une nouvelle réduction des projets d'investissements publics, assurés aux trois quarts par les collectivités locales et dont il faut souligner l'importance en matière de développement économique et de soutien à la croissance, donc à l'emploi.

Alors même que la part de l'endettement public local dans la dette nationale n'a cessé de se réduire, les régions vont fatalement connaître un endettement plus important, qui devrait passer de 17 milliards d'euros en 2010 à 23 milliards d'euros en 2013. Parallèlement, l'accès au crédit devient plus difficile et les prêts consentis se raréfient. Selon quelles modalités et quel calendrier la Caisse des dépôts débloquera-t-elle le montant de 3 milliards d'euros annoncé par le Premier ministre ?

Dans ces conditions, il n'est pas acceptable d'imposer une contribution supplémentaire de 200 millions d'euros aux collectivités locales, alors qu'elles ne sont responsables que de 0,1 % du déficit public. Après la très critiquable réforme territoriale et fiscale, vous continuez de les étrangler !

**M. Michel Heinrich.** Ma question porte sur les taux moyens pondérés, notamment dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

En matière de fiscalité locale, le code général des impôts prévoit un lien entre les taux ménages selon le principe des taux moyens pondérés, afin d'éviter des disproportions entre la taxe d'habitation et la taxe foncière. C'est là une chose nécessaire. Toutefois, à la suite de la réforme de la taxe professionnelle transférant aux communes et aux EPCI la taxe d'habitation anciennement perçue par les conseils généraux, le mode de calcul des taux moyens pondérés n'a pas été modifié, ce qui peut avoir pour les contribuables des conséquences importantes.

En effet, lors de la création de nouveaux EPCI ou de la fusion d'EPCI existants – ce qui se produira inévitablement dans les prochains mois –, de nouveaux taux ménages devront être déterminés en stricte application des taux moyens pondérés, aboutissant ainsi à un transfert de la taxe d'habitation vers la taxe foncière.

À titre d'exemple, une communauté d'agglomération qui ne souhaite pas percevoir d'impôt ménages devrait pouvoir ne fixer lors de sa création qu'une taxe d'habitation égale à l'ancien taux départemental, sachant que, selon le principe de la contribution foncière unique – l'ancienne taxe professionnelle unique (TPU) –, ce taux départemental sera débasé des taux communaux. Or, l'application des taux moyens pondérés aboutira à un résultat tout autre. Une simulation portant sur le territoire de la future communauté d'agglomération d'Épinal pose bien les termes du problème : le taux de taxe d'habitation serait de 7,10 %, contre un taux attendu de 12,90 % correspondant à l'ancien taux départemental, et le taux de taxe foncière s'élèverait à 5,20 %, alors qu'il devrait être nul.

Bien que cette situation doive être financièrement neutre pour l'EPCI, elle pose deux problèmes majeurs : pour le contribuable tout d'abord, avec un transfert de fiscalité qui pénalisera les propriétaires fonciers, puis pour les communes membres des EPCI ayant une base de taxation supérieure aux bases de taxe d'habitation, dont les contribuables financeront alors davantage la nouvelle structure.

Sachant que de nombreux EPCI seront concernés par ce problème, est-il envisagé de modifier le dispositif ?



**M. François Deluga.** Un amendement voté cet été au Sénat, dans la précipitation et sur la base d'une analyse erronée, a amputé les capacités d'assurer la formation de 1,8 million de fonctionnaires territoriaux. Cet amendement tirait en effet des conclusions pour 2012 d'une analyse faite voilà quatre ans de la situation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) – ce qui s'apparente à fonder le projet de budget que nous examinons sur les données financières de 2004 à 2008 !

Monsieur le ministre, je vous demande, pour sortir par le haut de cette situation ubuesque, de reprendre au nom du Gouvernement l'amendement que j'avais proposé et qui a été déclaré irrecevable. La suppression de 33,8 millions d'euros des crédits du CNFPT amènera en effet les collectivités à payer davantage qu'elles ne le faisaient antérieurement avec le prélèvement de 1 %. Elles ne pourront plus rembourser les frais de déplacement et feront certes des économies de fonctionnement, mais elles ne pourront pas assumer le droit à la formation qui fait partie du statut des fonctionnaires territoriaux et la loi de 2007 ne pourra plus s'appliquer.

Toutes les associations d'élus – Association des maires de France (AMF), Association des départements de France (ADF), Association des régions de France (ARF) et Assemblée des communautés de France (AdCF) – et tous les syndicats demandant le maintien du taux de cotisation à 1 %, mon amendement éviterait une situation conflictuelle. Du reste, le fait que 1,8 million de fonctionnaires se sentent floués ne saurait être sans conséquences l'année prochaine.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** J'ai en effet dû censurer votre amendement au titre de l'article 40 de la Constitution.

**M. Guy Malherbe.** Les collectivités locales bénéficient de deux dispositifs financiers avantageux, mais qui contribuent, hélas, au déficit du budget de l'État.

Selon le premier de ces dispositifs, le produit des impôts voté par les assemblées locales leur est garanti : si l'État encaisse un montant supérieur au produit voté, il verse l'excédent à la collectivité ; s'il encaisse moins, les dégrèvements sont censés couvrir la perte. Dans tous les cas, le dispositif est avantageux pour les collectivités, qui ont une garantie de percevoir les recettes fiscales votées.

Le deuxième dispositif veut que ce produit voté soit versé tous les mois par douzième, ce qui apporte chaque fin de mois aux collectivités une trésorerie non négligeable et limite leurs besoins de lignes de trésorerie ou d'emprunt.

Si ces dispositifs sont avantageux pour les collectivités, ils pèsent en revanche sur l'exécution du budget de l'État et contribuent dans une proportion non négligeable au déficit de celui-ci. Cela est particulièrement clair pour le versement par douzièmes des recettes d'impôts locaux qui ne sont encaissés qu'à la fin de l'année. Ce dispositif se traduit pour l'État par un décalage entre les dépenses et les recettes, ainsi sans doute que par un écart entre les produits votés et les produits réellement encaissés.

Quels sont les montants en jeu ? Quels gains les collectivités territoriales tirent-elles de ce dispositif et quelles sont les conséquences pour l'exécution du budget de l'État ?

Je terminerai par une information, que vous confirmerez peut-être, monsieur le ministre. Le gouvernement espagnol interdit désormais aux collectivités territoriales d'emprunter à long terme. Madrid a sollicité une dérogation, qui lui a été refusée, et la capitale espagnole a dû vendre des biens immobiliers pour honorer sa dette.

**M. Bernard Derosier.** À propos des emprunts toxiques, vous avez longuement développé la thèse du Gouvernement, monsieur le ministre, et je vous en remercie, mais se posera à terme le problème de la solidarité de l'Etat avec les collectivités territoriales concernées.

Le Premier ministre lui-même a évoqué une sorte de gel du volet de la loi portant réforme des collectivités territoriales relatif à l'intercommunalité. Pouvez-vous nous confirmer ce gel et nous dire comment il se traduira sur le terrain ?

D'autre part, de quelle manière le Gouvernement entend-il s'associer à l'initiative du président du Sénat qui a récemment proposé d'organiser des états généraux des élus ?

**Mme Marie-Josée Roig.** Ce projet de loi de finances modifie le dispositif de péréquation territoriale. Les transferts de péréquation dite verticale, de l'État vers les collectivités, se doubleront, à compter de l'an prochain, d'un système de redistribution horizontale, des collectivités entre elles, à travers le fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales. C'est un dispositif utile, mais qui suscite quelques interrogations du fait de sa complexité et des disparités auxquelles il pourrait conduire.

En premier lieu, le niveau retenu est celui de l'intercommunalité et seul le critère de ressources est pris en compte. Or ce dernier peut se révéler défavorable à certaines villes-centres qui, comme Avignon, ont la particularité de disposer de moins de ressources fiscales que leur périphérie.

En second lieu, les contributions des communes aux prélèvements, en l'état de la rédaction du texte, sont adossées à des montants bruts par commune qui ne tiennent pas compte du nombre d'habitants, ce qui va fortement majorer les participations des communes de plus grande taille au sein des EPCI.

Enfin, la définition du prélèvement du nouveau fonds de péréquation ne tient pas suffisamment compte des charges liées à la centralité des communes. Ainsi, dans leur grande majorité, les agglomérations urbaines de plus de 100 000 habitants seraient contributrices à ce fonds sans être suffisamment bénéficiaires de ses attributions en retour. Le solde financier national s'établit au bénéfice des intercommunalités et villes isolées de moins de 20 000 habitants. Ce dispositif pourrait pénaliser les collectivités en position de centralité, les obligeant à relever encore leur taux d'imposition alors que leur périphérie profite de leurs équipements sans pour autant les financer. On pourrait y remédier en prenant mieux en compte, dans les critères de contribution au fonds, l'effort fiscal des collectivités et la part des logements sociaux au titre des charges de centralité.

**M. Dominique Baert.** Je veux souligner l'incohérence économique qu'il y a à priver les collectivités locales de 200 millions d'euros : cela risque de se traduire par un alourdissement de la fiscalité locale ou par un ralentissement des investissements, ce qui va à l'encontre d'une stratégie de croissance. Par ailleurs, nous souhaiterions avoir des informations sur les prélèvements et reversements qu'effectuera le fonds de péréquation.

Avec Claude Bartolone, j'ai déposé deux amendements visant à contenir très rapidement les effets des emprunts toxiques sur les budgets des collectivités locales. Le premier tend à plafonner le niveau des taux d'intérêt à deux fois le taux des obligations d'État dès lors que l'emprunt serait identifié comme toxique aux termes de la charte Gissler. Le second tend à dispenser les collectivités ayant souscrit de tels emprunts d'indemnités de remboursement anticipé, qui sont d'ailleurs souvent léonines. Les collectivités pourraient ainsi, dans le cadre d'une négociation avec les banquiers, régulariser ces emprunts en en

contenant les risques et sans avoir à payer plus qu'elles ne feraient si ces emprunts allaient jusqu'à leur terme. Le Gouvernement envisage-t-il de donner un avis favorable à ces deux amendements ?

**M. le président Jérôme Cahuzac.** L'article 40 de la Constitution a été opposé à ces deux amendements. En effet, ni le fait de caper les intérêts ni l'interdiction de remboursement anticipé n'ont d'effet sur les finances de l'État. Ce sont deux cavaliers qui ne seront donc malheureusement pas examinés en séance.

**M. Michel Diefenbacher.** Ma question porte sur la péréquation, mais c'est surtout une question de principe. Les écarts de richesse sont importants entre les régions et entre les départements, mais surtout entre les communes. Et ces inégalités sont encore aggravées par la fiscalité directe locale. Dans une commune riche, la base fiscale étant large, les taux peuvent être bas, ce qui rend la commune attractive. À l'inverse, les communes pauvres, dont la base fiscale est étroite, ont des taux élevés, ce qui dissuade de s'y installer ou de continuer à y résider, et elles deviennent encore plus pauvres. Il faut donc une péréquation. Le problème, c'est que nous en avons deux : une verticale et une horizontale. Deux communes d'un niveau de richesse équivalent sont donc traitées différemment selon qu'elles bénéficient ou non de la dotation de solidarité urbaine ou de la dotation de solidarité rurale. Or la péréquation devrait consister à traiter différemment les communes selon leur niveau de richesse, et non pas selon la zone géographique dans laquelle elles se situent.

Ne faudrait-il pas profiter de la montée en puissance progressive de la péréquation horizontale pour harmoniser, voire pour unifier les critères de répartition de la péréquation horizontale et de la péréquation verticale ? Nous aurions ainsi un système plus simple, plus clair et probablement plus juste.

**M. Jean-Pierre Balligand.** Les collectivités sont aujourd'hui réellement en grave danger ! Leur contribution à l'investissement public n'est plus de 73 ou 75 % comme on le répète encore : elle est tombée en 2010 à 63 %. Cela ne présage rien de bon pour 2011 ! Il faut donc un changement radical car on est en train de tuer l'investissement public en France.

S'agissant de la péréquation, une solution aurait consisté à calculer le prélèvement de façon uniforme – sans donc distinguer entre les strates – en fonction du potentiel financier agrégé moyen national. C'était le pari que Marc Laffineur et moi-même avions fait dans le travail que nous avons effectué pour le compte de la Commission des finances. Mais ce n'est pas le scénario qui a été retenu. Je vais être très concret, car nous allons devoir nous prononcer sur ce point. Le potentiel financier moyen agrégé pour la strate de plus de 200 000 habitants est de plus de 1 200 euros par habitant alors qu'il est moitié moindre pour la strate de 1 à 10 000 habitants. Certes, dans la deuxième catégorie, certaines communes n'ont que peu de charges, voire pas du tout, parce qu'elles ont à peine une centaine d'habitants, mais d'autres, bien que ne comptant que de 2 000 à 8 000 habitants, supportent de très lourdes charges de centralité. Une vraie péréquation devrait s'opérer en fonction du potentiel financier moyen agrégé national, qui est légèrement supérieur à 900 euros. Je rappelle que le montant du fonds ne sera que de 250 millions, et même quand il atteindra un milliard, dans quatre ans, cela ne sera pas énorme eu égard à l'ensemble des recettes fiscales locales. Nous devons tous prendre nos responsabilités lorsque nous nous prononcerons sur l'article 58.

**M. Michel Bouvard.** Jean-Pierre Balligand et moi-même avons veillé à ce qu'il y ait aussi des offres à taux fixe pour les collectivités dans l'enveloppe de 3 milliards.

Je voudrais revenir sur la péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les départements. Comme tous ici, je suis favorable à la péréquation et je comprends la nécessité de contribuer à l'effort général. Cela dit, 200 millions de moindre progression des ressources pour les collectivités, c'est infime, et nous devons être capables de supporter cet effort dans un contexte difficile – étant entendu qu'il ne faudrait pas aller au-delà l'année prochaine.

La péréquation s'opère en fonction du potentiel financier, ou fiscal, mais elle ne prend jamais en compte les écarts de charges entre les départements ou entre les communes. Aucune péréquation ne permet de faire jouer la solidarité nationale au profit des communes de montagne, par exemple, alors qu'elles ont à entretenir un nombre d'ouvrages d'art supérieur de 70 % à la moyenne. Lorsque l'on a institué l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, elles ont reçu une compensation inférieure à celle des autres au motif qu'elles avaient un potentiel financier plus important, et on va maintenant raboter leur surplus de ressources, toujours pour le même motif. On ne peut pas être « péréqué » par les deux bouts ! Il faudra bien un jour tenir compte des écarts de charges, sinon la péréquation ne sera pas juste. Tel est l'objet des amendements que je défendrai.

**M. Jacques Valax.** Ma question concerne le fonctionnement des collectivités territoriales, mais sous l'angle des conséquences qu'aura la politique du Gouvernement pour les artisans et les PME. Les collectivités sont des acteurs importants du développement économique. Elles ont été à l'origine de 75 % de l'activité des entreprises. Elles permettent aux artisans et PME de nos territoires de travailler. Or, elles sont aujourd'hui littéralement asphyxiées par la baisse des dotations, par l'augmentation des transferts et par les difficultés d'accès au crédit, et, puisqu'elles n'ont plus d'autonomie fiscale, leur seul recours est de réduire l'investissement – leur contribution serait déjà tombée à 63 %, vient de dire notre collègue Balligand. Cette contraction de la commande publique étrangle les PME, rétrécit comme peau de chagrin le carnet de commandes des artisans et contribue à accentuer la crise économique que subissent nos territoires.

J'ajoute un élément supplémentaire à ce triste tableau : le peu d'appels d'offres que nous lançons est capté par les grands groupes qui accaparent littéralement le peu de marchés aujourd'hui lancés. C'est donc tout le tissu économique des PME et des artisans et, par là même, le tissu social de nos territoires qui sont menacés par cette politique de rigueur extrême. L'austérité casse la croissance, nous le répétons tous les jours. Êtes-vous réellement conscient de la situation, monsieur le ministre ? Entendez-vous redonner aux collectivités tous leurs moyens d'action et toute leur autonomie financière et fiscale ?

**M. Charles de Courson.** À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales va s'appliquer et obliger les collectivités territoriales et leurs groupements à contribuer à hauteur de 20 % au moins à la part publique du financement. Mais comment cette disposition s'appliquera-t-elle aux parcs naturels et aux syndicats qui ne disposent pas de recettes propres ? Le Gouvernement est-il prêt à déposer un amendement autorisant des dérogations pour ce type de groupements ?

Vous avez utilisé la part variable de la dotation pour transfert de compensation d'exonération de la fiscalité directe locale et la dotation unique de compensation spécifique à la taxe professionnelle comme variables d'ajustement de l'enveloppe normée, pour la maintenir à zéro – position que je ne critique pas, bien au contraire. Mais un tel abattement va-t-il dans le sens de la justice ? Nous avons déposé un amendement prévoyant une exonération pour les communes dont le potentiel fiscal est inférieur à 0,75 % du potentiel

fiscal moyen. Ne faudrait-il pas protéger les collectivités locales pauvres en faisant en sorte que l'abattement ne leur soit pas appliqué ?

S'agissant du financement des collectivités territoriales, vous avez annoncé une enveloppe de 3 milliards de la Caisse des dépôts d'ici à la fin de l'année, mais sera-t-elle suffisante en montant et en durée ? L'installation de la nouvelle banque des collectivités prendra des mois. Ne faudrait-il donc pas prévoir une suite à cette enveloppe ?

Je terminerai par une question indiscrète, monsieur le ministre. Avez-vous donné délégation de signature en matière d'approbation des normes ? Enfin, seriez-vous favorable à un avis conforme de la Commission consultative d'évaluation des normes ?

**M. Claude Bartolone.** Il n'est pas question pour les collectivités locales de s'exonérer de tout effort au moment où l'État doit en faire, mais on en demande aux départements sur des dépenses dont ils ne décident pas. L'année prochaine, l'écart entre les dépenses et les recettes s'agissant des prestations sociales obligatoires sera de l'ordre de 6 milliards d'euros. Il sera donc extrêmement difficile pour les départements de prendre en charge ce solde sans avoir à supprimer des services publics ou des emplois.

Lorsque la QPC a été déposée, l'avocat du Gouvernement, qui n'a pas dû faire sa plaidoirie sans en parler auparavant au secrétariat général du Gouvernement, a fait la réponse suivante à la demande de financement supplémentaire formulée par les départements : « Il n'y a aucune raison d'aider les départements. Ils n'ont qu'à cesser de financer la culture et le sport. ». Chacun appréciera...

Pour conclure, je ferai mienne la remarque de Michel Bouvard. Prendre en considération les ressources d'une collectivité sans tenir compte de ses charges peut conduire à des aberrations. J'ai ainsi été très heureux de constater que le département de la Seine-Saint-Denis était le vingt-troisième département le plus riche de France !

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Sera-t-il possible de financer sur la DETR, comme on le faisait sur la DDR, une partie des dépenses de fonctionnement des relais de services publics, dont le nombre sera porté par le ministre de l'aménagement du territoire, à ma demande, de 700 à 3 000 ?

Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous donner quelques informations relatives aux solidarités supplémentaires ou acquises pour les petites communes rurales, et sur la dotation de fonctionnement minimale des départements ruraux ?

Enfin, dans le cadre de la mission qui m'a été confiée par le Président de la République, je n'ai pas l'intention de faire un énième rapport sur les normes administratives. Le politique ne pourrait-il pas reprendre la main sur l'administration ? Et la haute administration ne pourrait-elle pas se « ruraliser » un peu ?

**M. Vincent Descoeur.** Les fonds départementaux de péréquation des DMTO ont produit leurs premiers effets en 2011, à la plus grande satisfaction des départements bénéficiaires qui ont salué l'avènement longtemps attendu d'une péréquation horizontale les concernant. Je m'interroge toutefois sur la proposition de constituer un fonds de réserve pour faire face à de moins bonnes années. Je crains en effet, au vu des prévisions, que cela ne nous amène à constater un niveau de péréquation, c'est-à-dire un montant disponible, inférieur à celui constaté au cours de la première année – de l'ordre de 300 millions contre 440 millions l'an dernier. Or, force est de constater que, dans le même temps, ces départements bénéficiaires n'ont pas vu leur situation évoluer favorablement. Le fait même

qu'ils bénéficient du fonds implique d'ailleurs qu'ils enregistrent des hausses de droits de mutation inférieures à la moyenne. L'effet de ciseaux dont ils souffrent, en raison de l'augmentation mécanique des dépenses obligatoires, n'a pu que s'accroître.

Enfin, ces départements ont bénéficié en 2011 d'une enveloppe de 75 millions d'euros provenant d'un excédent de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la CNSA, pour les aider à prendre en charge les dépenses de dépendance. Or rien ne nous assure qu'une telle mesure puisse être reconduite – et c'est un doux euphémisme ! Qu'envisage le Gouvernement pour l'année 2012 ? En effet, la réforme de la dépendance n'ayant pu être entreprise, la situation qui avait justifié ce concours particulier n'a pas évolué favorablement depuis.

**M. Marc Goua.** Comme 140 millions sont prélevés sur la dotation de garantie, l'augmentation de 0,2 % de la DGF est un trompe-l'œil. D'autre part, les dotations de l'ADEME subissent un coup de rabot au moment où les conclusions du Grenelle de l'environnement trouvent leur concrétisation. Enfin, deux chiffres témoignent des séquelles laissées par la réforme de la taxe professionnelle : vous avez été obligés d'ajouter 414 millions à la DCRTP, la dotation destinée à la compenser, cependant que les crédits du FCTVA baissent de 500 millions, ce qui témoigne déjà d'un ralentissement. Nous assistons donc à un transfert de charges au profit des entreprises et au détriment des collectivités.

**M. Abdoulatifou Aly.** Les dotations de l'État aux collectivités de Mayotte sont très inférieures à celles que perçoivent les communes et départements de métropole et les départements d'outre-mer. Maintenant que Mayotte est devenue département français et que l'égalité s'impose, quand la revalorisation interviendra-t-elle pour que ses collectivités soient traitées comme les autres ? Par ailleurs, qu'en est-il de la dotation générale de décentralisation de la région Mayotte ? La décentralisation est une réalité à Mayotte depuis 2004, mais jamais la Commission nationale d'évaluation des charges ni le Comité des finances locales ne se sont préoccupés de la compensation des charges transférées. Quand sera-t-il remédié à tous ces manquements ?

**M. Philippe Richert,** *ministre chargé des collectivités territoriales.* Sont éligibles à la DETR, monsieur Huet, les communes de moins de 20 000 habitants sous conditions de ressources. Ces conditions ne sont pas modifiées. En outre, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2011, nous avons revu les conditions d'éligibilité des EPCI afin de les élargir et de les simplifier. Toutes les intercommunalités de moins de 50 000 habitants et dont la ville-centre regroupe moins de 15 000 habitants sont désormais éligibles.

Quant à la taxe professionnelle, elle a été compensée, en 2010 par une compensation relais, en 2011 par le nouveau panier de recettes fiscales ainsi que par la dotation de compensation de la réforme, la DCRTP. En 2010, la compensation relais a représenté 1,1 milliard d'euros de plus que le produit de la taxe professionnelle de 2009. Pour 2011, nous sommes en train d'ajuster la DCRTP à hauteur de plus de 450 millions d'euros. En tout état de cause, la compensation intégrale est assurée au moyen des mécanismes de garantie individuelle des ressources.

J'en viens à la question de Michel Hunault concernant les 200 millions d'euros. Nous nous sommes efforcés de retenir les mesures dont l'impact sur les collectivités territoriales serait le plus limité. Nous avons stabilisé en valeur, au niveau prévu en loi de finances pour 2011, trois concours de l'État qui ne l'étaient pas jusqu'à présent : la DGF pour sa part départementale et régionale, la dotation qui alimente les fonds de péréquation de la taxe professionnelle et le produit des amendes. Cette stabilisation permet de réaliser une économie globale de 148 millions d'euros. Elle est cohérente avec la stabilisation présentée

dès le projet de loi de finances de la DGF des communes et des principaux concours de l'État.

Les 52 millions d'économies restantes ont été obtenus en supprimant ou en mettant à zéro trois concours de l'État qui sont d'un montant limité : ainsi le fonds de concours « catastrophes naturelles » n'est pas doté cette année, compte tenu des excédents de ressources des années précédentes qui sont encore disponibles ; la dotation dite « taxe TGAP granulats » est supprimée avant d'entrer en vigueur en raison de difficultés techniques – je vous assure qu'il serait vraiment très compliqué de la mettre en œuvre – ; enfin, la compensation sur les jeux automatiques, dont le montant moyen par collectivité est très faible, est également supprimée – 9 millions d'euros au niveau national.

L'amendement relatif à la stabilisation en valeur de la DGF nécessite une coordination en deuxième partie.

À l'article 57, je proposerai de reconduire pour 2012 les montants individuels de la DGF des régions et de repousser à 2013 la réforme de la péréquation régionale. Celle-ci pourra alors être mise en œuvre en cohérence avec la mise en place du fonds de péréquation de la CVAE des régions.

À l'article 51, je proposerai d'alimenter les dotations de péréquation de la DGF des départements en opérant un écrêtement sur le complément de garantie de leur dotation forfaitaire. C'est tout simplement la transposition aux départements des principes déjà mis en œuvre pour les communes. Certains ont dit qu'il n'y aurait plus de péréquation sur la DGF, mais cette péréquation est maintenue, bien évidemment. Je rappelle qu'au niveau du bloc communal, la péréquation verticale porte toujours sur 3 milliards, avec une légère augmentation dans certains domaines.

Croyez-moi, je suis conscient des problèmes que les régions ont pour se financer. Je ne nie pas les difficultés que rencontrent les communes, les intercommunalités et les départements mais elles disposent, elles, de peu de ressources propres : 10 % en moyenne, dont une bonne partie, liée à la TIPP et aux décisions du Grenelle, a atteint son niveau plafond. Bien souvent, il ne reste que les ressources provenant de la carte grise. Les marges sont donc très faibles. Il faudra par conséquent s'attaquer à ce chantier.

Dans le programme 122, les aides exceptionnelles sont effectivement en baisse. Mais ce chapitre est alimenté notamment par la réserve parlementaire, qui se vote par amendement. Le montant en question ne pouvait donc apparaître dans le projet de loi de finances. Lorsque l'amendement sera adopté, les aides exceptionnelles retrouveront le niveau prévu.

Monsieur Bénisti, vous avez évoqué le fossé qui existe entre les communes pauvres et riches et, en particulier entre l'est et l'ouest franciliens. Et vous avez suggéré d'adopter une gamme d'indicateurs plus large, tenant compte non seulement des recettes mais aussi des dépenses liées à la centralité ou à la population. Nous nous efforçons précisément d'accroître le nombre des critères pris en compte.

Cela me conduit à revenir sur les péréquations verticale et horizontale. Nous ne pouvons les considérer isolément : il faudra surveiller l'évolution des deux, en parallèle, faute de quoi nous nous exposerions à des effets induits inverses de ceux que nous recherchons, en particulier pour les communes dites riches. Celles-ci sont déjà taxées parce qu'elles ne perçoivent pas autant que les communes dites pauvres, mais redeviennent contributrices au travers de la péréquation horizontale. Vous l'aurez remarqué, la DSU et la

DSR augmenteront toutes deux de 4,6 %, contre 6,2 % l'année précédente. Certes, elles doivent progresser mais on ne peut indéfiniment recevoir moins et donner plus. Cela ne signifie pas que Paris ou Neuilly vont devenir pauvres brutalement, mais il y a là un risque auquel nous devons être attentifs.

Faut-il ou non prendre en compte les strates ? Monsieur Balligand, avec les strates, les petites communes ou intercommunalités de moins de 10 000 et de moins de 20 000 habitants sont bénéficiaires. Sans les strates, elles le seraient plus encore. Tant mieux, me direz-vous. Mais, dans ces conditions, seraient seules contributrices les collectivités de plus de 100 000 ou de 200 000 habitants. Dès lors, des collectivités moyennes de 50 000 habitants, par exemple, ne seraient plus « ponctionnées ». Or des communes de cette taille ne sont pas forcément pauvres. Il ne me paraîtrait pas normal que des strates entières soient ainsi exonérées. Nous avons eu le souci d'anticiper mais si l'on nous propose une autre solution qui permette de tenir sur la durée, nous l'examinerons.

Monsieur Bénisti, vous avez également évoqué une baisse de DSU ou de DGF dans votre commune. Globalement, la DSU continue d'augmenter et la DGF est sanctuarisée. Mais des variations peuvent intervenir, par exemple si la population a baissé dans la commune, ce qui peut arriver quand des changements de structure familiale entraînent une baisse de la densité par appartement.

Monsieur Pupponi, je confirme que le Gouvernement s'est très largement inspiré des travaux effectués par Paris Métropole. Nous n'avons pas cherché à imposer une solution comme si nous savions mieux que d'autres. Vous l'avez indiqué, la péréquation au travers du FSRIF va déjà augmenter de façon sensible ; or on va y ajouter la péréquation nationale. Nous nous efforçons de limiter l'impact total de la fiscalité pour ne pas ponctionner plus de 15 %.

Vous avez rappelé par ailleurs que le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle alimentait le fonds de compensation des nuisances aéroportuaires. Je vous confirme que nous ne remettons pas en cause le fonds de péréquation même si nous ne l'augmentons pas, et que nous toucherons pas non plus au fonds de compensation.

Madame Pinel, nous souhaiterions tous que les collectivités puissent continuer à disposer de plus de moyens tant en fonctionnement qu'en investissement. Mais, dans la situation actuelle, il ne suffit pas de dire : « il faudrait que ». Je rappelle que, bien que les recettes de l'État aient baissé de 20 %, le Gouvernement n'a pas diminué les dotations aux collectivités. Le niveau en est resté stable. Certes, au regard de l'augmentation du coût de la vie, ce n'est pas satisfaisant pour les collectivités. Mais gardez à l'esprit qu'une simple hausse de 2 % des taux d'emprunt de l'État aurait des conséquences majeures pour tous. Réaliser une économie globale d'un milliard aujourd'hui nous permettra peut-être d'éviter demain des dizaines de milliards de dépense. Il me paraît légitime que les collectivités participent à cet effort collectif.

En ce qui concerne les régions, je ne peux que répéter que nous devons travailler à améliorer leur financement. Je suis conscient qu'elles ont des dépenses importantes à assumer, par exemple en matière de transport ferroviaire. Il faut éviter qu'elles n'aient à reporter des investissements indispensables.

Monsieur Heinrich, votre question était très technique. Je vous propose donc, si vous en êtes d'accord, de vous faire parvenir la réponse par écrit.



Monsieur Deluga, j'ai bien compris que le président du CNFPT ne souhaitait pas cette modification du taux de cotisation, qui a été ramené de 1 % à 0,9 %. Cela étant, le Centre, en tout cas aujourd'hui, a encore les moyens de fonctionner, même si nous savons que ceux-ci vont être mis à mal par les besoins de formation des quelque 1,8 million de fonctionnaires qui en relèvent. Nous reprendrons ce dossier car nous ne pourrions maintenir indéfiniment le taux à ce niveau. Mais il n'appartient pas au ministre des collectivités territoriales de revenir sur une décision qui a été entérinée.

Monsieur Malherbe, pour la tarification des prêts, on part en principe du taux du livret d'épargne populaire plus 135 points, ce qui revient au même que le taux du livret A plus 180 points. Pour les index, il y a quatre propositions : le taux du livret A, celui de l'inflation, l'Euribor et le taux fixe, ce dernier étant plus élevé pour prendre en compte le risque. Quant à la durée des emprunts, elle serait de deux à quinze ans.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur ce qui allait se passer jusqu'à la fin de l'exercice 2011. L'enveloppe de trois milliards d'euros répond à cette préoccupation. En janvier 2012, les banques traditionnellement partenaires des collectivités territoriales prendront le relais et n'auront pas de problème pour répondre aux demandes dans la mesure où nous serons en début d'année. Ensuite, nous disposerons de la nouvelle banque des collectivités.

Vous nous dites, monsieur le président Derosier, que le Premier ministre aurait annoncé un gel de la réforme de l'intercommunalité. Je le répète, il n'y a pas de gel de la réforme. Elle pourra être mise en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012 dès lors que le schéma départemental aura été adopté dans un très large consensus – l'Association des communautés de France, qui représente les intercommunalités, souhaite qu'il en soit ainsi – mais, lorsque cela ne sera pas le cas, la loi nous permet de reporter au-delà du 31 décembre.

Le président du Sénat a suggéré de tenir des états généraux des élus. J'ai indiqué récemment devant l'Assemblée des départements de France que le Gouvernement entendait travailler avec les élus et leurs associations sur différents chantiers.

Mme Roig est revenue sur la question de la péréquation horizontale et sur les dépenses spécifiques aux villes-centres. Toute généralisation impose des désagréments car chaque cas est particulier. En organisant une péréquation horizontale tout en conservant la péréquation verticale, nous allons essayer de nous rapprocher le plus possible de l'équité. Je l'ai dit, j'admets qu'il faut remettre l'ouvrage sur le métier et, sans doute, aller plus loin, mais il faut veiller à ne pas compliquer le système à l'extrême au risque de le rendre ingérable. Plus nous introduirons de paramètres et plus nous prendrons ce risque. Nous avons essayé de tenir compte des particularités les plus générales par strates ou par catégories avec le souci d'aller le plus loin possible dans la péréquation. Je comprends qu'on puisse souhaiter fonctionner sans les strates mais, dans ce cas, on ne pourrait pas prendre pas en compte les effets de centralité. C'est la raison pour laquelle j'ai choisi de les garder.

Monsieur Baert, je ne reviendrai pas sur les 200 millions d'euros. Quant aux simulations, nous les avons envoyées à tous ceux qui étaient concernés.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Le rapporteur général et moi-même avons envoyé hier un courrier, signé de nous deux, à chaque président de groupe.

**M. Philippe Richert,** *ministre chargé des collectivités territoriales.* M. Diefenbacher a insisté sur l'accroissement des inégalités entre régions, départements et communes du fait de la fiscalité. J'ai moi aussi un sentiment d'insatisfaction même si je

trouve que nous allons dans la bonne direction. C'est un sujet de fond qui devra être examiné au sein du Comité des finances locales ou faire l'objet d'un travail en coproduction entre le Parlement, les associations et le Gouvernement. Il faut que nous parvenions à être plus en phase avec les réalités du terrain et avec les spécificités de chaque type de collectivité sans pour autant tout remettre en cause.

M. le président Bouvard s'est dit favorable à la péréquation mais considère qu'on ne pourra pas aller très loin si l'on ne prend pas en compte les différences de charges. Je partage son avis. C'est précisément l'une des raisons pour laquelle je n'ai pas voulu augmenter trop la DSU et la DSR.

Je suis sensible à vos propos, monsieur Bouvard. Il est vrai que certaines communes de montagne – qui disposent de ressources spécifiques, comme la taxe sur les remontées mécaniques qui leur assure peut-être un petit pécule – doivent aussi faire face à des charges spécifiques. Il en va de même pour les communes dotées d'un casino et qui doivent gérer la clientèle de ces établissements... (*Sourires.*)

Monsieur Valax, nous savons qu'il faut garder un espace pour les artisans et pour les PME. C'est la raison pour laquelle avons souhaité maintenir globalement les reversements de l'État aux collectivités. Je rappelle les chiffres : 98 milliards en 2010, 99 milliards en 2011, 100 milliards environ en 2012. Ce n'est certes pas le Pérou mais l'augmentation sera tout de même de deux milliards en deux ans.

Monsieur de Courson, on va s'occuper des 20 % sur les parcs naturels : je l'ai dit au cours de leur assemblée générale qui s'est tenue très récemment à Saverne, dans le pays de la Petite-Pierre. Quant à la délégation de signature, vous le savez mieux que personne, on ne peut en donner pour les décrets.

Monsieur Bartolone, vous avez soulevé un réel problème, que j'ai d'ailleurs évoqué dernièrement devant le Comité des finances locales : nous n'avons pas de lieu où débattre des décisions souhaitées par l'État. Les collectivités n'ont pas voix au chapitre. Président d'un conseil général, je réagissais toujours très mal lorsque j'apprenais par le chef des pompiers que le ministre de l'intérieur avait fixé de nouvelles conditions de recrutement et d'avancement. Je considérais qu'il aurait été utile d'associer très en amont les présidents de conseils généraux à cette décision. Nous nous efforçons de le faire aujourd'hui. Mais les modalités d'association méritent effectivement d'être améliorées. Il y a là un vrai travail d'approfondissement de la décentralisation.

Pierre Morel-A-L'Huissier, oui, on peut financer du fonctionnement sur la DETR, notamment pour le lancement de projets : c'est acquis depuis la loi de finances pour 2011.

Pourquoi constituer une réserve sur les DMTO ? L'an dernier, avec l'écroulement, le montant du fonds de péréquation s'établissait à 440 millions d'euros. L'augmentation devrait être de 25 % en 2011. Sur 7 milliards, cela nous donnerait un surplus de fiscalité de 1,7 ou 1,8 milliard. Le fonds de péréquation serait donc à nouveau relativement important : de 400 à 500 millions d'euros. Mais le risque de fluctuation des DMTO sera grand en 2012. Il serait bon dès lors de réserver une partie de la somme pour permettre des lissages ultérieurs. Les départements fragiles auront peut-être peu de ressources dans les années à venir.

Monsieur Goua, l'ADEME ne relève pas du champ d'intervention de mon ministère.

S'agissant de Mayotte, je vous propose de vous répondre par écrit, monsieur Abdoulatifou Aly.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Nous vous savons gré, monsieur le ministre, d'avoir tenu à répondre aussi précisément à chacun.

*La réunion de la commission élargie s'achève à onze heures trente.*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Monsieur Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 26 octobre 2011 à 9 heures), sur la mission Relations avec les collectivités territoriales, sur le compte spécial Avances aux collectivités territoriales et sur les articles 53 à 59, rattachés, la commission des Finances examine les crédits et articles correspondants.*

### **Article 32 : Crédits du budget général – État B**

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Sur les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, nous sommes saisis d'un amendement n° II-CF-8 de M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** En application de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, celle-ci est compétente en matière de météorologie. Or, quelle n'a pas été ma surprise de découvrir que, sur les 70 personnes que compte le service territorial de la météorologie, 56 d'entre elles demeurent rémunérées par Météo France. À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, en ma qualité de rapporteur spécial des crédits du programme Météorologie, j'avais appelé à clarifier cette situation et demandé un complément d'information pour connaître précisément le coût indûment pris en charge par Météo France. N'ayant pas obtenu les éclaircissements demandés, je vous propose par le présent amendement de réduire de deux millions d'euros le montant de la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés.

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Si je comprends bien, vous souhaiteriez que nous adoptions cet amendement afin d'obtenir du Gouvernement des explications au sujet d'un transfert qui avait été décidé il y a plus de onze ans.

*L'amendement n° II-CF-8 est adopté (amendement n° 25).*

*Puis la Commission, suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, adopte les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales ainsi modifiés. Elle adopte également les crédits du compte spécial Avances aux collectivités territoriales.*

\*

\* \*

### Article 53

## **Réforme des modalités de calcul du potentiel fiscal des départements, de la dotation globale d'équipement des départements et du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements**

### *Texte du projet de loi :*

I.– L'article L. 3334-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Art. L. 3334-2.– La population à prendre en compte pour l'application de la présente section est la population municipale du département telle qu'elle résulte du recensement de la population.

Cette population est majorée d'un habitant par résidence secondaire. »

II.– Aux troisième, cinquième et sixième alinéas de l'article L. 3334-3 du même code, les mots : « En 2011 » sont remplacés par les mots : « À compter de 2011 » et le quatrième alinéa est complété par la phrase suivante :

« Cette garantie peut être minorée selon un taux fixé par le Comité des finances locales afin d'abonder la dotation prévue à l'article L. 3334-4. »

III.– L'article L. 3334-4 du même code est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article L. 3334-3, le Comité des finances locales peut majorer les montants consacrés à l'augmentation de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation de fonctionnement minimale d'un montant ne pouvant excéder 5 % des ressources affectées l'année précédente au titre de chacune des deux dotations. » ;

2° Le sixième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsqu'un département remplit pour la première année les conditions démographiques prévues au premier alinéa de l'article L. 3334-6-1 pour être considéré comme urbain, le montant total de la dotation de péréquation urbaine est majoré du montant qu'il a perçu l'année précédente au titre de la dotation de fonctionnement minimale, le montant total de celle-ci étant diminué à due concurrence. La dotation de péréquation urbaine perçue par ce département ne peut être inférieure à 95 % du montant de dotation de fonctionnement minimale perçu l'année précédente.

« À l'inverse, la première année où un département ne remplit plus les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 3334-6-1, le montant total de la dotation de péréquation urbaine est minoré du montant qu'il a perçu l'année précédente à ce titre, la dotation de fonctionnement minimale étant majorée à due concurrence. La dotation de fonctionnement minimale perçue par ce département ne peut être inférieure au montant de dotation de péréquation urbaine perçu l'année précédente. »

IV.– L'article L. 3334-6 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 3334-6. – Le potentiel fiscal d'un département est déterminé en additionnant les montants suivants :

« 1° le produit déterminé par application aux bases départementales de taxe foncière sur les propriétés bâties du taux moyen national d'imposition de cette imposition ;

« 2° la somme des produits départementaux perçus au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux prévus à l'article 1586 du code général des impôts ;

« 3° la somme des montants positifs ou négatifs résultant de l'application des 1.2 et 2.2 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 perçus ou supportés l'année précédente par le département ;

« 4° la somme de la moyenne des produits perçus par le département pour les cinq derniers exercices connus au titre des impositions prévues à l'article 1594 A du code général des impôts et des produits perçus l'année précédente par le département au titre des impositions prévues à l'article L. 3332-2-1 en référence à l'article 1001 du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ;

« 5° le montant perçu l'année précédente au titre de la part de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 3334-3 correspondant à la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

« Les bases et les produits retenus sont ceux bruts de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions départementales. Le taux moyen national d'imposition retenu est celui constaté lors de la dernière année dont les résultats sont connus.

« Le potentiel financier d'un département est égal à son potentiel fiscal majoré des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de compensation prévue à l'article L. 3334-7-1 et de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 3334-3, hors les montants antérieurement perçus au titre de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 mentionnée ci-dessus.

« Le potentiel fiscal par habitant et le potentiel financier par habitant sont égaux, respectivement, au potentiel fiscal et au potentiel financier du département divisés par le nombre d'habitants constituant la population de ce département, telle que définie à l'article L. 3334-2. »

V.– L'article L. 3334-6-1 du même code est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, après les mots : « des départements urbains », sont ajoutés les mots : « et dont le revenu par habitant est inférieur à 1,4 fois le revenu moyen par habitant des départements urbains » ;

2° Aux 3° et 4°, les mots : « à l'article L. 3334-2 » sont remplacés par les mots : « au premier alinéa de l'article L. 3334-2 » ;

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

« À compter de 2012, les départements éligibles ne peuvent percevoir une dotation de péréquation urbaine inférieure à 95 % du montant de dotation de péréquation urbaine perçu l'année précédente. »

VI.– Au dernier alinéa de l'article L. 3334-7-1 du même code, les mots : « En 2011 » sont remplacés par les mots : « À compter de 2011 ».

VII.– Le c de l'article L. 3334-10 du même code est ainsi modifié :

1° Les mots : « d'au moins 60 p. 100 » sont remplacés par les mots : « d'au moins 50 p. 100 » ;

2° Il est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « À compter de 2012, l'attribution perçue au titre de cette majoration par un département éligible ne peut être inférieure à 90 p. 100 du montant perçu l'année précédente. »

VIII.– L'article L. 3334-18 du même code est ainsi modifié :

1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le montant total des deux prélèvements est supérieur à 300 millions d'euros, le Comité des finances locales peut décider de mettre en réserve tout ou partie du montant excédant ce niveau. Sur décision de ce comité, tout ou partie des sommes ainsi mises en réserve vient abonder les ressources mises en répartition au titre des années suivantes lorsque les prélèvements alimentant le fonds sont inférieurs à 250 millions d'euros. » ;

2° Au début du premier alinéa du V sont ajoutés les mots : « Après prélèvement d'un montant égal aux régularisations effectuées l'année précédente, » ;

3° Après le dernier alinéa du V est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En 2012, le potentiel financier utilisé pour l'application des 1° et 2° est celui calculé pour l'année 2011. »

IX.– Au titre III du livre III de la troisième partie du même code, le chapitre IV *bis* « Péréquation des recettes fiscales » est abrogé et son article L. 3334-18 devient l'article L. 3335-2 du chapitre V « Péréquation des recettes fiscales ».

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article redéfinit la notion de potentiel fiscal et financier des départements, à la suite de la réforme de la fiscalité directe locale intervenue en 2010, et en tire les conséquences sur la répartition de plusieurs dotations de l'État aux départements.

Plus précisément, l'article procède à :

– la définition de la population des départements pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) : le I clarifie la définition de la population à prendre en compte dans la répartition de la dotation de péréquation urbaine (DPU) des départements. Celle-ci s'effectue en prenant en compte la population légale et non la population DGF ;

– la fixation de l'évolution des dotations forfaitaire et de compensation de la DGF, ainsi que l'instauration de la possibilité pour le Comité des finances locales (CFL) de procéder à un écrêtement du complément de garantie des départements : l'article permet au CFL, s'il le souhaite, de majorer les montants consacrés à la péréquation en minorant parallèlement le complément de garantie des départements ;

– l'instauration d'un régime de garantie pour les départements changeant de catégorie : le III vise à faire bénéficier les départements urbains ou ruraux qui changeraient de catégorie de garanties d'évolution de la dotation. Ainsi, les départements ruraux devenant urbains se verront appliquer une garantie de baisse de dotation limitée à 5 %, qui sera appréciée par rapport au montant de dotation de fonctionnement minimale perçu l'année précédente. À l'inverse, les départements urbains devenant ruraux bénéficieront d'une garantie de non-baisse de leur dotation, appréciée par rapport au montant de dotation de péréquation urbaine perçu l'année précédente ;

– l'actualisation du mode de calcul du potentiel fiscal et financier des départements : le IV tire les conséquences de la réforme de la fiscalité locale en entérinant la prise en compte dans le calcul du potentiel fiscal des départements de la totalité des ressources fiscales de ces collectivités. Sont ainsi intégrées la part additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) départementaux ainsi que la totalité de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), à l'exclusion de la quote-part créée et affectée en loi de finances pour 2011 au profit de la Caisse nationale des allocations familiales ;

– la modification des règles d'éligibilité et de répartition de la dotation de péréquation urbaine des départements : le V resserre les règles d'éligibilité à la dotation de péréquation urbaine (DPU), en introduisant le critère du revenu par habitant, et instaure un mécanisme de garantie de baisse de dotation limitée à 5 % ;

– l'adaptation de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements aux nouvelles modalités de calcul du potentiel fiscal : le VII adapte les conditions d'éligibilité et de répartition de la DGE des départements aux nouvelles modalités de calcul de leur potentiel fiscal. Il fixe ainsi le seuil, en-deçà duquel un département est éligible à la part majoration de la DGE pour insuffisance de potentiel fiscal, à 50 % (au lieu de 60 %) du potentiel fiscal par km<sup>2</sup> moyen de l'ensemble des départements. En outre, une garantie de baisse limitée est introduite afin de limiter les réductions de dotation générées par le nouveau calcul du potentiel fiscal ;

– l'adaptation du mécanisme de répartition du Fonds national de péréquation des DMTO des départements : le VIII instaure un mécanisme visant à assurer la stabilité des ressources du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements. Il prévoit ainsi que lorsque ses ressources excèdent un certain seuil, elles peuvent être mises en réserve pour une année moins favorable sur décision du CFL. Leur déblocage est automatique en période de moindre rendement. Il vise également à limiter les conséquences des nouvelles modalités de calcul du potentiel fiscal des départements sur la répartition du fonds en prévoyant, pour la répartition du fonds en 2012, le recours au potentiel financier calculé en 2011.



*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article a pour objet principal de réformer le mode de calcul des potentiels fiscal et financier des départements utilisés pour l'attribution de leur dotation de péréquation de la DGF, de la dotation globale d'équipement mais aussi pour le fonctionnement des deux fonds de péréquation spécifiques aux départements <sup>(1)</sup>.

D'une manière plus particulière, il modifie plusieurs modalités d'attribution des dotations perçues par les départements :

– il prévoit la possibilité pour le Comité des finances locales de minorer la dotation de garantie des départements afin de financer une augmentation de la part péréquation. Il confère en outre à ce comité le pouvoir de mettre en réserve une partie du Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) créé en 2010 ;

– il crée une garantie au bénéfice des départements dont les critères d'éligibilité les font basculer de la dotation de péréquation urbaine (DPU) à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) ou vice-versa ;

– il durcit les conditions d'éligibilité à la DPU, en ajoutant au critère du potentiel financier un critère relatif au revenu moyen par habitant du département. Parallèlement, il renforce la garantie d'évolution du montant versé aux départements éligibles ;

– il assouplit les conditions d'éligibilité à la part péréquation de la dotation globale d'équipement des départements tout en créant une garantie sur l'évolution du montant de cette part.

L'ensemble de ces modifications intervient alors que l'architecture de la dotation globale de fonctionnement pour 2012 a été établie à partir d'une augmentation de 67 millions d'euros de la part réservée aux départements, entièrement financée par une répercussion sur les variables d'ajustements de l'enveloppe normée.

---

*(1) Le fonds de péréquation des DMTO et le fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Toutefois, l'alinéa 36 du présent article précise que le potentiel financier utilisé en 2012 pour le fonds DMTO est celui utilisé en 2011.*

## I.- LA RÉFORME DES POTENTIELS FISCAL ET FINANCIER DES DÉPARTEMENTS

Tirant les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée en 2010, le IV du présent article adapte les modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier des départements à leurs nouvelles ressources.

### 1.- Les modalités de calcul en vigueur

#### *a) Le potentiel fiscal*

Conformément à l'objet même de la notion de potentiel fiscal, qui consiste à déterminer les ressources fiscales dont pourrait bénéficier une collectivité indépendamment de sa politique de taux, le potentiel fiscal des départements est calculé, depuis sa création par l'article 18 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 réformant la DGF des départements, par application aux bases départementales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

L'article 3 de la loi de finances pour 2000 a ensuite ajouté au résultat de ce calcul le montant de la compensation de la suppression de la part salaire tandis que l'article 49 de la loi de finances pour 2005 l'a complété par le montant de la moyenne, sur les cinq dernières années, des droits de mutation à titre onéreux perçus par le département.

L'article 183 de la loi de finances pour 2011 a en outre augmenté ce potentiel fiscal des montants perçus ou prélevés au titre de la DCRTP ou du FNGIR ; de manière transitoire, il a en outre précisé que, pour l'année 2011, le potentiel fiscal est calculé avec les bases et les taux de taxe professionnelle utilisés pour le calcul du potentiel fiscal de l'année 2010, lui-même calculé à partir de la taxe professionnelle acquittée en 2009.

#### *b) Le potentiel financier*

Créé par l'article 49 de la loi de finances pour 2005, le potentiel financier des départements (PFI) vise à donner une image plus exhaustive de leurs ressources dans un objectif de péréquation juste et efficace.

À cette fin, le potentiel financier a été calculé, jusqu'en 2011, en ajoutant au potentiel fiscal :

– la dotation de compensation créée par la loi de finances pour 2004, qui correspond aux montants dus en 2003 au titre de l'ancien concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) et de 95 % de la dotation générale de décentralisation hors compensations fiscales ;

– la totalité de la dotation forfaitaire (c'est-à-dire la dotation de base d'un montant de 74,02 euros par habitant et la dotation de garantie destinée à lisser l'effet de la réforme de la DGF de 2004).

Toutefois, la garantie liée à la compensation de la suppression de la part salaire est retranchée du calcul du potentiel financier, ce montant ayant été déjà intégré dans le calcul du potentiel fiscal.

#### LA DGF DES DÉPARTEMENTS EN 2011

(en millions d'euros)

	Montant	Évolution 2011/2010 (en %)
<b>Dotation forfaitaire</b>	<b>8 034,9</b>	<b>+ 0,33</b>
– dotation de base	4 812	+ 0,56
– complément de garantie	3 204	–
– dotation forfaitaire de Paris	17,99	–
<b>Dotation de compensation</b>	<b>2 835,7</b>	<b>+ 0,03</b>
<b>Dotation de péréquation</b>	<b>1 382,9</b>	<b>+ 3</b>
– dotation de péréquation urbaine	557,9	+ 0,4
– dotation de fonctionnement minimale	825	+ 4,85
<b>Total DGF des départements</b>	<b>12 254,5</b>	<b>+ 0,54</b>

Source : Circulaire DGCL du 13 avril 2011.

#### *c) Une remise à plat prévue par l'article 183 de la loi de finances pour 2011*

L'article 183 de la loi de finances pour 2011 a prévu, de manière très succincte, que le potentiel fiscal serait calculé à compter de 2012 à partir de l'ensemble des impositions directes revenant aux départements mentionnées à l'article 1586 du code général des impôts à l'exception de la redevance des mines, en prenant en outre en compte la DCRTP et le FNGIR.

De manière surprenante, cette rédaction n'intègre pas dans le calcul des potentiels les DMTO, ce que l'on peut considérer comme un oubli.

S'agissant de la redevance des mines, dont le régime est fixé par l'article 1587 du CGI, son exclusion du calcul du potentiel est justifiée par les difficultés pratiques à récolter et contrôler les informations relatives au produit perçu par les départements, mais aussi en raison de son produit marginal et étalé sur un grand nombre de départements qui impacte peu le potentiel des départements.

#### 2.– Ces potentiels entrent dans le calcul de plusieurs dotations et fonds de péréquation

Actuellement, les potentiels départementaux entrent dans le calcul de deux dotations et de deux fonds de péréquation.

*a) La dotation de péréquation des départements et la dotation globale d'équipement*

La **dotation de péréquation** des départements est composée de deux compartiments – la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM) – qui sont complémentaires dans la mesure où les départements non éligibles à la DPU sont automatiquement éligibles à la DFM.

Sont éligibles à la DPU les départements urbains dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 1,5 fois le potentiel financier moyen des départements urbains. L'indice synthétique permettant la répartition de cette dotation est en outre calculé à partir de ce même potentiel financier.

Par ailleurs, la DFM ne peut être versée qu'aux départements non urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur à deux fois la moyenne des départements.

En outre, les modalités de répartition de la DFM, fixées par décret, prévoient que son montant est réparti :

- pour 40 % en proportion de l'écart à la moyenne du PFI par habitant du département ;
- pour 30 % en proportion de l'écart à la moyenne du PFI superficiaire du département ;
- pour 30 % en proportion de la longueur de voirie du département.

S'agissant par ailleurs de la **dotation globale d'équipement des départements**, elle comprend une part de 15 % destinée à la péréquation dont le montant majore la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant des départements ou dont le potentiel fiscal superficiaire est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal superficiaire moyen des départements. L'article R. 3334-7 du CGCT précise en outre que cette fraction est versée en proportion de l'inverse du potentiel fiscal par habitant et de l'inverse du potentiel fiscal superficiaire de chaque département.

*b) Les fonds de péréquation spécifiques aux départements*

La réforme de la fiscalité locale s'est accompagnée d'une volonté politique sans précédent de développer la péréquation, notamment au niveau départemental grâce à la création du Fonds de péréquation des DMTO et du Fonds de péréquation de la CVAE.

S'agissant d'abord du **Fonds de péréquation des DMTO**, qui a permis dès cette année la redistribution nette de près de 340 millions d'euros<sup>(1)</sup>, sa répartition est opérée entre les départements dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne nationale. Le montant reversé est en outre déterminé pour un tiers en fonction de l'écart à la moyenne de ce même potentiel financier et pour un autre tiers en fonction de l'écart à la moyenne du potentiel financier rapporté à la population (le dernier tiers l'étant en fonction du montant par habitant des DMTO).

Le **Fonds de péréquation de la CVAE**, dont les modalités de fonctionnement ont été fixées l'année dernière mais dont les premiers prélèvements et versements interviendront seulement l'année prochaine, est opéré grâce au potentiel financier des départements à la fois pour ses prélèvements et pour ses reversements :

– sont contributeurs au fonds les départements dont la CVAE enregistre une progression et dont le potentiel financier par habitant est supérieur à la moyenne ;

– sont bénéficiaires les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne. Le montant versé est en outre déterminé pour moitié en fonction de l'écart à la moyenne de ce potentiel financier par habitant.

Le fonctionnement de ces fonds de péréquation sera certainement impacté par la refondation des potentiels départementaux ; s'agissant du Fonds de péréquation des DMTO, cette prise en compte a toutefois été repoussée à 2013 par le présent article. S'agissant du fonds de péréquation de la CVAE, de nouvelles simulations seront nécessaires dans le courant de l'année 2012 afin de déterminer si des ajustements législatifs doivent encore être envisagés dans le projet de loi de finances pour 2013.

3.– Le dispositif prévu par le présent article confirme les options posées en loi de finances pour 2011

*a) Le potentiel fiscal à compter de 2012*

Dans une rédaction plus précise et plus étoffée, le présent article reprend les options posées dans l'article 183 de la loi de finances pour 2011.

À compter de 2012, le potentiel fiscal des départements sera calculé à partir :

1. du produit déterminé par application aux bases départementales de la taxe sur le foncier bâti du taux moyen national de cette imposition ;

---

(1) Le fonds a permis, en brut, de prélever et de reverser près de 440 millions d'euros. Toutefois, dans la mesure où certains départements sont à la fois prélevés et bénéficiaires, le solde de la redistribution s'établit à 340 millions d'euros.

2. de la fraction de CVAE versée aux départements à hauteur de 48,5 % du montant imposé dans les communes du département ;

3. des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) affectées aux départements ;

### **LE MONTANT DES IFER PERÇUS PAR LES DÉPARTEMENTS**

Conformément à l'article 1586 du CGI, les départements reçoivent à compter de 2011 :

– une part de l'IFER relative aux installations terrestres de production d'énergie utilisant l'énergie mécanique du vent. Lorsque l'installation est située dans une commune isolée, cette part est de 80 % ; dans un EPCI à fiscalité additionnelle ou à fiscalité professionnelle de zone, cette part est de 50 % et dans un EPCI à fiscalité professionnelle unique, elle est de 30 % ;

– 50 % de l'IFER relative aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique des courants (indépendamment de la structure intercommunale) ;

– 50 % de l'IFER relative aux installations nucléaires ou thermiques à flamme (indépendamment de la structure intercommunale) ;

– 50 % de l'IFER relative aux centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique (indépendamment de la structure intercommunale) ;

– un tiers de l'IFER relative aux stations radio-électriques (indépendamment de la structure intercommunale) ;

– 50 % de l'IFER relative aux sites de stockage souterrain de gaz naturel, uniquement lorsque le site se situe dans une commune isolée. Dès lors que la commune adhère à un EPCI, le département ne le perçoit plus ;

– 50 % de l'IFER relative aux canalisations de transport de gaz naturel ou d'autres hydrocarbures (indépendamment de la structure intercommunale).

4. des montants positifs ou négatifs perçus au moyen de la DCRTP ou du FNGIR ;

5. de la moyenne sur les cinq dernières années du montant perçu au titre des DMTO départementaux ;

6. du montant de compensation de la suppression de la part salaire ;

7. du montant de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) affecté aux départements.

Cette prise en compte du produit de la TSCA constitue indéniablement la principale nouveauté par rapport aux potentiels actuels et la réforme projetée par l'article 163 de la loi de finances pour 2011.

Elle résulte de préconisations du groupe de travail sénatorial consacré à la péréquation entre les collectivités territoriales, dont le rapport d'information a été rendu public le 6 juillet 2011 <sup>(1)</sup>.

S'agissant de cette dernière taxe, le présent article prévoit que le montant à prendre en compte est déterminé par référence « à l'article 1001 du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ».

#### **LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DU PRODUIT DE LA TSCA AUX DÉPARTEMENTS**

Jusqu'en 2010, les 6 milliards d'euros de recettes issues de la TSCA étaient affectés, dans la même proportion, au budget général et aux départements. À compter de 2011 et en application de la réforme de la taxe professionnelle, l'intégralité de cette recette est désormais versée aux départements. Seule la fraction résultant de l'application d'un taux réduit de TSCA aux contrats solidaires et responsables échappe à cette affectation. En 2011, le produit de la TSCA revient donc pour les quatre cinquième aux départements (4,8 milliards d'euros) et pour un cinquième à la CNAF (1,2 milliard d'euros).

S'agissant de la part revenant aux départements, l'attribution individuelle est calculée à partir de la photographie des ressources avant et après réforme de la TP utilisée pour le calcul de la DCRTP et du FNGIR : le produit total de la TSCA est réparti entre les départements dont la réforme de la fiscalité locale a entraîné une baisse de ressources de plus de 10 %, en proportion de cette baisse de ressources.

Cette référence à une rédaction antérieure de l'article 1001 du CGI a pour effet d'exclure du calcul du potentiel :

– le produit relatif au tarif de 3,5 % appliqué aux contrats d'assurance maladie dits « *solidaires et responsables* » dont le montant a été affecté à la Caisse nationale des allocations familiales, en application de l'article 21 de la loi de finances pour 2011 ;

– l'augmentation de produit lié au relèvement de ce tarif à 7 % et à son affectation à parts égales à la Caisse nationale des allocations familiales et à la

---

(1) Rapport d'information n° 731 fait au nom de la commission des Finances du Sénat par le groupe de travail sur la mise en œuvre de la péréquation entre les collectivités territoriales par MM. Philippe Dalier, Charles Guéné, Pierre Jarlier et Alberic de Montgolfier.

Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, en application de l'article 9 de la loi de finances rectificative du 19 septembre 2011.

Toutefois, ce retour à une rédaction antérieure à la loi de finances pour 2011 aura également pour conséquence de ne pas prendre en compte l'augmentation de 7 à 9 % des contrats qui ne sont pas solidaires et responsables, prévue par ce même article 9 de la loi de finances rectificative pour 2011, et dont le produit attendu pour les départements devrait être de 23 millions d'euros.

*b) Le potentiel financier à compter de 2012*

Le présent article prévoit en outre, de manière cohérente avec le droit actuel, que le potentiel financier d'un département est égal à son potentiel fiscal majoré des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de compensation et de la dotation forfaitaire (hors le montant de la garantie part salaire déjà intégré dans le calcul du potentiel fiscal).

4.– Quel impact sur le versement des dotations à compter de 2012 ?

Cette modification des modalités de calcul des potentiels départementaux a donné lieu à une note de l'Assemblée des départements de France du 28 juillet 2011 faisant état d'un impact important sur les dotations versées aux départements à compter de 2012.

Cette note relève à juste titre que les nouveaux potentiels seront désormais davantage fondés sur des produits perçus par les départements que sur les impositions à l'égard desquelles les départements disposent d'un pouvoir de taux. La notion même de « potentiel » fiscal et financier s'en trouve par là remise en cause.

D'après les simulations réalisées par l'ADF à partir des états 1253, ces nouveaux potentiels entraîneraient des modifications importantes dans le classement des départements en fonction de ces potentiels. Globalement, les départements affichant en 2009 un taux de taxe professionnelle inférieur au taux moyen voient leur potentiel fiscal et financier diminuer par rapport à ceux dont ce taux est supérieur à la moyenne. D'après l'ADF, le département de Paris voit ainsi son potentiel fiscal diminuer de 35 %, alors que celui de la Creuse augmente de 14 %.

Les effets seraient les mêmes s'agissant du potentiel financier, avec des modifications dans le classement qui seraient importantes pour certains départements : ainsi la Creuse passerait de la 96<sup>ème</sup> place à la 34<sup>ème</sup> place, et le Cantal de la 86<sup>ème</sup> place à la 52<sup>ème</sup> place. À l'inverse, le Loiret passe de la 31<sup>ème</sup> place à la 72<sup>ème</sup> place.

Dans le même temps, l'ADF note que l'introduction de la TSCA dans le calcul du potentiel financier, conformément aux préconisations du groupe de



travail du Sénat sur la péréquation entre les collectivités territoriales, conduit à atténuer les variations induites par le DCRTP et le FNGIR.

Ces réserves de l'ADF appellent, de la part du Rapporteur spécial, plusieurs précisions :

– une modification dans le classement des départements en fonction de leur potentiel fiscal ou financier ne se traduira pas, à due concurrence, par une modification du montant des dotations, pour le versement desquelles ces potentiels sont pris en compte. En effet, la répartition de ces dotations fait entrer en ligne de compte d'autres critères, qui viendront atténuer les effets de cette réforme (pour le DPU, le nombre de bénéficiaires d'aides au logement, de titulaires du RSA, ou encore le revenu moyen ; pour la DFM, la longueur de voirie du département et sa superficie ; pour la dotation globale d'équipement, la superficie) ;

– le présent article écarte en outre tout effet sur le Fonds de péréquation des DMTO, tandis que le Fonds de péréquation de la CVAE ne sera opérationnel que l'année prochaine ;

– enfin et surtout, le dispositif prévu par le présent article prévoit d'amortir les effets de la réforme des potentiels départementaux par de nombreux mécanismes de garantie, qui viendront lisser ces effets dans le temps :

- garantie sur le montant de la DPU à hauteur de 95 % du montant perçu l'année précédente ;

- garantie sur le montant de la dotation globale d'équipement de 90 % du montant perçu l'année précédente ;

- garantie en cas de basculement de la DPU à la DFM, ou vice-versa ;

Ces nouvelles garanties viennent s'ajouter à celles qui existent déjà dans le code général des collectivités territoriales :

- garantie de 66 % puis de 33 % en cas de perte d'éligibilité à la DFM ;

- garantie, à compter de 2006, de recevoir une DFM au moins égale à celle de l'année précédente pour les départements qui restent éligibles ;

- garantie de 66 % puis de 33 % pour les départements qui ne sont plus éligibles à la DPU.

Au total, l'ensemble de ces garanties doit permettre d'assurer l'acceptabilité financière d'une réforme par ailleurs indispensable, tant il est vrai que les potentiels départementaux ne peuvent pas continuer à être calculés indéfiniment sans tirer les conséquences de la réforme de la fiscalité locale.

## **II.- UNE AUGMENTATION DES POUVOIRS DU COMITÉ DES FINANCES LOCALES DANS LE DOMAINE DE LA PÉRÉQUATION**

Le présent article pose en outre les bases d'un meilleur arbitrage, au sein de la DGF, entre la part réservée à la dotation forfaitaire et la part réservée à la péréquation. Il prévoit en outre un mécanisme de mise en réserve des excédents du fonds de péréquation du fonds des DMTO départementaux.

L'ensemble de ces arbitrages a été confié au Comité des finances locales, qui voit par conséquent ses pouvoirs considérablement accrus dans le domaine de la péréquation départementale.

### **A.- UN POUVOIR DE MAJORATION DE LA PART PÉRÉQUATION GAGÉE PAR UNE MINORATION DE LA PART GARANTIE**

Le II du présent article prévoit un gel pérenne de la dotation forfaitaire des départements, alors que ce gel n'était actuellement prévu que pour l'année 2011.

Ce gel a été voté, l'année dernière, pour la dotation de base par habitant (fixée à 74,02 euros par habitant), pour la dotation de garantie perçue par chaque département à raison de la perte de dotation forfaitaire enregistrée à la suite de la réforme de la DGF opérée en 2004 ainsi que pour la dotation forfaitaire perçue par le département de Paris.

Ce gel est toutefois assorti, dans le présent article, de la possibilité, conférée au Comité des finances locales, de minorer le montant de garantie de la dotation forfaitaire à hauteur d'un taux déterminé par lui. Cette minoration doit permettre de financer, dans la limite de 5 % pour chacune des dotations, l'augmentation de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation de fonctionnement minimale.

Si le Comité des finances locales a été, pour l'année 2011, totalement privé de son pouvoir d'arbitrage entre la part forfaitaire et la part péréquation au profit d'une inscription des montants directement dans la loi, tel n'était pas le cas antérieurement.

À compter de 2006, le Comité des finances locales bénéficiait en effet du pouvoir de faire évoluer la dotation de base et la dotation de garantie, selon des taux au plus égaux respectivement à 70 % et 50 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation de fonctionnement. Il pouvait en outre arbitrer entre l'augmentation de la DPU et de la DFM.

Le présent article renoue par conséquent avec un pouvoir ancien du Comité des finances locales ; toutefois, alors que le dispositif applicable depuis 2006 consistait à répartir une augmentation de la DGF, on constate à l'évidence que le présent article change de nature dans la mesure où son pouvoir consiste désormais à imposer une minoration applicable à la dotation de garantie.

## B.– UN POUVOIR DE MISE EN RÉSERVE DES MONTANTS PRÉLEVÉS EN FAVEUR DU FONDS DE PÉRÉQUATION DES DMTO

Le présent article crée par ailleurs, au bénéfice du Comité des finances locales, un pouvoir inédit de mise en réserve des excédents du fonds de péréquation des DMTO créé l'année dernière.

### LE FONDS DE PÉRÉQUATION DES DMTO DÉPARTEMENTAUX

Le Fonds de péréquation des DMTO a été créé par l'article 78 de la loi de finances pour 2010. Le mécanisme initial prévoyait que, lorsque la croissance du produit des DMTO d'un département excède de deux fois l'inflation, la moitié de cet excédent est reversée au fonds de péréquation. En outre, les départements dont le niveau de DMTO est inférieur de 25 % à la moyenne sont exonérés de contribution. La redistribution devrait être opérée en fonction du potentiel financier des départements.

Ce mécanisme, dont les premières simulations laissaient craindre des prélèvements trop importants sur la croissance de DMTO, a toutefois été ajusté en LFI pour 2011 :

– l'alimentation du fonds est désormais réalisée à partir d'un prélèvement sur stock, auxquels sont éligibles les départements dont les DMTO sont supérieurs à 0,75 fois la moyenne. Le montant du prélèvement est progressif (10 %, 12 %, 15 %) en fonction de l'importance des DMTO (entre 0,75 fois et une fois la moyenne, entre une fois et deux fois la moyenne, au-delà de deux fois) ;

– un second prélèvement pèse sur l'augmentation annuelle des DMTO des départements dont le montant par habitant des DMTO est supérieur à 0,75 fois la moyenne. Le prélèvement est alors de la moitié de cette augmentation corrigée du double de l'inflation.

Les modalités de reversement du Fonds ont par ailleurs été affinées en loi de finances initiale pour 2011. Ses ressources sont réparties :

- pour 1/3 en fonction du potentiel financier ;
- pour 1/3 en fonction du potentiel financier reporté à la population ;
- pour 1/3 en fonction des DMTO départementaux reportés à la moyenne.

Le présent article prévoit que lorsque le montant total des deux prélèvements est supérieur à 300 millions d'euros, le CFL peut décider de mettre en réserve tout ou partie du montant excédant ce montant. Les sommes ainsi mises en réserves viennent, sur décision du CFL, abonder les ressources mises en répartition au titre des années suivantes lorsque les prélèvements alimentant le fonds sont inférieurs à 250 millions d'euros.

D'après les informations fournies au Rapporteur spécial, l'évolution des montants perçus en 2011 par les départements au titre des DMTO est soutenue et ils devraient rester importants en 2012. En effet, dans la loi de finances

rectificative du 19 septembre 2011 vient d'être adoptée une réforme des plus-values immobilières qui devrait puissamment inciter les propriétaires fonciers à anticiper des ventes afin d'éviter d'avoir à assumer la charge fiscale supplémentaire liée au nouveau dispositif, moins favorable. En revanche, cette accélération des ventes en 2011 et durant les premiers mois de l'année 2012 laisse penser que les rentrées fiscales vont ensuite baisser de manière assez importante, ce qui justifie ce mécanisme de lissage.

Le présent article précise enfin que le potentiel financier utilisé pour le fonctionnement du fonds en 2012 restera celui de l'année 2011, afin d'éviter des mouvements financiers trop importants sur l'ensemble des montants perçus par ou prélevés sur les départements.

### **III.– LES PRÉCISIONS CONCERNANT L'ATTRIBUTION DE LA DOTATION DE PÉRÉQUATION ET LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT**

#### **A.– LE LISSAGE DES EFFETS DU PASSAGE DE LA DPU À LA DFM EST ASSORTI D'UN MÉCANISME DE GARANTIE INDIVIDUEL**

● L'article 113 de la loi de finances pour 2008 a prévu que lorsqu'un département devient éligible à la DPU – et qu'il ne l'est plus, par conséquent, à la DMF – le montant total de la DPU est majoré du montant perçu l'année précédente au titre de la DFM.

À l'inverse, le même article précise que lorsqu'un département ne remplit plus les conditions pour être considéré comme urbain au sens de l'article L. 3334-6-1 du CGCT <sup>(1)</sup>, le montant de la DPU est minoré du montant qu'il a perçu à ce titre au profit de la DFM.

Ces deux mécanismes permettent de ne pas faire supporter par les autres départements éligibles les effets d'un changement de catégorie d'un département.

● Ce dispositif a été actionné cette année du fait du passage de l'Oise de la catégorie des départements urbains à celle des départements non urbains. À ce titre, le montant de la DPU touchée par ce département en 2010 (11,9 millions d'euros) a été soustrait de la masse à répartir en 2011 au titre de la DPU des départements de métropole pour être ajouté à la masse à répartir en 2011 au titre de la DFM.

---

(1) Pour le calcul de la DPU, sont considérés comme urbains les départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants par kilomètre carré et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 %, ce taux d'urbanisation de référence étant calculé par l'INSEE à l'occasion du recensement.

Au total, les masses à répartir en 2011 avant basculement de l'Oise étaient de 569,8 millions d'euros pour la DPU et de 813,1 millions d'euros au titre de la DFM. Après basculement, ces montants sont respectivement de 557,9 millions d'euros et de 825 millions d'euros.

En 2011, le montant de la DFM touchée par le département de l'Oise s'est élevé à 12,7 millions d'euros.

À l'occasion de ce basculement, il est apparu qu'il n'existait pas de mécanisme individuel de lissage du montant perçu en cas de changement de catégorie.

• Le présent article prévoit donc deux mécanismes de garantie individuelle en cas de changement de catégorie :

– la DPU perçue par un département anciennement éligible à la DFM ne peut être inférieure à 95 % du montant de la DFM perçue l'année précédente ;

– à l'inverse, la DFM perçue par un département anciennement éligible à la DPU ne peut être inférieure au montant de la DPU perçue l'année précédente.

#### B.– UN DURCISSEMENT DES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ À LA DPU

Actuellement, sont éligibles à la DPU les départements considérés comme urbains à condition que leur potentiel financier par habitant soit inférieur ou égal à 1,5 fois la moyenne des départements urbains.

Le présent article durcit les conditions d'éligibilité à cette dotation en précisant que ces départements urbains doivent en outre avoir un revenu par habitant inférieur à 1,4 fois le revenu moyen par habitant des départements urbains.

Rappelons que le revenu moyen entre par ailleurs déjà dans le calcul de l'indice synthétique (avec le potentiel financier, le nombre de bénéficiaires d'aides au logement et, le nombre de bénéficiaires du RSA) qui permet la répartition de la DPU entre les départements éligibles.

Ce critère supplémentaire permettra de conforter le caractère péréquisiteur de la DPU, le revenu moyen étant un effet un critère de charges synthétisant l'ensemble des difficultés que peut connaître la population d'un département.

**D'après les informations transmises par le Gouvernement, ce nouveau critère doit permettre de maintenir l'inéligibilité de Paris et des Hauts-de-Seine.**

### C.– LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT : ÉLARGISSEMENT DES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ ET MÉCANISME DE GARANTIE

Le présent article modifie par ailleurs les conditions de répartition de la dotation globale d'équipement des départements, qui est une dotation budgétaire imputée sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, dont le montant en 2012 sera de 224,4 millions d'euros.

● Actuellement, 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 de 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 ;

– 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 des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur *d'au moins 60 %* au PF superficiaire moyen des départements.

● Le présent article prévoit que la part péréquation de 15 % sera désormais versée aux départements dont le potentiel fiscal superficiaire est inférieur *d'au moins 50 %* au PF superficiaire moyen des départements, ce qui conduit par conséquent à élargir légèrement l'éligibilité à cette part péréquation.

Cette rectification des critères d'éligibilité pourrait être l'occasion d'asseoir la répartition de cette part péréquation sur le potentiel financier et non sur le potentiel fiscal.

L'article prévoit enfin qu'à compter de 2012, l'attribution perçue au titre de cette majoration par un département éligible ne peut être inférieure à 90 % du montant perçu l'année précédente.

\*

\* \*

*La Commission est saisie d'un amendement II-CF-107 de MM. Bernard Carayon et Gilles Carrez.*

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** À partir de 2012, la péréquation horizontale sera appliquée en prenant en compte un potentiel financier incluant les recettes provenant de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Il ne serait pas sage de bouleverser dans le même temps la péréquation horizontale et

la péréquation verticale. Cet amendement propose donc, pour les départements, que la dotation de péréquation urbaine ait un montant 2012 au moins équivalent au montant perçu en 2011. Il s'agit d'un amendement de précaution, de sagesse, qui s'inspire de ce qui a déjà été fait pour les communes.

**M. Thierry Carcenac.** Quelles seront les conséquences d'un tel amendement pour les départements de Paris et des Hauts-de-Seine, qui sont les seuls départements urbains ne bénéficiant pas de la dotation de péréquation urbaine ?

**M. le Rapporteur général.** Ils n'en bénéficieront pas plus. L'amendement n'aura pas d'incidence sur le financement de la dotation de péréquation urbaine et la dotation de solidarité rurale, par un prélèvement sur les départements contributeurs. En revanche, les départements qui verraient leur dotation de péréquation urbaine augmenter en 2012 connaîtront une hausse limitée par la garantie de ressources apportée à ceux dont la dotation devrait baisser.

*L'amendement II-CF-107 est adopté (amendement n° 26).*

*La Commission est saisie d'un amendement II-CF-72 de M. Michel Bouvard.*

**M. Michel Bouvard.** Les potentiels fiscal et financier visent à évaluer une richesse réelle des départements. À ce titre, l'introduction dans la base de calcul de ces potentiels de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) fausse les comparaisons, en introduisant une ressource figée.

**M. le Rapporteur général.** Le fait de prendre en compte ces ajustements crée des effets pervers. Par exemple, les Yvelines, où les bases de la taxe professionnelle étaient importantes et les taux faibles, étaient un département riche dans l'ancienne appréciation ; dans le nouveau système, ce département apparaît comme relativement pauvre. Inversement, la Creuse remonte. Il est de ce point de vue intéressant de comparer le classement de la richesse des départements selon l'ancienne méthode et la nouvelle méthode d'appréciation. Mais ces simulations sont à prendre avec précaution.

**M. Jean-Pierre Balligand.** Je tiens à dire que cet amendement ne peut être voté en l'état. Mais il conviendra de regarder annuellement l'évolution du FNGIR et de la DCRTP, qui ne prennent pas en compte l'inflation.

*L'amendement II-CF-72 est retiré par son auteur.*

*La Commission est saisie de l'amendement II-CF-71 rectifié du même auteur.*

**M. Michel Bouvard.** Cet amendement, de même que l'amendement II-CF-73, a pour but d'exclure les départements ruraux du mécanisme de péréquation

portant sur les droits de mutation à titre onéreux. Ces départements ne devraient contribuer que pour cinq d'entre eux à la péréquation, dans une proportion très faible, correspondant à 3,15 % de l'ensemble des sommes mises en péréquation. Il n'est pas souhaitable de les maintenir dans ce dispositif, sauf à commettre de profondes injustices, telles que la participation de la Corse du Sud à la politique de péréquation.

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Je crois qu'il faut examiner cet amendement en prenant en compte l'intérêt général.

**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial sur les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.** Avis défavorable.

**M. le Rapporteur général.** Un département rural peut avoir des droits de mutation à titre onéreux conséquents. C'est en particulier le cas de la Savoie. La partie de l'ancien duché de Savoie qui est devenue le département de la Savoie entre dans la catégorie des départements ruraux, alors que celle qui est devenue le département de la Haute Savoie est dans la catégorie des départements urbains.

*Les amendements II-CF-71 rectifié et II-CF-73 sont retirés par leur auteur.*

*L'article 53 est adopté ainsi modifié par la Commission.*



## Article 54

### **Évolution des modalités de calcul des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du secteur communal**

Texte du projet de loi : 0- Au deuxième alinéa de l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales, les mots : « à l'article L. 2334-7 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 2334-7 et L. 2334-7-1 » et les mots : « et L. 2334-13 » sont remplacés par les mots : « L. 2334-13, L. 3334-4 et L. 4332-8 ainsi que les sommes mises en réserve et les abondements mentionnés à l'article L. 3335-2 ».

II.- À l'article L. 2334-3 du même code, après la référence « L. 2334-5, » est insérée la référence : « L. 2334-7, ».

III.- L'article L. 2334-7 du même code est ainsi modifié :

1° Au troisième alinéa, les mots : « Pour 2011 » sont remplacés par les mots : « À compter de 2011 » ;

2° Au quatrième alinéa, les mots : « en 2011 » sont remplacés par les mots : « à compter de 2011 » ;

3° Après le premier alinéa du 3° est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de 2012, ces mêmes montants peuvent être diminués selon un pourcentage identique pour l'ensemble des communes, dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1. » ;

4° Le quatrième alinéa du 4° est ainsi rédigé :

« À compter de 2012, les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,9 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique tel que défini à l'article L. 2334-3 bénéficient d'une attribution au titre de la garantie égale à celle perçue l'année précédente. Pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,9 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique, ce montant est diminué, dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1, 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 pour l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique. Cette minoration ne peut être supérieure à 6 % de la garantie perçue l'année précédente. » ;

5° Le onzième alinéa est ainsi rédigé :

« 5° Une dotation en faveur des communes des parcs nationaux et des parcs naturels marins. Cette dotation comprend une première fraction dont le montant est réparti entre les communes dont le territoire est en tout ou partie compris dans le cœur d'un parc national mentionné à l'article L. 331-1 du code de l'environnement. L'attribution individuelle est déterminée en fonction de la superficie de chaque commune comprise dans le cœur de parc, cette superficie étant doublée pour le calcul de la dotation lorsqu'elle dépasse les 5 000 kilomètres carrés. Cette dotation comprend une seconde fraction dont le montant est réparti entre les communes insulaires dont le territoire est situé au sein d'un parc naturel marin mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement, en proportion de la superficie de chaque commune. À compter de 2011, ces montants sont respectivement fixés à 3,2 millions d'euros pour la première fraction et à 150 000 euros pour la seconde. » ;

6° Les seizième et dix-septième alinéas sont supprimés.

IV.- Il est inséré au même code un article L. 2334-7-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2334-7-1. - Afin de financer l'accroissement de la dotation de base mentionnée au 1° de l'article L. 2334-7, de la dotation d'intercommunalité mentionnée à l'article L. 5211-28 et, le cas échéant, du solde de la dotation d'aménagement prévu au troisième alinéa de l'article L. 2334-13, le comité des finances locales fixe, pour chaque exercice, le montant global des minorations appliquées à la garantie conformément au 4° de l'article L. 2334-7 et, en tant que de besoin, détermine un pourcentage de minoration appliqué aux

montants 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) conformément au 3° de l'article L. 2334-7 et au deuxième alinéa de l'article L. 5211-28-1.

« En cas d'insuffisance de ces mesures, le montant global des minorations prévu au 4° de l'article L. 2334-7 et le cas échéant, le pourcentage de minoration prévu au 3° du même article sont relevés à due concurrence. ».

V.— Après le premier alinéa de l'article L. 5211-28-1 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de 2012, les montants 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) peuvent être diminués d'un pourcentage identique pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1 ».

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Pour la deuxième année consécutive, le présent article a pour objet d'assurer la stabilisation des parts « population » et « superficiaire » de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, ainsi que la mise en place de mécanismes d'écrêtement. Ces écrêtements, qui sont fixés par le Comité des finances locales, portent sur le complément de garantie des communes (défini au 4° de l'article L. 2334-7 du CGCT) et sur la dotation de compensation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (défini à l'article L. 5211-28-1 du CGCT).

L'objectif de stabilisation en valeur de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales se traduit par une hausse modérée de la DGF, financée par une minoration des compensations d'exonérations versées aux collectivités territoriales.

En compensant, au sein de la DGF, la progression mécanique résultant de l'accroissement démographique ou encore de la progression de l'intercommunalité, les présentes mesures garantiront l'augmentation, souhaitée par le Gouvernement, des dotations de péréquation.

### *Observations et décision de la Commission :*

Cet article modifie les conditions de calcul des composantes forfaitaires de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes afin de les rendre compatibles, d'une part, avec les contraintes internes de répartition et, d'autre part, avec la hausse modérée de la DGF globale en 2012.

## **I.— LA PROGRESSION LIMITÉE DE LA DGF EN 2012 IMPOSE D'EN REVOIR LES CONDITIONS DE RÉPARTITION**

Compte tenu du gel en valeur, pour la seconde année, des concours de l'État aux collectivités territoriales, la DGF connaîtra en 2012 une progression limitée, qui implique, pour financer la progression des parts forfaitaires et le soutien à la péréquation, de revoir les conditions de répartition de ses autres composantes.

#### A.– LA DGF EN 2012 TRADUIRA DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES FORTES

Répondant à des contraintes budgétaires fortes, la loi de programmation 2011-2014 a décidé l'an dernier **d'appliquer 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**.

La faible augmentation de la DGF l'année prochaine (+ 77 millions d'euros, soit + 0,2 %), prévue à l'article 6 du présent projet de loi de finances, est la conséquence de ce gel en valeur.

Au sein du périmètre gelé, la norme globale n'est en effet pas appliquée uniformément à toutes les composantes, compte tenu des contraintes propres à chacune d'entre elles ; cependant, toute hausse d'une de ces composantes doit nécessairement être compensée par la diminution d'une autre.

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 néanmoins jugé fondamental qu'elle soit soutenue. Le Rapporteur spécial partage cette préoccupation.**

#### B.– LA DGF EN 2012 SUPPORTERA ÉGALEMENT DES CONTRAINTES INTERNES FORTES

Cette faible augmentation de la DGF ne suffit cependant pas à couvrir les coûts mécaniques générés à la fois par le recensement et le développement de l'intercommunalité tandis que le Gouvernement entend poursuivre le renforcement de la péréquation.

- **Le dispositif de recensement** rénové en 2009 conduit à réactualiser tous les ans la population prise en compte pour l'attribution des dotations de l'État. Il pèse sur la dotation forfaitaire des communes, composée d'une dotation de base égale au produit d'un montant unitaire par le nombre d'habitants de la commune concernée.

Le Gouvernement estime ainsi à 40 millions d'euros l'impact l'an prochain du recensement sur les dotations forfaitaires des communes.

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

(en millions d'euros)

<b>Bloc communal</b>	
Contraintes	+ 240
<i>dont recensement</i>	+ 40
<i>dont intercommunalité</i>	+ 90
<i>dont péréquation</i>	+ 110
Marges	- 240
<i>dont écrêtement de la dotation de compensation et CPS</i>	- 100
<i>dont écrêtement du complément de garantie</i>	- 140
<b>Total</b>	<b>0</b>
<b>Départements</b>	
Contraintes	+ 64
<i>dont recensement</i>	+ 30
<i>dont péréquation</i>	+ 34
Marges	0
<b>Total</b>	<b>+ 64</b>
<b>Régions</b>	
Contraintes	+ 13
<i>dont péréquation</i>	+ 13
Marges	0
<b>Total</b>	<b>+ 13</b>
<b>TOTAL</b>	<b>+ 77</b>

De la même façon, l'enveloppe allouée à la dotation d'intercommunalité augmente 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). Ce coût est estimé à 90 millions d'euros.

• Le Gouvernement a fait **le choix de soutenir la péréquation**, notamment communale. L'effort en la matière, que devra entériner le Comité des finances locales, serait important, puisqu'il porterait sur 110 millions d'euros :

- la dotation nationale de péréquation (DNP) augmenterait de 11 millions d'euros (+ 1,45 %),
- la dotation de solidarité urbaine (DSU) de 60 millions d'euros (+ 4,6 %),
- et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 39 millions d'euros (+ 4,6 %).

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 BAISSSE

Comme l'article 177 de la loi de finances initiales pour 2011, le présent article vise à dégager des marges de manœuvre au sein des dotations forfaitaires des collectivités territoriales afin de financer leurs contraintes propres. Les différentes mesures prévues permettraient de dégager au total 240 millions d'euros de marges de manœuvre. Mais ce ne sont pas seulement des dispositions financières d'économie.

### A.- LA RESTAURATION DES PRÉROGATIVES DU COMITÉ DES FINANCES LOCALES

L'an dernier, avaient été supprimées dans le code général des collectivités territoriales les références au pouvoir de fixation par le Comité des finances locales (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 article marque, de ce point de vue, **un revirement salutaire** puisqu'il réintroduit au profit du CFL des prérogatives au titre de la répartition de la DGF des communes, non pas sur les composantes désormais gelées mais sur les mécanismes d'écêtement de la compensation « part salaires » et du complément de garantie des communes.

**L'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article** étend même les pouvoirs de répartition de la DGF à d'autres niveaux de collectivités. Il complète, dans l'article L. 1211-3, les références au pouvoir de fixation par le CFL des taux d'évolution, y ajoutant :

- la dotation de péréquation de la DGF des départements, qui comprend la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale,
- et la dotation de péréquation de la DGF des régions.

**Le Rapporteur spécial rappelle que, sur ces composantes, il existe encore des marges de manœuvre** pour le CFL puisque le Gouvernement a décidé d'affecter en priorité l'augmentation de la DGF à la péréquation des départements et des régions.

## B.– LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES

### 1.– Le maintien du gel des dotations de base, de superficie et « parcs nationaux et marins »

Alors qu'elles avaient été gelées, pour la première fois, l'an dernier sur le seul exercice 2011, le présent article proroge **le gel pour les exercices 2012 et suivants des dotations de base, de superficie et « parcs nationaux et marins »** englobées dans la dotation forfaitaire des communes, dont les règles d'évolution sont déterminées par l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales

**Les alinéas 4 et 5** reconduisent « à compter de l'exercice 2011 » le montant de 2010 de la dotation par habitant de la dotation de base (égale au produit de sa population par un montant de 64,46 à 128,93 euros par habitant) et le montant par hectare de la dotation superficière (à 3,22 euros par hectare et 5,37 euros par hectare dans les communes situées en zone de montagne).

En ce qui concerne la dotation en faveur des communes des parcs nationaux et parcs naturels marins, la rédaction de l'article L. 2334-7 est revue, dans un souci légitime de clarification, par **les alinéas 10 à 12** et le gel prolongé au-delà de 2011 (à un montant de 3,2 millions d'euros).

### 2.– L'instauration d'un écrêtement de la compensation « part salaires »

**L'alinéa 7** du présent article reconduit le montant 2011 mais il introduit également à compter de 2012 un mécanisme d'écrêtement de la compensation « part salaires » (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 TP. À cette fin, il renvoie au nouvel article L. 2334-7-1 introduit par **les alinéas 13 à 15**.

Il est ainsi prévu que **le Comité des finances locales (CFL)** puisse, à chaque exercice, fixer le montant global des minorations appliquées à la fois au complément de garantie et à la CPS. Aux termes de l'article L. 2334-7-1, ces minorations sont expressément liées au financement de l'accroissement de la dotation de base, de la dotation d'intercommunalité et du solde de la dotation d'aménagement dédiée à la péréquation (**alinéa 14**).

Cette mesure devrait permettre environ 30 millions d'euros d'économies.

### 3.– L'écrêtement du complément de garantie des communes

Introduit l'an dernier, le mécanisme de minoration du montant du complément de garantie est remanié par **les alinéas 13 à 15** afin de restaurer le rôle du CFL, selon les modalités déjà décrites pour la compensation « part salaires ».

En outre, **les alinéas 8 et 9** prévoient que cet écrêtement concerne les seules communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,9 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de leur strate démographique (les autres communes recevant un complément de garantie égal à celui de l'année précédente). L'introduction de quinze strates démographiques, définies à l'article L. 2334-3, et le relèvement à 90 % au lieu de 75 % qui l'accompagne transforment profondément les modalités d'écrêtement, un an à peine après leur mise en place.

L'écrêtement opéré commune par commune est calculé en proportion de l'écart relatif entre le potentiel fiscal de la commune et le potentiel fiscal moyen de la strate.

Dans tous les cas, **l'alinéa 9** précise que cette baisse ne pourra, pour chaque commune, représenter plus de 6 % du complément de garantie reçu par elle au titre de l'année précédente.

L'économie attendue est évaluée à 140 millions d'euros.

### C.– LA DGF DES INTERCOMMUNALITÉS

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 coordination, la minoration de la CPS communale décidée par le CFL, conformément à **l'alinéa 14**, entraîne l'application de la même minoration à la dotation de compensation des EPCI.

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

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF-36 de M. Jean Launay.*

**M. Jean-Pierre Balligand.** M. Launay m'a demandé de défendre pour lui cet amendement qui vise à réduire l'amplitude de la dotation de base par habitant des communes.

**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial.** Avis défavorable. Il ne me semble pas opportun de mélanger dotation forfaitaire et péréquation. La péréquation fait l'objet d'un effort important mais distinct avec le fonds de péréquation intercommunal et les dotations de péréquation.

**M. le Rapporteur général.** Il faut rappeler que l'amplitude a été déjà réduite, en passant d'un rapport de un à trois à un rapport de un à deux.

*L'amendement n° II-CF-36 est rejeté.*

*La Commission examine ensuite l'amendement n° II-CF-109 de MM. Bernard Carayon et Gilles Carrez.*

**M. le Rapporteur général.** Nous avons créé il y a trois ans une dotation en faveur des parcs marins, qui s'était imputée sur la dotation sur les parcs naturels, puis, il y a deux ans, nous avons prévu une enveloppe spécifique. Nous vous proposons désormais de créer deux sous-enveloppes au sein de cette enveloppe, afin de répondre aux problèmes de répartition de la dotation liés à la création d'un parc naturel marin outre-mer.

*L'amendement n° II-CF-109 est adopté (amendement n° 27), ainsi que l'article 54 ainsi modifié.*



## Article 55

### Réforme des modalités de calcul des indicateurs de ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale

#### Texte du projet de loi :

I.– L'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Art. L. 2334-4.– I.– Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé en additionnant les montants suivants :

« 1° Le produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties, du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ;

« 2° La somme :

« a) Du produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de cotisation foncière des entreprises du taux moyen national d'imposition de cette taxe ;

« b) Et des produits communaux et intercommunaux perçus au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux prévus à l'article 1379 du code général des impôts ainsi que de la taxe sur les surfaces commerciales prévue au 6° de l'article L. 2331-3, dont les recettes ont été établies sur le territoire de la commune, sous réserve des dispositions du II du présent article ;

« 3° La somme des montants positifs ou négatifs résultant de l'application des 1.1 et 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 perçus ou supportés l'année précédente par la commune ainsi que, pour les communes membres d'un groupement à fiscalité propre, une fraction des montants perçus ou supportés à ce titre par le groupement calculée au prorata de la population au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de répartition. Pour les communes créées en application des dispositions de l'article L. 2113-2, les montants retenus la première année correspondent à la somme des montants perçus ou supportés par les communes préexistantes l'année précédente ;

« 4° La somme des produits perçus par la commune au titre du prélèvement sur le produit des jeux prévu aux articles L. 2333-54 à L. 2333-57, de la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques prévue aux articles L. 2333-49 à L. 2333-53, de la surtaxe sur les eaux minérales prévue à l'article 1582 du code général des impôts et de la redevance des mines prévue à l'article 1519 du même code ;

« 5° Le montant perçu l'année précédente au titre de la part de la dotation forfaitaire définie au 3° de l'article L. 2334-7, hors le montant correspondant à la compensation prévue au 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

« 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 retenus sont ceux constatés lors de la dernière année dont les résultats sont connus. Toutefois, pour les communes membres de groupements faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, un taux moyen national d'imposition spécifique à la taxe d'habitation est calculé pour l'application du 1° en fonction du produit perçu par ces seules communes. Les ressources et produits retenus sont ceux bruts de la dernière année dont les résultats sont connus.

« II.– 1° Le potentiel fiscal d'une commune membre d'un groupement à fiscalité propre faisant application du régime fiscal défini à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts ou de celui défini à l'article 1609 *quinquies* C du même code est majoré de l'attribution de compensation perçue par la commune l'année précédente.

« 2° Pour les communes membres d'un tel groupement, le potentiel fiscal est majoré de la différence, répartie entre elles au prorata de leur population, entre :

« a) La somme des montants suivants :

« – Le produit perçu par le groupement au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, et de la taxe sur les surfaces commerciales ;

« – Le produit déterminé par l'application aux bases intercommunales d'imposition de cotisation foncière des entreprises du taux moyen national d'imposition à cette taxe ;

« – Le produit déterminé par l'application aux bases intercommunales d'imposition de taxe d'habitation du groupement appliquant l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts du taux moyen national à cette taxe ;

« – Le montant perçu par le groupement l'année précédente au titre de la part de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du présent code, hors le montant correspondant à la compensation prévue au 2° *bis* du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 précitée.

« b) La somme des attributions de compensation mentionnées au 1° de l'ensemble des communes membres du groupement.

« 3° Pour le calcul de la différence mentionnée au 2°, les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions intercommunales. Le taux moyen national de cotisation foncière des entreprises est celui prévu au I du présent article. Pour les groupements faisant application du régime fiscal défini à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, le taux moyen national à la taxe d'habitation retenu est celui constaté lors de la dernière année dont les résultats sont connus et calculé à partir des produits perçus par ces seuls groupements. Les produits retenus sont les produits bruts de la dernière année dont les résultats sont connus. Pour les communes membres d'un groupement faisant application de l'article 1609 *quinquies* C du code général des impôts, les produits retenus au a du 2° s'entendent uniquement de ceux relatifs à sa zone d'activité économique, les autres produits étant pris en compte conformément au I du présent article.

« 4° Les attributions de compensation mentionnées au 1° et 2° sont celles définies aux V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, ainsi qu'aux 3 et 4 du III de l'article 1609 *quinquies* C du même code.

« 5° Les dispositions des 1° et 2° ne s'appliquent pas aux communes auxquelles il est fait pour la première année application, par le groupement dont elles sont membres, des dispositions de l'article 1609 *nonies* C et du II de l'article 1609 *quinquies* C du code général des impôts.

« III.– Lorsque l'institution du régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts entraîne pour des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale faisant application de ce régime la cessation de l'application des dispositions de l'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, les bases ou les produits retenus pour déterminer leur potentiel fiscal tiennent compte de la correction de potentiel fiscal appliquée la dernière année précédant l'institution de ce régime.

« Lorsque l'institution du régime fiscal prévu à l'article 1609 *quinquies* C du code général des impôts entraîne, pour des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale faisant application de ce régime, la cessation de l'application des dispositions de l'article 11 de la loi du 10 janvier 1980 mentionnée ci-dessus, les bases ou les produits retenus pour déterminer leur potentiel fiscal tiennent compte de la correction de potentiel fiscal appliquée la dernière année précédant l'institution de ce régime.

« IV.– Le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal majoré du montant perçu par la commune l'année précédente au titre de la dotation forfaitaire définie à l'article L. 2334-7 hors la part mentionnée au 3° du même article. Il est minoré, le cas échéant, des prélèvements sur le produit des impôts directs locaux mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 2334-7 et au III de l'article L. 2334-7-2 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.

« V.— Le potentiel fiscal par habitant et le potentiel financier par habitant sont égaux, respectivement, au potentiel fiscal et au potentiel financier de la commune divisés par le nombre d'habitants constituant la population de cette commune, telle que définie à l'article L. 2334-2. »

II.— Le troisième alinéa de l'article L. 2334-5 du même code est ainsi rédigé :

« — d'autre part, la fraction de son potentiel fiscal défini à l'article L. 2334-4 relative à la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties. »

III.— Au b de l'article L. 2334-6 du même code, après les mots : « non bâties » sont insérés les mots : « et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ».

IV.— L'article L. 5211-30 du même code est ainsi modifié :

1° Le II est ainsi rédigé :

« II.— Le potentiel fiscal des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est déterminé en additionnant les montants suivants :

« 1° Le produit déterminé par l'application aux bases intercommunales d'imposition de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties, du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes ;

« 2° La somme :

« a) Du produit déterminé par l'application aux bases intercommunales d'imposition de cotisation foncière des entreprises du taux moyen national d'imposition à cette taxe ;

« b) Et des produits intercommunaux perçus au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux prévus à l'article 1379-0 bis du code général des impôts ainsi que de la taxe sur les surfaces commerciales prévue au 6° de l'article L. 2331-3 du présent code ;

« 3° La somme des montants positifs ou négatifs résultant de l'application des 1.1 et 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 perçus ou supportés par le groupement l'année précédente. Pour les groupements faisant application pour la première année des dispositions de l'article L. 5211-41-3, les montants correspondent à la somme des montants perçus ou supportés par les groupements préexistants l'année précédente ;

« 4° Le montant perçu par le groupement l'année précédente au titre de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1, hors le montant correspondant à la compensation prévue au 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

« Par dérogation, le potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle est pondéré par le rapport entre les bases brutes par habitant de cotisation foncière des entreprises des communautés d'agglomération et la somme des bases brutes par habitant de cotisation foncière des entreprises des syndicats d'agglomération nouvelle et de ceux d'entre eux qui se sont transformés en communautés d'agglomération, sous réserve que ce rapport soit inférieur à 1.

« Les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions intercommunales. Les taux moyens nationaux sont calculés pour chaque catégorie de groupement telle que définie à l'article L. 5211-29 et correspondent au rapport entre les produits perçus par les groupements au titre de chacune de ces taxes et la somme des bases des groupements. Les ressources et produits retenus sont ceux bruts de la dernière année dont les résultats sont connus. »

2° Le III est ainsi modifié :

a) aux deuxième, troisième, sixième et septième alinéas, les mots : « Les recettes provenant des quatre taxes directes locales » sont remplacés par les mots : « Les recettes provenant de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la cotisation foncière des entreprises, des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, de la taxe sur les surfaces commerciales » ;

b) aux deuxième, troisième, sixième et septième alinéas, le mot : « perçus » est remplacé par les mots : « ainsi que les montants positifs ou négatifs résultant de l'application des 1.1 et 2.1 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 mentionnée ci-dessus perçus ou supportés » ;

c) aux quatrième et huitième alinéas, les mots : « de taxe professionnelle » sont supprimés.

V. – L'article L. 5334-16 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 5334-16. – Le potentiel fiscal des communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle est calculé conformément aux dispositions de l'article L. 2334-4. Toutefois pour l'application de cet article, en lieu et place de l'attribution de compensation mentionnée au III de cet article, sont prises en compte les ressources de la commune mentionnées aux articles L. 5334-8 et L. 5334-9. »

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article tire les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale sur les modalités de calcul des indicateurs de ressources des communes et établissements publics de coopération intercommunale utilisés pour la répartition des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par un nouveau panier d'impositions imposent en effet de redéfinir les potentiels fiscal et financier, l'effort fiscal ainsi que le coefficient d'intégration fiscale.

Sont précisées dans cet article les modalités de calcul :

– du potentiel fiscal et du potentiel 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 impôts (I) ;

– de l'effort fiscal des communes (II et III) ;

– du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale des établissements publics de coopération intercommunale (IV) ;

– du potentiel fiscal des communes membres de syndicat d'agglomération nouvelle (V).

Le potentiel fiscal et le potentiel financier sont pris en compte dans le calcul des dotations de péréquation communale : dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR), dotation nationale de péréquation (DNP), dotation d'intercommunalité et fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF). Ces critères interviennent également dans la répartition d'autres dotations à visée péréquatrice telles que la dotation de développement urbain (DDU), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation particulière « élu local » (DPEL). En outre, le potentiel fiscal est utilisé pour déterminer l'écrêtement du complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes s'appliquant à celles dont le potentiel fiscal est supérieur à un certain seuil.

Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire perçue par les communes (hors compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle).

L'effort fiscal est un indicateur mesurant la pression fiscale appliquée aux ménages. Il correspond au rapport entre d'une part les impôts « ménages » (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties) de la commune et de l'EPCI et, d'autre part, le potentiel fiscal de ces quatre taxes.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure l'intégration de l'EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il décide de lever et l'ensemble de la fiscalité levée sur son territoire (communes, EPCI et syndicats).

Avec les premiers effets de la réforme de la fiscalité directe locale issue de la loi de finances pour 2011, l'année 2011 constituait une année de transition dans la répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales, celles-ci reposant, dans l'attente de la refonte des indicateurs pour 2012, sur l'utilisation des données de taxe professionnelle utilisée en 2010.

À compter de 2012, les calculs du potentiel fiscal sont ainsi fortement modifiés pour tenir compte des nouveaux paniers de ressources des collectivités de 2011, les modifications concernant à la fois l'assiette et le mécanisme de calcul. Enfin, des corrections sont apportées s'agissant du calcul des autres indicateurs de ressources basés sur les nouveaux paniers de ressources des collectivités locales en vigueur depuis 2011 (effort fiscal des communes et coefficient d'intégration fiscale).

### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article vise à tirer les conséquences de la réforme de la fiscalité locale de 2010 sur les modalités de calcul des potentiels fiscal et financier du bloc communal, qui permettront de déterminer les montants versés aux communes et aux intercommunalités à compter de 2012 au titre de plusieurs dotations :

– les dotations de péréquation des communes intégrées à la DGF (dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation) ;

– la dotation d'intercommunalité intégrée à la DGF des EPCI ;

– la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de développement urbain (DDU) imputées sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ;

– la dotation élu local qui est un prélèvement sur recettes spécifique.

Les potentiels du bloc communal sont par ailleurs utilisés dans deux mécanismes de péréquation horizontale :

– le Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France dont la réforme est prévue par l'article 59 du présent projet de loi ;

– le futur Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales, dont les fondements sont posés dans l'article 58 du présent projet de loi. Il est toutefois articulé autour d'un potentiel financier agrégé au niveau intercommunal, distinct des potentiels prévus par le présent article.

La remise à plat des potentiels du bloc communal a été programmée l'année dernière par l'article 183 de la loi de finances pour 2011 ; le présent article respecte pour l'essentiel les orientations arrêtées dans cet article.

## I.- LE POTENTIEL FISCAL D'UNE COMMUNE ISOLÉE OU EN FISCALITÉ ADDITIONNELLE

Le potentiel fiscal d'une commune isolée ou appartenant à un EPCI à fiscalité additionnelle est, d'une certaine manière, le plus simple à calculer dans la mesure où il suppose un retraitement limité des flux financiers entre la commune et l'EPCI à fiscalité propre auquel il adhère.

Une réforme *a minima* de ce potentiel fiscal se limiterait à prendre en compte les nouvelles impositions dont bénéficient les communes en remplacement de la taxe professionnelle. Toutefois, à l'occasion de cette remise à plat et conformément aux nombreuses discussions qui ont eu lieu au sein du Comité des finances locales, le législateur peut saisir cette occasion pour intégrer dans le calcul de ce potentiel des impositions qui avaient été laissées de côté jusqu'à aujourd'hui, de manière à fournir un outil d'appréciation plus juste des ressources potentielles des communes.

D'une manière générale, la rénovation de cet outil constitue une évolution structurelle de la notion même de potentiel fiscal, comme c'est le cas pour les départements (article 53 du présent projet de loi) et des régions (article 57 du présent projet de loi) ; en effet, **du fait de la réforme de la fiscalité locale, ce potentiel fiscal devra intégrer des produits fiscaux sur lesquels la commune n'a plus de pouvoir de taux.**

Comme l'indique l'intitulé du présent article, on s'oriente davantage vers la construction d'un indicateur de ressources communales, même si, dans le code des collectivités territoriales, l'appellation de potentiel fiscal n'est pas abandonnée pour les communes comme c'est le cas pour les régions.

L'objectif reste toutefois le même – apprécier les ressources des communes dans un but de péréquation juste et efficace –, objectif que la prise en compte de produits en remplacement de la TP dans le potentiel fiscal ne remet pas en cause.

### A.- LE DROIT EN VIGUEUR AVANT RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE

Jusqu'en 2010, le potentiel fiscal d'une commune a été calculé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national applicable à chacune de ces quatre taxes l'année précédente.

Conformément à l'article 47 de la loi de finances pour 2005, ce potentiel fiscal a été augmenté de la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, dont le montant s'élève, en 2011, à 1,84 milliard d'euros.

Les bases retenues sont les brutes de la dernière année minorées, éventuellement, du montant de celles qui sont écrêtées au profit des FDPTP.

## B.– LA SOLUTION TRANSITOIRE RETENUE EN 2011

Compte tenu du fait que le potentiel fiscal d'une année est calculé à partir des bases brutes et du taux moyen de l'année précédente, le potentiel fiscal n'a pas été impacté en 2010 par la suppression de la taxe professionnelle et par son remplacement par la CET. Les dotations et les dispositifs de péréquation dans lesquels le potentiel fiscal des communes était pris en compte ont donc fonctionné sans intégrer les effets de la réforme de la fiscalité locale, ce qui leur offrait très certainement une certaine stabilité dans un paysage fiscal en complète recomposition.

● **Pour l'année 2011**, première année à compter de laquelle le potentiel fiscal ne pouvait plus, sans mesure nouvelle, continuer à être calculé sans intégrer les effets de la réforme de la fiscalité locale, l'article 183 de la loi de finances pour 2011 a prévu de prolonger d'une année les clés de calcul utilisées en 2010.

Dans le même temps, cet article 183 a posé **les jalons pour une remise à plat du potentiel fiscal à compter de 2012**. Tout en continuant à indiquer que le potentiel fiscal serait calculé par application aux bases locales d'un taux moyen national, cet article 183 renvoie, pour la liste des impositions à prendre en compte, à l'article 1379 du code général des impôts recensant une liste d'impositions communales comprenant dans une large proportion des impositions sur lesquelles les communes n'ont plus de pouvoir de taux :

- les taxes sur le foncier bâti et non bâti ainsi que la taxe d'habitation ;
- la cotisation foncière des entreprises et une fraction de 26,5 % de la CVAE imposée sur son territoire ;
- 20 % de l'IFER sur les installations éoliennes lorsque la commune n'est pas rattachée à un EPCI à fiscalité propre, auquel cas cette fraction revient de droit à l'EPCI ;
- 50 % de l'IFER sur les installations utilisant l'énergie des courants ;
- 50 % de l'IFER sur les installations nucléaires ou thermiques à flamme lorsque la commune est isolée ; en cas de rattachement à une EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), cette part est lui est automatiquement affectée ;
- 50 % de l'IFER sur les installations photovoltaïque lorsque la commune n'est pas, pour les mêmes raisons, rattachée à un EPCI à FPU ;
- 100 % de l'IFER pesant sur les transformateurs électriques, lorsque la commune n'est pas rattachée à un EPCI à FPU ;
- 66,6 % de l'IFER pesant sur les stations radio-électriques lorsque la commune n'est pas rattachée à un EPCI à FPU ;

– 100 % de l'IFER sur les installations de gaz naturel, en l'absence d'EPCI à FPU ;

– 100 % de l'IFER sur les stations de compression du réseau de gaz naturel en l'absence d'EPCI à FPU ;

– 50 % de l'IFER sur les sites de stockage souterrain de gaz naturel, en l'absence d'EPCI à FPU ;

– 50 % de l'IFER sur les canalisations de transport de gaz naturel, en l'absence d'EPCI à fiscalité professionnelle unique.

• Cet article 183 de la loi de finances pour 2011 a volontairement écarté du calcul du potentiel fiscal :

– la redevance des mines, dont le produit est à la fois limité<sup>(1)</sup>, réparti entre un nombre relativement important de communes et dont les données locales sont difficiles à répertorier avec précision pour l'intégrer dans le calcul du potentiel financier ;

– la taxe sur les éoliennes maritimes, s'élevant à 13 137 euros par mégawatt installé, dont le montant est affecté à un fonds de compensation de l'énergie éolienne en mer.

– l'imposition forfaitaire sur les pylônes supportant des lignes électriques mentionnée à l'article 1519 A. Cette imposition forfaitaire, de 1 824 euros par pylône supportant une ligne électrique de 200 à 350 kilovolts et de 3 647 euros au-delà, représente également un produit limité (0,33 % des recettes fiscales communales) ;

• Le même article 183 prévoit également l'intégration dans le calcul du potentiel fiscal, en cohérence totale avec le dispositif antérieur, du montant de la dotation forfaitaire correspondant à la suppression de la part salaire, ainsi que des montants perçus par le biais de la DCRTP ou du FNGIR afin de lisser les effets de la réforme de la fiscalité locale.

La rédaction de cet article 183 est d'ailleurs ambiguë dans la mesure où elle prévoit que le potentiel fiscal est « majoré » des montants ainsi versés, alors même que le FNGIR peut se traduire, pour les collectivités qui bénéficieraient d'une augmentation de ressources fiscales liée à la réforme de la TP, par un prélèvement qui viendrait au contraire diminuer le potentiel fiscal.

---

(1) 0,02 % des ressources fiscales communales en 2010, d'après la DGCL.



## C.– LE POTENTIEL FISCAL D'UNE COMMUNE ISOLÉE À COMPTER DE 2012

• En cohérence avec l'article 183 de la loi de finances pour 2011, le présent article reprend la liste des impositions mentionnées ci-dessus.

Il y ajoute la **taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties** créée par l'article 77 de la loi de finances pour 2010 et pesant sur certaines propriétés comme les carrières, sablières, tourbières, terrains à bâtir, terrains d'agrément et autres canaux de navigation. Cette création vise à compenser la suppression de la part départementale et régionale de la taxe sur le foncier non bâti.

Il ajoute en outre le produit de la **taxe sur les surfaces commerciales** transféré aux communes par la loi de finances pour 2010. Cette taxe, prévue par l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, est due par les commerçants exploitant une surface de vente dépassant 400 m<sup>2</sup> et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 460 000 euros. Le taux de la taxe est lié au chiffre d'affaire sachant par ailleurs que le conseil municipal pourra, à compter de 2012, appliquer à ces taux un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2.

La prise en compte de la **dotations de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) ou des fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)** est en outre clarifiée, dans la mesure où le présent article précise que tous les montants correspondants sont intégrés, qu'ils soient positifs ou négatifs.

• Le présent article intègre par ailleurs dans le calcul du potentiel fiscal plusieurs impositions complémentaires dont bénéficient les communes :

– le produit perçu par la commune au titre du prélèvement sur le **produit des jeux** ; cette taxe est instituée à l'initiative du conseil municipal, au taux maximal de 15 % du produit brut des jeux abattu de 25 % ;

– la taxe communale facultative sur les entreprises exploitant des **engins de remontées mécaniques**. Cette taxe est assise sur les recettes provenant de la vente des titres de transport et ne doit pas être confondue avec la même taxe perçue au profit des départements, qui n'est par ailleurs pas intégrée dans le calcul du potentiel fiscal départemental ;

– la **surtaxe sur les eaux minérales** facultative au tarif maximal de 0,58 euro par hectolitre ;

– la **redevance des mines** perçue par les communes. Le Rapporteur spécial s'étonne de sa prise en compte alors que le Gouvernement semble vouloir exclure du potentiel fiscal des départements une redevance tout à fait similaire. Cette option se justifie, selon le Gouvernement, par la volonté d'opérer la rénovation du potentiel des départements à structure constante, en se limitant à intégrer les effets de la réforme de la TP. Pour le bloc communal, l'ambition du législateur est, au contraire, de moderniser cet outil en augmentant le nombre des impositions prises en compte.

- Le périmètre des impositions à prendre en compte pour le calcul du potentiel fiscal communal a donné lieu à de longs débats au sein du Comité des finances locales pour bâtir le Fonds de péréquation intercommunal.

Ces débats sont évidemment intéressants pour le présent article : la méthode retenue consiste à ne prendre en compte que les taxes qui ne sont pas affectées et à exclure celles soit dont le montant est peu important soit pour lesquelles il existe des difficultés pratiques pour récolter les données. Le Comité des finances locales a par ailleurs estimé qu'il était opportun de prendre en compte les impositions qui, bien que représentant un produit peu important, étaient très concentrées sur quelques communes.

- Suivant cette méthode, ont été écarté :

- le versement transport, dont le produit est certes important mais affecté au développement des infrastructures de transport ;

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, d'une part en raison de son affectation mais aussi de la distorsion qu'elle pourrait introduire à l'égard de la redevance pour laquelle ont opté de nombreuses communes.

- la taxe de séjour, dans la mesure où l'article L. 2333-27 du CGCT prévoit l'affectation « *aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune* » ;

- l'ensemble des taxes d'urbanismes réformées à l'automne dernier et rassemblées dans la taxe d'aménagement, dont le produit constitue la contrepartie de charges particulières supportées par la commune.

- diverses taxes comme la taxe de balayage, la taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage ou d'incinération, ou encore la taxe pour le traitement des eaux pluviales.

- Reste la question des droits de mutation à titre onéreux, dont le produit communal est à la fois important et libre d'emploi ; d'après le Gouvernement, cette imposition a été écartée dans la mesure où, conformément à l'article 1584 du code des impôts, elle n'est perçue que dans les communes de plus de 5 000 habitants ou dans celles de moins de 5 000 habitants mais classées comme stations de tourisme.

Dans les autres communes, la taxe est perçue au profit d'un fonds de péréquation départemental. Les ressources de ce fonds sont réparties par le préfet entre les communes concernées suivant un barème établi par le conseil général en tenant compte, conformément à l'article 1595 *bis* du code général des impôts, de l'importance de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal fourni par la collectivité bénéficiaire.

- Outre ces impositions spécifiques, le présent article prévoit enfin la prise en compte de la **dotation de compensation de la part salaire**, qui est déjà actuellement prise en compte.

## II.- LE POTENTIEL FISCAL D'UNE COMMUNE MEMBRE D'UN EPCI À FISCALITÉ PROFESSIONNELLE UNIQUE OU DE ZONE

Le calcul du potentiel fiscal d'une commune membre d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique ou de zone (FPU ou FPZ) est plus complexe dans la mesure où il suppose un retraitement de plusieurs flux financiers entre la commune membre et l'établissement public.

### A.- LE MODE DE CALCUL AVANT LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE

Les communes membres d'un EPCI à TPU ou TPZ voyaient leur potentiel fiscal majoré de la part de la dotation de compensation de la suppression de la part salaire dont bénéficiait l'EPCI.

Cette part était répartie entre les communes membres de l'EPCI au prorata de la diminution de base de taxe professionnelle ayant servi, dans chaque commune, au calcul de la compensation.

Le montant de cette compensation est toutefois diminué, jusqu'en 2011, du prélèvement France Télécom ventilé par commune au prorata de la population des communes membres de l'EPCI.

En outre, les bases de TP de l'EPCI faisaient l'objet d'une ventilation entre les communes membres selon les modalités suivantes :

- les bases de TP constatées dans chaque commune membre l'année précédant son adhésion à l'EPCI sont prises en compte dans son potentiel fiscal ;
- l'accroissement des bases, qui ne peuvent être attribuées à une commune en particulier, sont ventilées entre les communes au prorata de la population.

Cette ventilation ne s'applique pas, toutefois, la première année d'application des dispositions relatives à la TPU ou la TPZ.

### B.- LE MODE DE CALCUL EN 2011

La loi de finances pour 2011 a prévu de maintenir le mode de calcul antérieur, en précisant notamment que « **pour la taxe professionnelle, les bases et le taux moyen sont ceux utilisés pour le calcul du potentiel fiscal en 2010** ».

Pour l'année 2012, l'article 183 de la loi de finances pour 2011 a prévu que le potentiel fiscal serait calculé selon les modalités antérieures sans davantage de précision s'agissant des modalités de ventilation des ressources de l'EPCI.

## C.– LE DISPOSITIF PRÉVU POUR 2012 PAR LE PRÉSENT ARTICLE

● De manière très novatrice, **l’alinéa 11** du présent article prévoit que le potentiel fiscal d’une commune membre d’un EPCI à FPU ou FPZ est majoré de **l’attribution de compensation** perçue par la commune l’année précédente.

L’attribution de compensation est un transfert financier entre l’EPCI et les communes membres destiné à neutraliser les conséquences budgétaires du passage à la fiscalité professionnelle unique. Elle constitue une dépense obligatoire soit pour l’EPCI lorsque le montant total des charges transférées est positif, soit pour les communes membres dans l’hypothèse inverse.

Les modalités de calcul des attributions de compensations sont fixées par le code général des impôts pour chaque catégorie d’EPCI à fiscalité professionnelle propre.

Pour les EPCI à FPU, le montant de ces attributions peut être fixé librement par le conseil communautaire statuant à l’unanimité, en prenant en compte le rapport de la commission locale d’évaluation des transferts de charges.

À défaut d’accord unanime, les modalités de calcul sont précisées dans la loi : elle est calculée à partir de la totalité des produits fiscaux de l’EPCI dont le montant est ensuite diminué du coût net des charges transférées.

Le coût net des charges transférées est établi par une commission locale créée entre l’EPCI et les communes membres. Les dépenses de fonctionnement sont évaluées d’après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l’exercice précédant le transfert de compétences ou d’après leur coût réel dans les comptes administratifs. Les dépenses d’équipement sont évaluées sur la base d’un coût moyen annualisé qui intègre le coût de réalisation ou d’acquisition de l’équipement ou son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d’entretien.

Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges.

S’agissant des EPCI à FPZ, le code des impôts prévoit que l’EPCI peut verser aux communes qui ont transféré la zone d’activité économique une attribution de compensation égale au plus au produit de la CFE perçu par ces communes l’année précédant l’institution du taux communautaire.

Le conseil communautaire fixe le montant de cette attribution après consultation des communes concernées.

Ces modalités s’appliquent également s’agissant des zones de développement de l’éolien ou, en l’absence de zone de développement de l’éolien, aux communes d’implantation des installations éoliennes et aux communes

limitrophes visant à compenser les nuisances environnementales liées aux installations. Le montant de cette attribution ne peut être supérieur aux produits de CFE ou de la taxe sur les éoliennes en mer perçus sur ces installations.

• En outre, **les alinéas 12 à 18** prévoient par ailleurs une ventilation entre les communes membres de **l'ensemble des ressources propres de l'EPCI** au prorata de la population de ces communes.

Ces ressources à ventiler correspondent à la somme des ressources de l'EPCI dont on retranche la totalité des attributions de compensations revenant aux communes.

Au titre des ressources de l'EPCI à prendre en compte, le présent article vise :

– le produit perçu spécifiquement par le groupement au titre de la CVAE, des IFER dont bénéficient, en tout ou partie, les EPCI en fonction de leur structure fiscale, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur le foncier non bâti mentionnée précédemment ainsi que la TaSCom ;

– le produit déterminé par l'application aux bases intercommunales d'imposition de CFE du taux moyen national d'imposition à cette taxe ;

– le produit déterminé par l'application aux bases intercommunales d'imposition à la TH du groupement du taux moyen national de cette taxe ;

– le montant perçu par le groupement au titre de la dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle perçue par le groupement.

• **L'alinéa 21** précise par ailleurs que la ventilation des ressources de l'EPCI ne s'applique pas la première année d'application des dispositions relatives à la fiscalité professionnelle unique ou de zone.

**Les alinéas 22 et 23** précisent enfin que le potentiel fiscal des communes membres d'un EPCI à TPU ou à TPZ est augmenté de la correction du potentiel fiscal, prévue par l'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, au bénéfice des communes dont le groupement de communes ou le syndicat mixte a été transformé en EPCI à TPU ou TPZ.

#### D.– LE CAS PARTICULIER DES COMMUNES MEMBRES D'UN SYNDICAT D'AGGLOMÉRATION NOUVELLE

**Les alinéas 44 et 45** précisent que le potentiel fiscal des communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle est calculé selon les mêmes modalités que pour les autres communes ; toutefois, à la place de l'attribution de compensation, est prise en compte la dotation de coopération qui en est la transposition pour ces structures.

### III.– LE POTENTIEL FINANCIER D'UNE COMMUNE

#### A.– LE DROIT APPLICABLE EN 2010

Jusqu'en 2010, le potentiel financier d'une commune était égal à son potentiel fiscal majoré du montant de dotation forfaitaire de l'année précédente, hors la dotation de garantie de la suppression de la part salaire déjà intégrée dans le calcul de la part salaire.

Pour la commune de Paris, ce potentiel financier est minoré du montant de sa participation obligatoire aux dépenses d'aide et de santé du département constaté dans le dernier compte administratif.

Ce potentiel peut en outre être minoré du prélèvement opéré au profit de l'État en application du dernier alinéa de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales : dans le cadre de la réforme de la TP, la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) a été transférée au bloc communal mais ce transfert a été compensé par une baisse équivalente de la dotation de compensation de la part salaire. Toutefois, dans les cas où le montant de la TaSCom transféré excède celui de la dotation de garantie servie par l'État, ce dernier alinéa de l'article L. 2334-7 du CGCT précise que la différence est prélevée au profit du budget général de l'État.

#### B.– LE MODE DE CALCUL EN 2011

Aucun des éléments mentionnés ci-dessus n'ayant été affecté par la réforme de la TP, l'article 183 de la loi de finances pour 2011 n'a pas modifié le mode de calcul en vigueur en 2010.

#### C.– LE MODE DE CALCUL PROPOSÉ POUR 2012 PAR LE PRÉSENT ARTICLE

**L'alinéa 24** reprend le mode de calcul en vigueur en 2010 sans en modifier l'économie. Il ajoute toutefois aux minorations qui peuvent être opérées sur le potentiel financier de la commune le montant qui peut être prélevé en application de l'article L. 2334-7-2 du CGCT.

Cet article prévoit en effet que la dotation forfaitaire d'une commune est diminuée d'un montant égal à la participation de la commune aux dépenses d'aide sociale du département. Dans le cas où la participation de la commune est supérieure au montant de la dotation forfaitaire, la différence est prélevée sur le produit des impôts directs locaux de cette commune au profit du département. Dans le cas d'une commune membre d'un EPCI à FPU, le montant peut également être prélevé sur l'attribution de compensation versée par le groupement à la commune.

## IV.– LE POTENTIEL FISCAL D’UN EPCI À FISCALITÉ PROPRE

### A.– LE DROIT EN VIGUEUR

Pour toutes les catégories d’EPCI à fiscalité propre, l’article L. 5211-30 du CGCT prévoit que le potentiel fiscal est calculé par application à leurs bases brutes d’imposition aux quatre taxes directes locales du taux moyen national constaté pour la catégorie d’établissement à laquelle un EPCI appartient.

Ce montant est majoré de la compensation de la suppression de la part salaire.

Toutefois, pour les communautés de communes à FPZ, cette majoration est pondérée par le rapport entre le taux moyen national et le taux appliqué dans la communauté de communes en 1998.

En outre, le potentiel fiscal des communautés d’agglomération issues de la transformation des syndicats d’agglomération nouvelle (SAN) est pondéré par le rapport entre les bases brutes par habitant de CFE des communautés d’agglomération et la somme des bases brutes par habitant de CFE des SAN et de ceux d’entre eux qui ont été transformés en communauté d’agglomération, sous réserve que ce rapport soit inférieur à 1.

### B.– LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

#### 1.– Le dispositif général

Les **alinéas 31 à 37** du présent article définissent les modalités générales de calcul du potentiel fiscal des EPCI.

Celui sera désormais égal à la somme :

– du produit déterminé par application aux bases intercommunales du taux moyen national pour la taxe d’habitation, les deux taxes foncières et la CFE ;

– du produit intercommunal de la CVAE, des IFER dont peuvent bénéficier les EPCI, de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti (le taux de cette dernière taxe étant déterminé par la somme des taux départemental et régional de cette taxe en 2010) et de la TasCom ;

– des montants positifs ou négatifs de la DCRTP et du FNGIR ;

– du montant perçu l’année précédente au titre de la dotation de compensation de la suppression de la part salaire.

## 2.– Les dispositifs dérogatoires

**L’alinéa 38** précise, en reprenant le droit actuel, que le potentiel fiscal des communautés d’agglomération issues de la transformation des syndicats d’agglomération nouvelle (SAN) est pondéré par le rapport entre les bases brutes par habitant de CFE des communautés d’agglomération et la somme des bases brutes par habitant de CFE des SAN et de ceux d’entre eux qui ont été transformés en communauté d’agglomération, sous réserve que ce rapport soit inférieur à 1.

## V.– LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

Outre la redéfinition des potentiels du bloc communal, le présent article apporte deux coordinations aux notions d’effort fiscal (pour les communes) et de coefficient d’intégration fiscale (pour les EPCI) qui servent également à la répartition des dotations de péréquation de ces deux types de structure.

### A.– L’EFFORT FISCAL DES COMMUNES

L’article L. 2334-5 du CGCT prévoit que l’effort fiscal d’une commune est égal au rapport entre :

– le produit des taxes foncières, majoré des éventuelles exonérations compensées par l’État ou de certaines exonérations permanentes, de la taxe d’habitation également augmenté de certaines exonérations (notamment le plafonnement en fonction du revenu fiscal de référence), de la taxe ou de la redevance d’enlèvement des ordures ménagères ;

– le potentiel fiscal de la commune à l’exception de la part de ce potentiel correspondant à l’ancienne taxe professionnelle.

**Les alinéas 26 et 27** actualisent cette rédaction, en supprimant la référence à la taxe professionnelle et en recentrant la définition sur les impositions sur lesquelles la commune dispose d’un pouvoir de taux (taxes foncières, taxe d’habitation) en ajoutant également la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties).

Compte tenu de la réforme de la fiscalité locale, la notion d’effort fiscal tend à devenir marginale dans les conditions d’attributions des concours financiers de l’État ; l’article 57 du présent projet de loi prévoit sa suppression pour les régions, tandis qu’au niveau communal, l’effort fiscal est utilisé pour l’éligibilité à l’attribution de la part principale de la DNP, dans la clé de détermination du montant versé au titre de la DSU et de la DSR.

Dans l’ensemble de ces dispositifs, la pondération de ce critère est toutefois peu élevée.



## B.– LE COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE DES EPCI

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est l'un des outils 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 coefficient d'intégration fiscale 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).

• **Le présent article tend à actualiser les impositions prises en compte pour le calcul du CIF** : à la référence aux quatre taxes directes locales, il substitue la référence :

- à la taxe d'habitation ;
- aux taxes foncières ainsi qu'à la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti ;
- à la CVAE, à la CFE et aux IFER ;
- à la TaSCom.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement n° II-CF-74 rectifié de M. Michel Bouvard.*

**M. Michel Bouvard.** Le Rapporteur général a expliqué en séance publique que les taxes affectées ne devaient pas être prises en compte pour le calcul de la péréquation. Or, la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques est une taxe affectée. Il convient donc d'appliquer la règle générale et d'exclure cette taxe du périmètre de définition du potentiel fiscal.

**M. le Rapporteur général.** Un tel amendement ne remettrait pas en cause la prise en compte des taxes sur les casinos ou de la surtaxe sur les eaux minérales dans le calcul du potentiel fiscal. Monsieur Bouvard a raison sur le principe. Et j'ajoute que la taxe départementale sur les remontées mécaniques ne figure pas dans le périmètre de calcul du potentiel fiscal des départements.

**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial.** Monsieur Bouvard a juridiquement raison, mais politiquement tort... Je suis favorable à son amendement.

*L'amendement n° II-CF-74 rectifié est **adopté (amendement n° 28)** par la Commission, qui examine ensuite en discussion commune les amendements n°s II-CF-43 et II-CF-44 de M. Jean-Pierre Balligand.*

**M. Jean-Pierre Balligand.** Je propose d'inclure dans le potentiel financier la dotation d'intercommunalité ainsi que la totalité de la dotation globale de fonctionnement du bloc communal.

**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial.** J'y suis défavorable.

**M. le Rapporteur général.** Je suis également défavorable à ces amendements, pour deux raisons. Premièrement, la carte de l'intercommunalité va être modifiée en profondeur, et il convient d'attendre pour en voir les effets sur la dotation d'intercommunalité. Deuxièmement, à 70 %, la dotation d'intercommunalité est une dotation péréquatrice : il y aurait un problème de principe à prendre en compte une dotation péréquatrice dans le calcul du potentiel financier.

**M. Marc Goua.** Je suis d'accord avec le Rapporteur général. Il ne faut pas inclure dans le calcul des dotations qui ont pour fonction de compenser les différences.

*Les amendements n°s II-CF-43 et II-CF-44 sont alors **retirés** par leur auteur.*

*La Commission **adopte l'article 55 ainsi modifié.***



## Article 56

### **Mesures relatives à la dotation de solidarité urbaine (DSU), à la dotation de solidarité rurale (DSR), à la dotation nationale de péréquation (DNP), à la dotation d'intercommunalité (DI), à la dotation de développement urbain (DDU), à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et à la dotation particulière élu local (DPEL)**

#### *Texte du projet de loi :*

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

1° Au deuxième alinéa de l'article L. 2113-22, les mots : « chacune des deux fractions » sont remplacés par les mots : « chacune des trois fractions » ;

2° L'article L. 2334-13 est complété par les deux alinéas ainsi rédigés :

« En 2012, 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 au moins, respectivement, de 60 millions d'euros et de 39 millions d'euros par rapport aux montants mis en répartition en 2011. Le montant mis en répartition au titre de la dotation nationale de péréquation est au moins égal à celui mis en répartition l'année précédente. Le comité des finances locales peut majorer le montant de ces dotations, en compensant les majorations correspondantes dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1. » ;

3° L'article L. 2334-14-1 est ainsi modifié :

a) Au quatrième alinéa du III, les mots : « taxe professionnelle » sont remplacés par les mots : « cotisation foncière des entreprises » ;

b) Au premier alinéa du V, les mots : « de la seule taxe professionnelle » sont remplacés par les mots : « des seuls produits mentionnés au 2° du I de l'article L. 2334-4 » ;

c) Aux premier et deuxième alinéas du V, les mots : « potentiel financier » sont remplacés par les mots : « potentiel fiscal » ;

d) Le IV est ainsi rédigé :

« VI.- À compter de 2012, l'attribution au titre de la part principale ou de la part majoration de la dotation nationale de péréquation revenant à une commune éligible ne peut être ni inférieure à 90 % ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente.

« Lorsqu'une commune cesse en 2012 d'être éligible à la part principale ou à la part majoration de la dotation nationale de péréquation, elle perçoit, à titre de garantie, une attribution égale à 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014, du montant perçu en 2011 au titre de la part de dotation à laquelle elle n'a plus droit. » ;

4° L'article L. 2334-18-1 est ainsi modifié :

a) Au début du second alinéa, les mots : « À compter de 2006 » sont remplacés par les mots : « Pour les années 2006, 2007 et 2008, » ;

b) La deuxième phrase du second alinéa est ainsi rédigée :

« Le présent alinéa ne s'applique pas à compter de 2009 » ;

5° Après le troisième alinéa de l'article L. 2334-18-3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« À titre dérogatoire en 2012, lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, elle perçoit, à titre de garantie, une dotation égale à 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014 du montant perçu en 2011. » ;

6° Au premier alinéa de l'article L. 2334-18-4, les mots : « En 2010 et en 2011, » sont remplacés par les mots : « À compter de 2010, » ;

7° Les deux derniers alinéas de l'article L. 2334-21 sont ainsi rédigés :

« Lorsqu'une commune cesse d'être éligible en 2012 à cette fraction de la dotation de solidarité rurale, elle perçoit, à titre de garantie, une attribution égale à 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014 du montant perçu en 2011.

« À compter de 2012, l'attribution d'une commune éligible ne peut être ni inférieure à 90 % ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente. » ;

8° Les deux derniers alinéas de l'article L. 2334-22 sont ainsi rédigés :

« Lorsqu'une commune cesse d'être éligible en 2012 à cette fraction de la dotation de solidarité rurale, elle perçoit, à titre de garantie, une attribution égale à 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014 du montant perçu en 2011.

« À compter de 2012, l'attribution au titre de cette fraction d'une commune éligible ne peut être ni inférieure à 90 % ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente. » ;

9° Après le c du 2° de l'article L. 2334-33, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« d) Les communes nouvelles issues de la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux l'année précédant leur transformation sont réputés remplir, pendant les trois premiers exercices à compter de leur création, les conditions de population mentionnées aux a et b. » ;

10° Au premier alinéa de l'article L. 2334-41, les mots : « à l'article L. 2334-41 » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 2334-40 » ;

11° Après le troisième alinéa de l'article L. 2335-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'une commune cesse d'être éligible en 2012 à cette dotation, elle perçoit en 2012, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue en 2011. » ;

12° L'article L. 5211-33 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa du I, les mots : « à 80 % » sont remplacés par les mots : « à 90 % » ;

b) Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de 2012, une communauté de communes ou une communauté d'agglomération qui ne change pas de catégorie de groupement après le premier janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle la dotation d'intercommunalité est perçue ne peut bénéficier d'une attribution par habitant au titre de la dotation d'intercommunalité supérieure à 120 % du montant perçu au titre de l'année précédente. ».

II. – En 2012, le montant de la dotation de développement urbain prévue à l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales est fixé à 50 millions d'euros.

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article, relatif à la dotation d'aménagement (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale - DSU -, dotation de solidarité rurale - DSR -, dotation nationale de péréquation - DNP -, et dotation d'intercommunalité - DI -) ainsi qu'à la dotation de développement urbain (DDU), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) vise à :

– déterminer pour 2012 la croissance des ressources affectées à la DSU (60 millions d'euros) et de la DSR (39 millions d'euros) ;

– consacrer le caractère pérenne des modalités de répartition de la DSU en vigueur depuis 2009, afin de concentrer l'essentiel de la progression de la dotation sur les communes les plus défavorisées ;

– adapter les modalités de la répartition de la part majoration de la DNP à la réforme de la taxe professionnelle, en substituant au critère de « potentiel fiscal calculé à partir de la seule taxe professionnelle (TP) » un « potentiel fiscal calculé à partir des seules impositions de substitution à la TP » ;

– proposer un système de garantie pour les dotations constitutives de la dotation d'aménagement (la DSU, la DSR, la DNP et la dotation d'intercommunalité) ainsi que pour la DPEL. Ce système prémunira contre les variations brutales dans les attributions de ces dotations induites par la réforme de la fiscalité directe locale et garantira ainsi la cohérence pluriannuelle des attributions revenant aux collectivités territoriales ;

– adapter, s'agissant de la DSR et de la DETR, les garanties octroyées aux communes nouvelles dans le cadre de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;

– reconduire pour 2012 le montant consacré à la DDU en 2011, soit 50 millions d'euros.

### *Observations et décision de la Commission :*

Dans le cadre du gel en valeur de l'enveloppe normée, le présent article présente l'évolution de divers concours financiers aux communes et groupements de communes pour 2012 : la restructuration de ces dotations, engagée depuis 2009, permettra de préserver l'objectif de soutien à la péréquation.

Cet objectif prend la forme de redéploiements de crédits au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) d'une part, et, d'autre part, par la création d'un système de garantie visant à assurer une alimentation pérenne de la péréquation.

## **I.- LE GEL EN VALEUR DES CONCOURS FINANCIERS AU BLOC COMMUNAL EST RECONDUIT EN 2012**

### **A.- L'ÉVOLUTION LIMITÉE DE L'ENVELOPPE NORMÉE**

Comme annoncé par le Président de la République le 20 mai 2010, suite à la deuxième conférence sur les déficits publics, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales seront gelés en valeur sur la totalité de la période du budget triennal 2011-2013.

Dans ce cadre, le présent projet de loi de finances prévoit de fixer l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités territoriales à 59 509 millions d'euros à périmètre constant contre 59 589 millions d'euros en 2011 (-0,13 %). Compte tenu de plusieurs mesures de périmètre, le montant courant de ces concours financiers s'établit à 59 601 millions d'euros (+0,02 %).

LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2012

(en millions d'euros)

	LFI 2011	PLF 2012 À PÉRIMÈTRE CONSTANT	MESURES DE PÉRIMÈTRE	PLF 2012 COURANT
Prélèvements sur recettes normés	46 354	46 363	53	46 415
Mission RCT	2 545	2 536	- 1	2 535
DGD formation professionnelle	1 702	1 702		1 702
<b>Total enveloppe normée</b>	<b>50 601</b>	<b>50 601</b>	<b>52</b>	<b>50 653</b>
DCRTP	2 530	2 944		2 944
Garantie des FDPTP	419	456		456
FCTVA	6 040	5 507		5 507
Compensation des produits syndicaux fiscalisés			40	40
<b>Total concours de l'État</b>	<b>59 589</b>	<b>59 509</b>	<b>92</b>	<b>59 601</b>

Source : documents budgétaires du PLF 2012.

Cette enveloppe normée comprend des transferts financiers de plusieurs natures, dont les dotations du présent article :

– des prélèvements sur recettes, dont le montant total sera de 55 309 millions d'euros pour 2012 en baisse de 0,06 % par rapport à l'année précédente, comprend d'une part, au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation d'aménagement (dotation de solidarité urbaine – DSU –, dotation de solidarité rurale – DSR –, dotation nationale de péréquation – DNP – et dotation d'intercommunalité – DI) et, d'autre part, la dotation particulière élu local (DPEL) ;

– des crédits budgétaires figurant dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, dont le montant pour 2012 est de 2 536 millions d'euros (- 0,35 %), et qui intègre notamment la dotation de développement urbain (DDU) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Le présent article présente donc l'évolution de ces concours financiers aux communes et groupements de communes pour 2012 dans le cadre du gel en valeur de l'enveloppe normée.

**B.– DES DOTATIONS COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES RESTRUCTURÉES**

Le gel en valeur de l'enveloppe normée se double d'un objectif de restructuration de ces concours financiers afin de soutenir l'effort de péréquation verticale :

– la réforme de la DSU engagée en 2009 élargit le nombre de communes bénéficiaires pour renforcer l'efficacité péréquatrice de la DSU « cible » et de la





– la DNP, dont les crédits s’élèvent à 755,4 millions d’euros en hausse de 6 % par an, est répartie entre 22 100 communes : ses parts dites « *principale* » et « *majoration* » visaient respectivement à corriger les insuffisances de potentiel financier et de potentiel fiscal calculées jusqu’à présent par référence à la seule taxe professionnelle.

#### ÉVOLUTION DU MONTANT DE CHAQUE PART DE LA DOTATION

(en millions d’euros)

Exercice	Part principale CFL	Evolution Part principale	Part majoration CFL	Evolution Part Majoration	Masse DNP Métropole et OM CFL	Evolution DNP totale %
2004	427,4		122,5		568,5	
2005	465,9	9,01%	133,5	9,01%	631,5	11,07%
2006	481,3	3,31%	137,9	3,31%	652,4	3,20%
2007	488,1	1,42%	139,9	1,42%	661,6	1,41%
2008	507,4	3,95%	145,4	3,95%	687,2	3,87%
2009	515,7	1,64%	147,8	1,64%	699,8	1,83%
2010	524,8	1,75%	150,4	1,73%	712,7	1,84%
2011	556,3	6,02%	159,4	6,02%	755,5	6,01%
<b>Evolution 2004/2011</b>		<b>30,17%</b>		<b>30,14%</b>		<b>32,88%</b>

– la DI favorise également la péréquation communale en répartissant 70 % de son montant sur la base des écarts de potentiels fiscaux des EPCI par rapport à la moyenne. Elle est passée d’un montant de 1,65 milliard d’euros en 2002 à 2,6 milliards d’euros en 2001, soit une hausse de 58 % en neuf ans.

Au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, la DDU et la DETR ont suivi le même mouvement :

– créée par l’article 172 de la loi de finances pour 2009, la DDU tend à compléter par un soutien renforcé aux quartiers la logique de péréquation poursuivie dans le cadre de la DSU. Son montant est stable à 50 millions d’euros ;

– la fusion de la dotation globale d’équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR) prévue par l’article 179 de la loi de finances pour 2011 a créé la DETR, dont la mission est de subventionner les dépenses d’équipement des communes et groupements de communes situés essentiellement en milieu rural. Le présent projet de loi de finances prévoit le gel de la DETR, dont le montant est de 615,3 millions d’euros, à compter de 2012.

La restructuration de ces dotations communales et intercommunales permettra de préserver l’évolution de la péréquation verticale tout en respectant l’objectif de gel en valeur des concours financiers de l’État grâce à des mesures de redéploiement au sein de l’enveloppe normée.

## II.— UNE VOLONTÉ AFFIRMÉE D'APPROFONDIR L'EFFORT EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

### A.— LES MESURES D'AJUSTEMENT DU PÉRIMÈTRE DES DOTATIONS POUR FINANCER L'EFFORT DE PÉRÉQUATION

#### 1.— Le financement de l'effort de péréquation à destination des communes par des redéploiements internes

Le présent projet de loi de finances prévoit, comme l'année dernière, un effort supplémentaire en faveur de la péréquation de 110 millions d'euros.

En effet, **les alinéas 3 et 4** (2°) déterminent pour 2012 la croissance des ressources affectées aux dotations de péréquation à hauteur d'« *au moins* » 60 millions d'euros pour la DSU, de 39 millions pour la DSR et de 11 millions d'euros pour la DNP dont le montant est « *au moins égal à celui mis en répartition l'année précédente* ». Ces ressources représentent une augmentation de respectivement + 4,6 % pour les DSU et DSR d'une part, et, d'autre part, de + 1,45 % pour la DNP.

Ces 110 millions d'euros s'ajoutent aux 130 millions d'euros nécessaires pour couvrir l'augmentation mécanique de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation d'intercommunalité, présentée ci-dessus. Aussi, le bloc communal devra financer ces 240 millions d'euros de manière autonome par un redéploiement interne à la DGF (tel est l'un des objets de l'article 54 ci-avant).

À ce titre, le Gouvernement prévoit que ce montant soit absorbé par :

– un écrêtement du complément de garantie des communes de 140 millions d'euros, d'un montant légèrement supérieur à l'année passée (130 millions d'euros) ;

– une minoration de la dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle à hauteur de 100 millions d'euros.

Au total, l'effort de péréquation des communes serait entièrement financé par des écrêtements de leur dotation forfaitaire.

#### 2.— L'attribution au Comité des finances locales de nouvelles marges de manœuvre

Le présent article, ou comme l'article 54 du projet de loi, se démarque en partie de la précédente loi de finances en ce qu'il rend au CFL une grande partie des pouvoirs de répartition de la DGF qui lui sont conférés en application des articles L. 1211-3 et L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales.

En effet, en accord avec les dispositions du budget triennal 2011-2013, la loi de finances pour 2011 a instauré un gel en valeur de l'enveloppe normée impliquant une désindexation de ses composantes, dont la DGF, sur l'inflation. En conséquence, les marges de manœuvre du CFL se sont amoindries, le montant des différentes parts de la DGF étant en grande partie fixé par les lois de finances.

Désormais, **les alinéas 3 et 4** (2°) offrent la possibilité au CFL de faire un effort supplémentaire de péréquation en contrepartie d'un écrêtement supplémentaire de la dotation de garantie et de la compensation part salaire, dans les conditions prévues par l'article L. 2334-7-1.

## B.- UN SYSTÈME DE GARANTIE ASSURANT UNE ALIMENTATION PÉRENNE DE LA PÉRÉQUATION

### 1.- Les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale sur la progression des dotations

#### *a) La dotation nationale de péréquation (DNP)*

La suppression de la taxe professionnelle voulue par la loi de finances pour 2010 aura des conséquences directes sur la répartition de la DNP pour 2012 : l'année 2011 n'est plus une année de transition dans la mesure où les nouvelles impositions fiscales qui remplacent la taxe professionnelle vont être effectivement versées aux collectivités territoriales. Dans ces conditions, les potentiels fiscal et financier pris en compte pour le calcul de la DNP vont intégrer, pour la première fois, ces nouvelles impositions issues de la réforme de la fiscalité directe locale.

D'une part, **les alinéas 5 à 8** (3°) modifient l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales et adaptent les modalités de répartition des parts principale et majoration de la DNP à la réforme de la taxe professionnelle.

À ce titre, **l'alinéa 6** (3°) précise les critères permettant de bénéficier de la part « *principale* » de la DNP : la dérogation aux conditions d'attribution de cette part ne dépend plus du taux d'imposition à la taxe professionnelle mais de celui à la cotisation foncière des entreprises.

Aussi **les alinéas 7 et 8** (3°) réactualisent-ils les conditions d'éligibilité à la part « *majoration* » de la DNP : tandis que le premier substitue, dans le précédent calcul du potentiel financier moyen par habitant, le produit des impositions directes locales (la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation) au produit de la seule taxe professionnelle ; le second précise, sans modifier la clé de calcul de cette part, qu'est désormais pris en compte le potentiel fiscal des communes au détriment du potentiel financier.

D'autre part, **les alinéas 9 à 11** (3°) prévoient de lisser dans le temps les variations d'attribution de la DNP induites par la réforme de la fiscalité directe locale. Ainsi, **l'alinéa 10** (3°) encadre l'attribution à une commune de la DNP entre 90 % et 120 % du montant perçu par celle-ci au titre de l'année précédente.

Concernant les communes qui cessent d'être éligible à la DNP, **l'alinéa 11** (3°) vise à garantir la cohérence pluriannuelle des attributions de l'une des deux parts : il prévoit que chaque commune percevra, à titre de garantie, une partie de la dotation égale à 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014 du montant reçu par celle-ci en 2011.

*b) La dotation de solidarité urbaine (DSU)*

Il est prévu pour l'exercice 2012 une reconduction des règles de répartition de la DSU qui avaient été mises en œuvre au titre de l'exercice 2011 : aucune modification du nombre d'éligibles, de la pondération des critères au sein de l'indice synthétique ou du poids des coefficients « zones franches urbaines » (ZFU) et « zones urbaines sensibles » (ZUS) n'est envisagée.

En revanche, au même titre que pour la DNP, **les alinéas 12 à 18** (4°, 5° et 6°) actualisent les articles L. 2334-18-1, L. 2334-18-3 et L. 2334-18-4 du code général des collectivités territoriales afin d'encadrer et de lisser dans le temps les montants d'attribution de la dotation.

**Les alinéas 12 à 15** (4°) restreignent aux seules années 2006, 2007 et 2008 les modalités de calcul du montant de la dotation définies à l'article L. 2334-18-1.

En conséquence, **les alinéas 16 à 18** (5° et 6°) apportent des garanties sur le montant de la dotation revenant aux communes éligibles au titre des exercices suivants : ils consacrent le caractère pérenne des modalités de répartition de la DSU en vigueur depuis 2009 afin de concentrer l'effort sur les communes les plus défavorisées.

**Les alinéas 16 et 17** (5°) permettent de lisser les montants perçus par les communes qui cessent d'être éligible à la DSU : celles-ci percevront 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2012 du montant perçu en 2011.

Enfin, **l'alinéa 18** (6°) pérennise, après 2010, l'augmentation de la dotation au profit des communes les plus défavorisées.

*c) La dotation de solidarité rurale (DSR)*

Depuis la loi de finances de 2011 qui introduit la DSR « cible », cette dotation se divise désormais en trois fractions. Dès lors, **les alinéas 1 et 2** (1° du I) introduisent au sein de l'article L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales la référence à ces trois fractions.

En outre, la DSR intégrera désormais un mécanisme de garantie afin d'assurer une certaine continuité dans la répartition de la dotation.

Pour se faire, **les alinéas 19 à 24** (7° et 8°) modifient en termes identiques les articles L. 2334-21 et L. 2334-22 visant à palier les conséquences de la réforme de la fiscalité directe sur le périmètre des communes éligibles.

D'une part, les communes qui cessent d'être éligibles à la DSR en 2012 verront le niveau de leur dotation diminuer progressivement à 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014 du montant perçu en 2011.

D'autre part, pour les communes éligibles, le montant perçu sera encadré entre 90 % en 120 % du montant de l'année précédente pour éviter des disparités trop importantes entre bénéficiaires.

*d) La dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL)*

Parmi les prélèvements sur recettes de l'État, la DPEL est déterminée chaque année en fonction de la population totale des communes éligibles ainsi que de leur potentiel financier.

Compte tenu des variations induites par la réforme de la fiscalité locale directe sur le calcul du potentiel financier des communes, **les alinéas 28 et 29** (11°) modifient l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales afin de proposer un système de garantie aux communes qui cessent d'y être éligible en 2012 : celles-ci pourront percevoir en 2012 seulement, une attribution égale à la moitié de celle perçue au titre de l'année précédente.

2.– La prise en compte de l'achèvement de la carte intercommunale dans le calcul des garanties octroyées aux communes et établissement public de coopération intercommunale

*a) Les dotations relevant de la mission Relations avec les collectivités territoriales*

Les communes bénéficiant des dotations DETR et DDU de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* sont exposées aux mêmes variations de périmètre que celles percevant les dotations précédentes, compte tenu cette fois-ci de l'achèvement de la carte intercommunale.

Ainsi, les effets de sortie d'éligibilité au titre de la DETR 2011 d'un certain nombre de communes ou d'EPCI ont rendu souhaitable la modification *a minima*, pour une période transitoire, du régime initial d'éligibilité.

En ce sens, **les alinéas 25 et 26** (9°) complètent l'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales et octroient des garanties aux communes nouvelles issues de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des

collectivités territoriales. Dès lors, les communes éligibles à la DETR l'année précédant leur transformation conservent le bénéfice de la dotation pendant les trois premiers exercices suivant celle-ci.

Concernant cette fois-ci la DDU, **les alinéas 27 et 34** (10° du I et II) reconduisent pour 2012 le montant consacré en 2011, soit 50 millions d'euros.

En effet, les travaux menés par le secrétariat général du comité interministériel des villes sur la réforme de la géographie prioritaire ayant été repoussés à 2013, cette dotation est reconduite à l'identique. Des évolutions seront sans doute à prévoir en 2013.

*b) La dotation d'intercommunalité (DI)*

L'achèvement de la carte intercommunale, prévu par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, affecte sensiblement la dotation d'intercommunalité, évaluée en fonction de la population éligible à la DGF et de l'évolution des structures communales.

Selon les données présentées au Comité des finances locales CFL, notre pays compte en 2011, dix EPCI à fiscalité propre de plus qu'en 2009, soit au total 2 601 établissements. Cette évolution s'accélérera mécaniquement en 2012 et 2013, se traduisant par un accroissement très substantiel du montant de la dotation d'intercommunalité.

À ce titre, **les alinéas 30 à 33** (12°) évitent les variations brutales du montant de la DI attribuée à compter de 2012 aux communautés de communes ou communautés d'agglomération n'ayant pas changé de catégorie de groupement durant l'année précédente celle au titre de laquelle la dotation est perçue : ce montant ne peut dépasser 120 % de celui perçu au titre de l'année précédente.

Le plancher de la dotation est relevé à 90 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération éligibles pour la troisième année.

\*

\* \*

*La Commission est saisie d'un amendement n° II-CF-108 de MM. Bernard Carayon et Gilles Carrez.*

**M. le Rapporteur général.** Cet amendement doit permettre de répondre à la situation des communes insulaires de Bretagne, dont la dotation globale de fonctionnement par habitant est anormalement faible pour sa partie correspondant

à la dotation de solidarité rurale. Pour cela, il est proposé de s'inspirer du mécanisme qui existe pour les communes de montagne : doubler la longueur de voirie prise en compte pour la détermination de la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale.

Une étude spécifique de M. Yann Le Meur sur ce sujet a montré qu'il y avait sur ce point une correction à apporter, en toute objectivité.

**M. Charles de Courson.** Ne met-on pas ainsi le doigt dans un engrenage créant des dérogations difficiles à expliquer ?

**M. le Rapporteur général.** La question se pose : l'amendement crée un précédent. Mais des éléments objectifs permettent de justifier, dans ce cas très précis, la nouvelle règle de calcul qui est introduite : les îles doivent faire face à des surcoûts pour l'acheminement des matériaux, leurs routes sont attaquées par les sels marins...

**M. Charles de Courson.** Mais des îles comme Noirmoutier ou Oléron, qui sont reliées à la terre ferme par un pont, bénéficieront-elles de la disposition ?

**M. Jean-Marie Binetruy.** Que fera-t-on dans le cas des communes de Corse, dont la voirie est déjà comptée pour le double de sa longueur car il s'agit de communes de montagne ? La comptera-t-on quatre fois ?

**M. Yves Deniaud.** Et qu'en sera-t-il des îles d'outre-mer ?

**M. le Rapporteur général.** L'outre-mer a un système d'attribution de la dotation globale de fonctionnement autonome, qui n'est pas concerné par cette modification.

**M. François Pupponi.** L'interrogation sur les communes corses est pertinente.

*L'amendement n° II-CF-108 est **adopté (amendement n° 29)**, ainsi que l'article 56 **ainsi modifié**.*



## Article 57

### Modalités de répartition de la dotation de péréquation des régions

#### Texte du projet de loi :

I.– L'article L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Art. L. 4332-5.– L'indicateur de ressources fiscales de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse pris en compte pour l'application de l'article L. 4332-8 est égal à la somme :

« a) Des produits perçus par la collectivité au titre des impositions prévues aux articles 1599 *bis* et 1599 *quindecies* du code général des impôts ;

« b) Et des produits de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers résultant de la réfaction prévue au troisième alinéa du 2 de l'article 265 du code des douanes perçus par la collectivité.

« Cette somme est minorée, le cas échéant, du prélèvement prévu au III du 2.3 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

« Les ressources et produits retenus sont ceux bruts de la dernière année dont les résultats sont connus. »

II.– L'article L. 4332-6 du même code est abrogé.

III.– L'article L. 4332-7 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de 2012, le montant de la dotation forfaitaire de chaque région et de la collectivité territoriale de Corse est égal au montant perçu l'année précédente, minoré le cas échéant selon un taux fixé par le comité des finances locales afin d'abonder la dotation prévue à l'article L. 4332-8. »

IV.– L'article L. 4332-8 du même code est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« Bénéficient d'une dotation de péréquation :

« 1° Les régions métropolitaines et la collectivité territoriale de Corse dont l'indicateur de ressources fiscales par habitant est inférieur à l'indicateur de ressources fiscales moyen par habitant de l'ensemble des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse et dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 1,3 fois le produit intérieur brut moyen par habitant de l'ensemble des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse ;

« 2° Et les régions d'outre-mer. »

2° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 4332-7, le comité des finances locales peut majorer les montants consacrés à l'augmentation de la dotation de péréquation d'un montant ne pouvant excéder 5 % des ressources affectées à cette dotation l'année précédente. »

3° Les cinquième et sixième alinéas sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

« 1° Pour moitié, proportionnellement à l'écart relatif entre l'indicateur de ressources fiscales moyen par habitant de l'ensemble des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse et l'indicateur de ressources fiscales par habitant de chaque collectivité, pondéré par sa population.

« 2° Pour moitié, proportionnellement au rapport entre l'indicateur de ressources fiscales moyen par kilomètre carré de l'ensemble des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse et l'indicateur de ressources fiscales par kilomètre carré de chaque collectivité bénéficiaire.

« Pour les années 2012 à 2014, les collectivités éligibles à la dotation de péréquation des régions qui l'étaient en 2011 ne peuvent percevoir une attribution inférieure à 90 % du montant perçu l'année précédente au titre de la dotation de péréquation. À compter de 2015, les collectivités qui n'ont pas cessé d'être éligibles depuis 2011 ne peuvent percevoir une attribution inférieure à 70 % du montant perçu en 2011 au titre de la

dotation de péréquation. Les sommes nécessaires à cette garantie sont prélevées sur les crédits affectés à la dotation de péréquation, après prélèvement de la quote-part consacrée aux régions d'outre-mer. »

4° Le dernier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsqu'une collectivité éligible à la dotation de péréquation des régions en 2011 cesse de remplir les conditions requises pour bénéficier de la dotation de péréquation en 2012, 2013 ou 2014, cette collectivité perçoit, à titre de garantie sur trois ans, deux ans ou un an selon qu'elle a cessé d'être éligible respectivement en 2012, 2013 ou 2014, une attribution égale à 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014 de l'attribution perçue en 2011. Les sommes nécessaires à cette garantie sont prélevées sur les crédits affectés à la dotation de péréquation, après prélèvement de la quote-part consacrée aux régions d'outre-mer.

« Le produit intérieur brut pris en compte pour l'application du présent article est le dernier produit intérieur brut connu au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de répartition dont le montant est fixé de manière définitive par l'institut national de la statistique et des études économiques. »

V.– L'article L. 4434-9 du même code est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le montant de cette quote-part ne peut toutefois progresser de plus de 2,5 % par rapport au montant de l'année précédente. »

2° Le troisième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« 1° Pour moitié, proportionnellement à l'écart relatif entre l'indicateur de ressources fiscales moyen par habitant de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse et l'indicateur de ressources fiscales par habitant de chaque collectivité, pondéré par sa population. »

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article a pour objet de définir de nouvelles modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions à compter de 2012, en particulier s'agissant de la dotation de péréquation des régions, en prenant en compte le nouveau panier de ressources fiscales des régions tel qu'il résulte de la réforme de la taxe professionnelle.

Cet article vise plus précisément à :

- définir un nouvel indicateur de ressources des régions utilisé pour la répartition de la dotation de péréquation des régions (I) ;
- abroger l'article relatif à l'effort fiscal des régions (II) ;
- geler les montants des dotations forfaitaires des régions à leur montant 2011 et prévoir que le Comité des finances locales puisse, le cas échéant, diminuer le montant de la dotation forfaitaire des régions afin d'augmenter les masses consacrées à la péréquation (III) ;
- définir de nouvelles conditions d'éligibilité à la dotation de péréquation, notamment en rendant toutes les régions d'outre-mer éligibles de droit (IV 1°) ;
- permettre au Comité des finances locales de majorer les montants consacrés à l'augmentation de la dotation de péréquation (IV 2°) ;
- modifier les modalités de calcul des attributions des régions bénéficiaires de la dotation de péréquation des régions et mettre en place une garantie de baisse limitée pour les régions éligibles en 2011 qui le demeureraient (IV 3°) ;
- mettre en place une garantie de sortie spécifique pour les régions éligibles en 2011 qui deviendraient inéligibles entre 2012 et 2014 (IV 4°) ;
- définir de nouvelles modalités de calcul des attributions revenant aux régions d'outre-mer et prévoir le plafonnement de la progression de leur quote-part à + 2,5 % (V).

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article vise à remplacer le potentiel fiscal des régions par un « *indicateur de ressources fiscales* » permettant de mieux apprécier les ressources fiscales dont peut bénéficier chaque région, en prenant notamment en compte les effets de la réforme de la fiscalité locale opérée en 2010.

En outre, il ajuste en conséquence les modalités de versement de la dotation de péréquation des régions, actuellement largement fondées sur ce potentiel fiscal.

**I.- LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE A RENDU NÉCESSAIRE LA REDÉFINITION DU POTENTIEL FISCAL DES RÉGIONS**

À l'occasion de la réforme de la fiscalité locale, les impositions versées aux régions ont été profondément modifiées : alors que leur taxe foncière sur les propriétés non bâties a été transférée au secteur communal, celle pesant sur le foncier bâti l'a été aux départements.

En remplacement de la taxe professionnelle, les régions se sont vues attribuer **25 % du produit de la CVAE ainsi que deux IFR** pesant sur le matériel roulant et sur les répartiteurs de la boucle locale cuivre.

L'ensemble de ces mouvements ainsi que le versement de nouvelles dotations de compensation liées à la réforme elle-même (DCRTP et FNGIR) ont dû être pris en compte pour la définition d'un nouveau potentiel fiscal dès 2011.

**A.- LE POTENTIEL FISCAL VISE À ÉVALUER LES RESSOURCES D'UNE RÉGION EN VUE DE L'ATTRIBUTION DE LA DOTATION DE PÉREQUATION**

**1.- La notion de potentiel fiscal est historiquement liée au pouvoir de taux des collectivités**

Le concept de « *potentiel fiscal* » vise à évaluer, au-delà de la politique de taux menée par chaque collectivité, les ressources potentielles de chaque collectivité sur laquelle puisse se fonder la politique de péréquation, qu'elle soit horizontale (entre collectivités de même nature) ou verticale (par le biais des dotations de l'État).

Pour déterminer ces ressources potentielles indépendamment de la politique de taux, le potentiel fiscal se calcule – quelle que soit la collectivité – par application aux bases brutes <sup>(1)</sup> locales d'un taux moyen national (TMN).

---

(1) Elles ne tiennent donc pas compte des éventuelles exonérations décidées par la collectivité locale.

Toutefois, compte tenu de la place que les dotations de l'État aux collectivités occupent dans l'architecture des finances locales françaises, la question de l'intégration dans cette richesse potentielle de dotations dont le montant est plus ou moins figé (soit la dotation forfaitaire des régions soit les dotations de compensations de réforme votées antérieurement) s'est posée très rapidement après la création du potentiel fiscal des régions.

La création de la notion de potentiel fiscal remonte, pour les régions, à la mise en place du fonds de correction de déséquilibres régionaux (FCDR) par l'article 64 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Rappelons que ce fonds a été supprimé en 2004 et remplacé par la part péréquation de la DGF des régions.

Ce fonds de correction était abondé par un prélèvement progressif sur les dépenses totales des régions dont le potentiel fiscal par habitant était supérieur à la moyenne ; il était de 1 % des dépenses totales pour un potentiel fiscal supérieur de 5 % à la moyenne, de 1,5 % pour un PF supérieur de 5 % à 20 % à la moyenne et de 2 % au-delà de 20 %.

Ces ressources étaient réparties entre les régions dont le PF était inférieur de 15 % à la moyenne ; la répartition se faisait pour moitié en proportion de l'écart entre le PF de la région et celui de la moyenne nationale et pour moitié en fonction du PF superficiaire de la région.

Lors de sa suppression en 2004, il représentait près de 60 millions d'euros prélevés sur trois régions (Île-de-France, Rhône-Alpes, Alsace) au bénéfice de 13 régions.

Le potentiel fiscal était alors défini par application aux bases brutes locales des taux moyens nationaux pour les quatre impositions directes locales – la part régionale de la taxe d'habitation n'ayant pas encore été supprimée. Cette définition a ensuite évolué à de nombreuses reprises, comme le montre le tableau ci-dessous.

#### ÉVOLUTIONS DE LA DÉFINITION DU POTENTIEL FISCAL DES RÉGIONS

Dates	Définition du PF	Référence législative
1993-1995	– 4 taxes directes locales x TMN	Article 64 de la loi n° 92-123 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
1995-2000	– 4 taxes directes locales x TMN – compensation des exonérations de fiscalité directe locale	Article 71 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire
2001-2005	– 3 taxes directes locales x TMN – compensation des exonérations de fiscalité directe locale (y compris TH)	Article 11 de la loi n° 2000-656 de finances rectificative pour 2000
2006-2010	– 3 taxes directes locales x TMN – compensation y compris part salaire	Article 145 de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006

Le tableau ci-avant démontre donc que la prise en compte de produits – résultant de compensations d'exonérations versées par l'État – dans le calcul du potentiel fiscal des régions remonte à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995. Toutefois, ce produit a été, jusqu'en 2011, retraité de manière à être « *potentialisé* ».

En effet, comme l'indique encore actuellement l'article L. 4332-5 du CGCT, pour déterminer ce « *produit potentiel* » à intégrer dans le potentiel fiscal, il est calculé un montant correspondant au rapport entre le montant des allocations de compensation servies aux régions l'année précédente et le dernier taux voté l'année précédant la mise en œuvre de la mesure d'exonération.

Le montant ainsi calculé est ensuite pondéré par le taux moyen national applicable à chacune des taxes ayant fait l'objet d'une exonération.

Compte tenu de la complexité de la réforme de la fiscalité locale opérée en 2010, sa prise en compte dans le calcul du potentiel fiscal des régions a été progressive : pour l'année 2011, le législateur a prévu de garder les bases et le taux moyen de taxe professionnelle retenus pour le calcul du potentiel fiscal de l'année 2010.

Pour l'année 2012, cette prise en compte a été affinée avec le remplacement de la TP par les deux IFER et 25 % de la CVAE. À ces impositions ont été ajoutées des dotations destinées à compenser les effets de la réforme de la TP, à savoir la dotation de compensation de la réforme TP (DCRTP) et les versements (ou prélèvements) à destination du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

## 2.– Ce potentiel fiscal régional entre dans le calcul de la dotation de péréquation des régions

Actuellement, le potentiel fiscal (PF) des régions n'est intégré de manière effective que dans la répartition de la dotation de péréquation des régions. Cette dotation est égale à la différence entre la DGF globale des régions et sa part forfaitaire, soit, en 2011, 183 millions d'euros dans une enveloppe globale de DGF des régions s'élevant à 5,44 milliards d'euros.

Par ailleurs, l'article 124 de la loi de finances pour 2011 a également prévu la création d'un fonds de péréquation de la CVAE, applicable aux départements mais aussi aux régions, dont les premiers prélèvements et versements interviendront en 2013.

Ce fonds de péréquation fait intervenir le potentiel fiscal des régions à deux titres :

- ne seront susceptibles d'être prélevées que les régions dont le potentiel fiscal sera supérieur à la moyenne nationale ;

- ne seront bénéficiaires que les régions dont ce même potentiel fiscal est inférieur à 85% de la moyenne nationale. Le montant reversé sera en outre fonction, à hauteur de 50%, de l'écart du potentiel fiscal régional par habitant à la moyenne nationale.

À l'évidence, la suppression du potentiel fiscal par le présent article remet en cause les modalités de fonctionnement du fonds de péréquation de la CVAE.

En tout état de cause, compte tenu des incertitudes actuelles sur le montant de la CVAE qui sera attribué à chaque région – ce qui rend impossible toute simulation sur le fonctionnement futur du fonds de péréquation – une nouvelle réflexion sur ses modalités de fonctionnement sera nécessaire à l'automne 2012.

Comme le demandent plusieurs associations d'élus, les dispositions du présent article relatives à la mise au point d'un nouvel indicateur de ressources fiscales n'ont donc pas forcément vocation à être transposées au futur fonds de péréquation de la CVAE sans qu'un nouveau travail de simulation soit réalisé dans le cadre du comité des finances locales.

*a) Le potentiel fiscal détermine l'éligibilité à la dotation de péréquation*

Actuellement, le potentiel fiscal des régions est déterminant pour définir à la fois les régions éligibles à la dotation de péréquation et le montant qui leur sera effectivement versé :

– la dotation de péréquation régionale est actuellement répartie entre toutes les régions (y compris l'outre-mer) dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au PF moyen par habitant de l'ensemble des régions.

– cette dotation forfaitaire est répartie :

- pour moitié proportionnellement à l'écart entre 85 % du potentiel fiscal par habitant de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal par habitant de chaque région pondéré par son effort fiscal et sa population ;

- pour moitié proportionnellement au rapport entre le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des régions et le PF par kilomètre carré de chaque région bénéficiaire.

En 2011, onze régions ont perçu la dotation de péréquation, chiffre relativement stable depuis plusieurs années.

**ÉLIGIBILITÉ À LA DOTATION DE PÉRÉQUATION DES RÉGIONS**

	Éligibilité DGF péréquation 2006	Éligibilité DGF péréquation 2007	Éligibilité DGF péréquation 2008	Éligibilité DGF péréquation 2009	Éligibilité DGF péréquation 2010	Éligibilité DGF péréquation 2011
Alsace						0
Aquitaine	Éligible	Éligible	Garantie sortie	Éligible	Éligible	Éligible
Auvergne	Éligible	Éligible	Garantie sortie		Garantie exceptionnelle	
Bourgogne						
Bretagne	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible
Centre						
Champagne-Ardenne						
Corse	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible
Franche-Comté						
Languedoc-Roussillon	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible
Limousin	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible
Lorraine						
Midi-Pyrénées	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible
Nord-Pas-de-Calais	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Garantie de sortie	
Basse-Normandie						
Haute-Normandie						
Pays-de-la-Loire						
Picardie						
Poitou-Charentes	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible
Provence-Alpes-Côte d'Azur						
Rhône-Alpes						
Île-de-France						
Guadeloupe	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible
Guyane	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible
Martinique	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible
La Réunion	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible	Éligible
<b>Total</b>	<b>13 éligibles</b>	<b>13 éligibles</b>	<b>11 éligibles, 2 garanties de sortie</b>	<b>12 éligibles</b>	<b>11 éligibles, 2 garanties de sortie</b>	<b>11 éligibles</b>

Source : DGCL

*b) Le potentiel fiscal régional est en outre la principale clé de reversement de la dotation de péréquation des régions*

Le tableau ci-dessous retrace le potentiel fiscal par habitant et superficiaire des régions et le montant de la dotation de péréquation attribué aux régions en 2011, c'est-à-dire avant prise en compte de la dernière réforme de la fiscalité locale.

Compte tenu de la pondération respective des critères de répartition de cette dotation de péréquation, celui tenant au potentiel fiscal est donc prépondérant par rapport à l'effort fiscal ou la population.

LA DOTATION DE PÉRÉQUATION DES RÉGIONS EN 2011

(en euros)

	PF/hab	PF superficiaire	Effort Fiscal	Dotation de péréquation
Alsace	129,04	28 629,99	0,84	0
Aquitaine	97,67	7 513,45	1,22	24 993 014
Auvergne	101,95	5 259,32	1,48	0
Bourgogne	104,09	5 400,69	1,19	0
Bretagne	92,39	10 695,78	1,10	21 516 497
Centre	107,34	6 941,20	1,09	0
Champagne-Ardenne	110,64	5 781,87	1,04	0
Corse	77,31	2 698,51	0,38	24 746 624
Franche-Comté	112,78	8 101,93	1,20	0
Languedoc-Roussillon	89,18	8 410,76	1,65	27 239 295
Limousin	93,44	4 085,48	1,53	20 927 707
Lorraine	109,73	10 934,96	0,94	0
Midi-pyrénées	94,83	5 935,43	1,56	30 213 174
Nord-Pas-de-Calais	99,03	32 106,92	1,37	0
Basse-Normandie	103,98	8 675,51	1,36	0
Haute-Normandie	128,79	19 089,61	1,10	0
Pays-de-la-Loire	99,99	10 940,75	0,98	0
Picardie	101,39	9 965,56	1,24	0
Poitou-Charentes	93,96	6 381,27	1,01	17 966 495
Provence-Alpes-Côte d'Azur	111,08	17 275,14	1,15	0
Rhône-Alpes	126,06	17 647,87	0,84	0
Île-de-France	163,94	159 123,26	0,54	0
Guadeloupe	65,04	16 049,80	1,09	3 812 740
Guyane	48,06	126,17	1,03	1 962 453
Martinique	67,64	23 849,29	0,97	3 008 426
La Réunion	59,07	19 071,13	0,86	6 924 549

Source : DGCL

B.– LA SOLUTION PRÉVUE EN 2011 POUR TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME FISCALE

1.– Une solution prudente repoussée à 2012

Les montants indiqués dans le tableau ci-dessus ont été calculés à partir d'un PF régional qui, en 2011, n'a intégré aucun des effets de la suppression de la TP.

Cette adaptation a été repoussée à 2012 par l'article 183 de la loi de finances pour 2011 selon lequel les impositions à prendre en compte seront :

– la composante de l'IFER sur les entreprises de réseaux relative au matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageur. Rappelons que cette composante est répartie entre les régions en fonction du nombre de sillons-kilomètres réservés l'année qui précède l'année d'imposition par les entreprises de transport ferroviaire auprès de RFF ;



– la composante de l'IFER sur les entreprises de réseaux relatives aux répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et aux équipements de commutation ;

– une fraction égale à 25 % de la CVAE ;

Le produit de ces impositions est éventuellement augmenté des montants versés au titre de la dotation de compensation de la réforme TP et ajusté des versements (positifs) au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Notons à cet égard que l'article 183 de la loi de finances pour 2011 comporte une ambiguïté sur la prise en compte ou non des prélèvements opérés à destination du FNGIR : celui-ci précise en effet que le potentiel fiscal d'une région « *est majoré des montants prévus aux 1.3 et 2.3 de l'article 78* » de la loi de finances pour 2010, c'est-à-dire des montants de la DCRTP et du FNGIR, rédaction qui laisse entendre que seuls les montants en majoration du FNGIR sont pris en compte. Toutefois, conformément à ce qu'indiquait d'ailleurs le Rapporteur spécial l'année dernière <sup>(1)</sup>, le potentiel devait également intégrer les montants prélevés, et c'est ainsi que les simulations du groupe de travail du Comité des finances locales (CFL) ont été réalisées.

Cette adaptation votée à l'automne dernier par notre Assemblée n'a pas posé de problème particulier, dans la mesure où elle semblait tirer au plus juste les conséquences de la réforme de la fiscalité locale. En outre, en l'absence de données précises sur les montants de CVAE versés en 2011 et de cadre précis sur la territorialisation de la CVAE <sup>(2)</sup>, sur les éventuels versements au titre de la DCRTP ou du FNGIR, il était impossible d'avoir une idée claire des conséquences pratiques de ces dispositions.

## 2.– Des effets pervers non perçus l'année dernière

Depuis le vote de la loi de finances pour 2011, les premières simulations qui ont pu être réalisées avec ce potentiel fiscal rénové ont mis en évidence des effets pervers qui n'ont pas été évalués l'année dernière. Ce travail préliminaire a justifié la mise en place d'un groupe de travail du CFL qui a rendu ses travaux au cours du mois de juin 2011 (formalisant les principales recommandations qui ont servi à bâtir le présent article.)

---

(1) M. Marc Laffineur, rapport spécial n° 2857 annexe 37 au projet de loi de finances pour 2011 sur la mission Relations avec les collectivités territoriales, p. 173.

(2) Les précisions concernant cette territorialisation ont été, depuis, été formalisées dans un décret soumis au comité des finances locales lors de sa réunion du 12 juillet 2011 et publié le 5 octobre 2011 (décret n° 2011-1232 du 3 octobre 2011).

Le tableau ci-dessous met en évidence les écarts qui auraient été enregistrés dans le calcul du PF et par conséquent dans le montant de la dotation de péréquation en conservant la définition du potentiel fiscal telle qu'arrêtée dans la loi de finances pour 2011.

**LES EFFETS DU POTENTIEL FINANCIER VOTÉ EN LFI 2011**

(en euros)

	PF/ hab 2011	Rang	PF/hab 2012 simulé	Rang	Écart PF 2012/ PF 2011 (en %)
Île-de-France	163,94	1	89,13	21	- 45,84
Alsace	129,04	2	108,43	15	- 15,98
Haute-Normandie	128,79	3	149,43	1	16,02
Rhône-Alpes	126,07	4	106,70	16	- 15,38
Franche-Comté	112,78	5	130,71	7	15,90
Provence-Alpes-Côte d'Azur	111,09	6	113,19	13	1,90
Champagne-Ardenne	110,65	7	114,97	12	3,90
Lorraine	109,74	8	100,07	19	- 8,81
Centre	107,35	9	122,19	10	13,83
Bourgogne	104,09	10	108,67	14	4,40
Basse-Normandie	103,99	11	138,64	4	33,32
Auvergne	101,96	12	131,96	6	29,43
Picardie	101,40	13	124,45	9	22,73
Pays-de-la-Loire	99,99	14	104,11	18	4,12
Nord-Pas-de-Calais	99,04	15	138,44	5	39,79
Aquitaine	97,67	16	116,67	11	19,45
Midi-Pyrénées	94,83	17	139,30	2	46,89
Poitou-Charentes	93,97	18	99,61	20	6,00
Limousin	93,44	19	138,77	3	48,50
Bretagne	92,39	20	105,07	17	13,72
Languedoc-Roussillon	89,19	21	125,02	8	40,18
Corse	77,31	22	66,69	22	12,13
Martinique	67,65	23	77,20	23	14,13
Guadeloupe	65,05	24	62,38	24	- 4,11
La Réunion	59,08	25	57,13	25	- 3,30
Guyane	48,07	25	50,21	26	4,45

Source : DGCL

L'un des effets les plus marquants concerne l'Île-de-France qui devient l'une des régions dont le potentiel fiscal est le moins élevé tandis que le Limousin passe de la 19<sup>ème</sup> place à la troisième.

Ce bouleversement dans la hiérarchie des potentiels fiscaux s'explique par le remplacement, dans le calcul du potentiel fiscal, de la taxe professionnelle par la CVAE et les IFR, donc d'une imposition résultant d'une politique de taux neutralisée dans le calcul du potentiel fiscal par deux impôts dont les taux sont nationaux et sont donc pris en compte dans le calcul du potentiel fiscal comme des produits.

## II.— LA SOLUTION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Les bouleversements présentés ci-dessus n'étaient, à l'évidence, pas acceptables et nécessitaient que l'ouvrage soit remis sur le métier très rapidement après le vote de la loi de finances pour 2011

À cet effet, le Comité des finances locales a, une fois de plus, joué un rôle prospectif en explorant plusieurs pistes alternatives.

### A.— VERS L'ÉLABORATION D'UN NOUVEL INDICATEUR FISCAL DES RÉGIONS

#### 1.— L'abandon de la piste d'un élargissement des ressources fiscales prises en compte

Par parallélisme avec les réformes envisagées du potentiel financier des départements et du bloc communal, les travaux du groupe de travail du CFL ont d'abord consisté à explorer l'élargissement du panier de ressources prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal des régions.

En effet, le potentiel fiscal est aujourd'hui calculé à partir de près de 7,3 milliards d'euros de ressources fiscales sur les 22 milliards d'euros de ressources de fonctionnement perçues par les régions en 2009.

Les régions disposent en effet de ressources importantes provenant des certificats d'immatriculation ou de la TIPP modulable. Les régions disposant d'un pouvoir de taux dans ces deux domaines, le produit fiscal afférent aurait dû être transformé en potentiel par l'application aux bases locales d'un taux moyen national. Cette piste s'est toutefois heurtée à des difficultés pratiques : la localisation des bases est complexe s'agissant de la taxe sur les cartes grises et la prise en compte de la TIPP sous forme de potentiel suppose de connaître, pour chaque région, la part de recettes fiscales provenant du diesel et du supercarburant, information manifestement très complexe à obtenir aujourd'hui.

Pour l'Île-de-France, il était proposé de prendre en compte des ressources complémentaire par la taxe sur les bureaux compte tenu de sa nature non affectée ; en revanche, la redevance pour création de bureaux et le versement transport ont été écartés en raison de leur affectation.

### **LA TAXE SUR LES BUREAUX EN ÎLE-DE-FRANCE**

Régie par l'article 231 *ter* du code général des impôts, la taxe sur les bureaux est annuelle, assise sur la surface de construction des locaux à usage de bureaux de plus de 100 m<sup>2</sup>, des locaux commerciaux de plus de 2 500 m<sup>2</sup>, des locaux de stockage de plus de 5 000 m<sup>2</sup> et, depuis la dernière loi de finances rectificative pour 2010, des surfaces de stationnement de plus de 500 m<sup>2</sup> annexées à chacune de ces catégories de locaux.

Outre l'extension de la taxe aux surfaces de stationnement (+ 19 millions d'euros), la dernière loi de finances rectificative pour 2010 a prévu une mise à jour du zonage fiscal (+ 39 millions d'euros), la suppression partielle de la dérogation pour les entreprises installées dans les communes bénéficiant de la DSU (+ 38 millions d'euros) et une revalorisation de près de 40 % des tarifs (+ 140 millions d'euros).

Au total, l'ensemble de ces mesures devrait augmenter le rendement de la taxe sur les bureaux de 236 millions d'euros ; compte tenu du plafonnement de la part de ce produit revenant à la région, l'ensemble de ces mesures devrait conduire à accroître le montant versé à la région de 160 millions d'euros à 18 millions d'euros, le solde étant versé à la Société du Grand Paris (après prélèvement, jusqu'en 2013, d'un préciput de 95 millions d'euros au bénéfice de l'ANRU).

### **LA REDEVANCE SUR LES BUREAUX EN ÎLE-DE-FRANCE**

Régie par les articles L. 520-1 et suivants du code de l'urbanisme, la redevance sur les bureaux en Île-de-France est assise sur la construction des mêmes locaux que la taxe annuelle, à l'exception des surfaces de stationnement.

La dernière loi de finances rectificative pour 2010 a également permis la modernisation de cette redevance, à travers la modernisation du zonage et la revalorisation des tarifs d'environ 40% ; le produit attendu de cette modernisation est de 60 à 80 millions d'euros (soit un doublement du rendement avant réforme).

Toutefois, le cumul des augmentations de tarifs liés à des changements de zones et à l'augmentation générale de 40% a conduit le législateur, à l'initiative du Rapporteur général, à prévoir, dans la première loi de finances rectificative pour 2011, un mécanisme de lissage sur plusieurs années des augmentations de tarifs applicables aux communes qui ont changé de zonage. Ce lissage est également applicable aux locaux nouvellement intégrés au 1<sup>er</sup> janvier 2011 dans le champ de la redevance, à savoir les locaux commerciaux et les locaux de stockage.

Enfin, pour l'ensemble des régions, il était en outre proposé de prendre en compte l'ensemble de la dotation forfaitaire.

Au total, le nouveau potentiel fiscal aurait été calculé à partir de 13,5 milliards d'euros de ressources fiscales soit près du double du montant actuel. Si cette solution semblait meilleure que celle prévue en LFI pour 2011, elle aurait occasionné également des bouleversements puisque le Limousin, l'Auvergne et la Picardie seraient arrivées en tête du classement (alors qu'elles sont respectivement 19<sup>ème</sup>, 12<sup>ème</sup> et 13<sup>ème</sup> dans le classement actuel).

#### LES EFFETS D'UN POTENTIEL FISCAL ÉLARGI

(en euros)

	PF 2011	PF/hab 2011	Rang	PF 2012 simulé	PF/hab 2012 simulé	Rang (Métropole)
Alsace	237 062 070	129,04	2	426 741 839	<b>232,29</b>	9
Aquitaine	310 369 054	97,67	16	650 347 736	<b>204,66</b>	17
Auvergne	136 810 227	101,96	12	343 593 372	<b>256,06</b>	3
Bourgogne	170 564 577	104,09	10	390 537 810	<b>238,34</b>	7
Bretagne	291 009 988	92,39	20	607 002 000	<b>192,72</b>	19
Centre	271 754 705	107,35	9	574 159 394	<b>226,80</b>	12
Champagne-Ardenne	148 049 224	110,65	7	323 381 327	<b>241,69</b>	6
Corse	23 422 526	77,31	22	55 318 239	<b>182,59</b>	21
Franche-Comté	131 270 348	112,78	5	285 552 042	<b>245,33</b>	4
Languedoc-Roussillon	230 251 248	89,19	21	574 033 290	<b>222,35</b>	14
Limousin	69 217 618	93,44	19	204 412 904	<b>275,96</b>	1
Lorraine	257 489 447	109,74	8	510 108 750	<b>217,40</b>	16
Midi-Pyrénées	269 159 717	94,83	17	654 855 681	<b>230,73</b>	10
Nord-Pas-de-Calais	398 578 275	99,04	15	939 961 357	<b>233,56</b>	8
Basse-Normandie	152 596 404	103,99	11	326 897 793	<b>222,77</b>	13
Haute-Normandie	235 132 662	128,79	3	444 380 747	<b>243,41</b>	5
Pays-de-la-Loire	350 998 874	99,99	14	661 027 993	<b>188,32</b>	20
Picardie	193 326 634	101,40	13	499 730 897	<b>262,11</b>	2
Poitou-Charentes	164 697 663	93,97	18	306 617 260	<b>174,94</b>	22
Provence-Alpes-Côte d'Azur	542 433 209	111,09	6	1 083 411 212	<b>221,88</b>	15
Rhône-Alpes	771 180 969	126,07	4	1 390 718 905	<b>227,34</b>	11
Île-de-France	1 911 431 572	163,94	1	2 365 026 964	<b>202,85</b>	18
Guadeloupe	26 135 502	65,05	24	40 231 105	<b>100,13</b>	
Guyane	10 539 750	48,07	26	16 788 019	<b>76,56</b>	
Martinique	26 902 007	67,65	23	45 461 555	<b>114,31</b>	
La Réunion	47 748 777	59,08	25	72 396 832	<b>89,57</b>	

Source : DGCL

#### 2.- Vers un indicateur resserré des ressources fiscales

La solution finalement privilégiée par le groupe de travail, formalisée dans le **premier paragraphe** du présent article, consiste au contraire à apprécier la richesse des régions en ne retenant qu'un nombre limité de ressources fiscales que l'on pourrait qualifier de « *vivantes* » ou de « *dynamiques* » : la CVAE et les IFER, la taxe sur les cartes grises et la TIPP modulable. Sont donc exclues les ressources figées comme la part forfaitaire de la DGF des régions, la DCRTP, le FNGIR (hormis les montants pris en minoration) et les compensations d'exonération.

*a) Le maintien de la prise en compte de la CVAE et des deux IFER*

• Conformément à l'article 1599 *bis* du CGI, chaque région reçoit 25 % du montant de la cotisation sur la valeur ajoutée perçue dans les communes de cette région aux taux uniforme de 1,5 % de cette valeur ajoutée. D'après l'article 1586 *octies* du CGI, la valeur ajoutée est, en principe, imposée dans la commune où le contribuable la produisant dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois.

Toutefois, lorsqu'un contribuable dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois dans plusieurs communes, cette valeur ajoutée est répartie entre les communes au prorata, pour le tiers, des valeurs locatives des immobilisations imposées à la cotisation foncière des entreprises et pour les deux tiers au prorata de l'effectif qui y est employé, sachant que les effectifs des établissements industriels sont pondérés par 2.

Compte tenu de l'incertitude s'agissant du montant que les communes percevront au titre de la CVAE en 2011, il est par conséquent impossible d'indiquer à ce jour de manière définitive quels seront les montants versés aux régions.

• Seront en outre intégrés dans le calcul de cet indicateur le produit des deux IFER régionaux :

– **l'IFER sur les entreprises de réseaux relative au matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs**, assise sur le matériel roulant utilisé l'année précédant celle de l'imposition selon les tarifs suivants. Rappelons que le produit de cette imposition est ensuite réparti entre les régions en proportion du nombre de sillons-kilomètres réservés l'année précédente auprès de RFF ;

**IFER SUR LE MATÉRIEL ROULANT FERROVIAIRE DESTINÉ AU TRANSPORT DE VOYAGEURS**

(en euros)

Matériel roulant	Tarif
<b>Engins à moteur thermique</b>	
Automoteur	30 000
Loco motive diesel	30 000
<b>Engins à moteur électrique</b>	
Automotrice	23 000
Locomotive électrique	20 000
Motrice de matériel à grande vitesse	35 000
<b>Engins remorqués</b>	
Remorque pour le transport de voyageurs	4 800
Remorque pour le transport de voyageurs à grande vitesse	10 000

Source : code général des impôts.

– l'IFER sur les entreprises de réseaux relative aux répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et aux équipements de commutation, au tarif de 2,40 euros par ligne en service pour la boucle locale cuivre et 6 350 euros par unité de raccordement d'abonné et 70 euros par carte d'abonné.

Les produits de ces deux IFER ayant fait l'objet d'un reversement aux régions en avril 2011 sont retracés dans le tableau suivant.

**LE PRODUIT DES IFER RÉGIONAUX EN 2011**

(en euros)

	<b>IFER matériel roulant</b>	<b>IFER répartiteurs boucle locale cuivre</b>	<b>Total IFER</b>
Île-de-France	53 444 721	14 440 418	67 885 139
Champagne-Ardenne	6 797 402	1 583 764	8 381 166
Picardie	13 687 897	2 078 154	15 766 051
Haute-Normandie	4 095 451	2 067 732	6 163 183
Centre	14 860 551	3 119 163	17 979 714
Basse-Normandie	3 010 495	1 824 452	4 834 947
Bourgogne	19 977 779	2 096 226	22 074 005
Nord-Pas-de-Calais	12 388 721	4 059 500	16 448 221
Lorraine	10 048 731	2 637 290	12 686 021
Alsace	6 858 921	2 008 078	8 866 999
Franche-Comté	3 640 193	1 374 497	5 014 690
Pays-de-la-Loire	10 481 787	4 332 325	14 814 112
Bretagne	6 781 145	4 009 740	10 790 885
Poitou-Charentes	6 312 865	2 185 598	8 498 463
Aquitaine	8 667 373	4 043 145	12 710 518
Midi-Pyrénées	7 549 591	3 594 857	11 144 448
Limousin	2 811 652	964 192	3 775 844
Rhône-Alpes	26 805 005	7 615 402	34 420 407
Auvergne	3 696 381	1 729 299	5 425 680
Languedoc-Roussillon	8 721 456	3 321 111	12 042 567
Provence-Alpes-Côte d'Azur	12 213 083	6 446 577	18 659 660
Corse	0	414 190	414 190
Guadeloupe	0	447 265	447 265
Martinique	0	453 339	453 339
Guyane	NC	NC	
La Réunion	NC	NC	
<b>Total</b>	<b>242 851 200</b>	<b>76 846 314</b>	<b>319 697 514</b>

Source : Association des régions de France (ARF)

*b) L'intégration de la taxe sur les cartes grises et de la TIPP modulable*

• Le **a) du premier paragraphe** du présent article conduit par ailleurs à intégrer dans le calcul de l'indicateur de ressources fiscales des régions le montant de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules perçue en application de l'article 1599 *quindecies* du CGI dont le produit a été transféré aux régions par la loi de finances pour 1983 en contrepartie du transfert de compétence de l'État en matière de formation professionnelle.

Cette taxe est exigible lors de l'immatriculation des véhicules délivrés dans le ressort territorial de la région.

Le taux unitaire de la taxe est fixé par cheval-vapeur par une délibération de chaque conseil régional, sans que la loi n'encadre de quelque manière que ce soit ces taux unitaires. Le montant de la taxe est ensuite établi en proportion de la puissance fiscale de chaque véhicule, sachant que le taux unitaire est divisé par deux pour :

- les véhicules utilitaires d'un poids supérieur à 3,5 tonnes et de moins de 10 ans ;
- les tracteurs non agricoles et de moins de 10 ans ;
- des motocyclettes et de moins de 10 ans ;
- pour tous autres les véhicules ou carrioles de plus de dix ans (utilitaires ou non).

Le taux unitaire est en outre réduit des trois quarts pour les trois premières catégories mentionnées ci-dessus lorsque les véhicules ou carrioles ont plus de 10 ans d'âge.

D'après le dernier rapport de l'Observatoire des finances locales, le produit total de cette taxe serait en 2009 de 2 milliards d'euros. Les tarifs ont été votés, au cours de cette année 2009, en progression pour 7 régions, tendant ainsi à réduire les inégalités de tarifs entre régions. Le tarif moyen s'établit en 2010 à 34,70 euros par cheval-vapeur.

**LE RENDEMENT DE LA TAXE RÉGIONALE SUR LES CARTES GRISES**

*(en millions d'euros)*

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1 431	1 536	1 832	1 939	1 961	2 000	1 800

Source : Observatoire des finances locales, rapport 2011



• **Ce même a) du premier paragraphe** intègre par ailleurs dans le calcul de la richesse potentielle le produit de TIPP résultant de la modulation que les conseils régionaux peuvent opérer sur le tarif de la TIPP depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

#### LE DISPOSITIF DE MODULATION DES TARIFS DE TIPP PAR LES RÉGIONS

L'article 52 de la loi de finances pour 2005 a prévu qu'à compter de 2006, les charges transférées aux régions par la loi du 13 août 2004 leur seraient compensées par l'attribution d'une part du produit de la TIPP déterminée par l'application d'une fraction de tarif non plus à l'assiette nationale de la TIPP mais à une part régionale de cette assiette.

Ces assiettes régionales ont été déterminées dans le cadre de la loi de finances pour 2006 afin de fixer les fractions de tarifs permettant d'obtenir le montant du droit à compensation des régions. Une nouvelle détermination de ces fractions est opérée dans l'article 10 du présent projet de loi afin d'ajuster le produit de TIPP revenant à chaque région à leur droit à compensation.

En outre, les autorités françaises ont, depuis 2004, entrepris de permettre l'application d'un niveau de taxation différencié pour le gazole et l'essence sans plomb dans le cadre de la décentralisation, ce qui supposait une négociation avec les autorités communautaires dans la mesure où la TIPP est une accise dont la réglementation relève en grande partie de la législation communautaire.

Dans une décision du 25 octobre 2005, le Conseil de l'Union européenne a autorisé la France à pratiquer des tarifs réduits de TIPP, ces tarifs pouvant faire l'objet d'une différenciation d'une région à l'autre sous plusieurs conditions, notamment que les taux réduits demeurent supérieurs aux minima imposés par les directives communautaires et que les réductions de tarifs ne soient pas supérieures à 3,54 euros par litre d'essence et à 2,30 euros par litre de gazole.

L'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2005 a concrétisé le dispositif de réduction différenciée en trois phases :

– il a majoré les tarifs de TIPP concernés à concurrence de la moitié de la variation autorisée par l'Union européenne, soit 1,77 €/hl de supercarburant et 1,15 €/hl pour le gazole ;

– il a précisé que ces tarifs peuvent subir une réfaction, dont le montant, à compter de 2006, serait égal à 1,77 €/hl de supercarburant et 1,15 €/hl pour le gazole. La majoration a donc été neutralisée par l'État lui-même ;

– enfin, il prévoit qu'à compter de 2007 les régions peuvent modifier le montant de la réfaction soit en y renonçant en tout ou partie, soit au contraire en l'augmentant dans la limite d'un plafond. Ce plafond résulte de deux encadrements :

• d'une part, les régions ne peuvent faire varier leur tarif régional de TIPP qu'à concurrence du niveau de la fraction de tarif de TIPP qui leur a été attribuée en compensation (encadrement national) ;

• d'autre part, le tarif régional de TIPP ne peut augmenter ou diminuer plus que du montant de la réfaction initiale opérée par l'État afin de respecter *in fine* les valeurs limites fixées par l'Union.

Précisons enfin que la Commission a adopté, le 13 avril 2011, une proposition de directive modifiant la directive du 27 octobre 2003 et restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, dont on a pu se demander si elle ne remettrait pas en cause ce dispositif de modulation régionale.

Le point 14 de l'exposé des motifs de cette proposition directive confirme cependant qu'il « *convient d'autoriser la France à appliquer, dans certaines régions, des taux de taxation générale de la consommation d'énergie plus élevés que les taux nationaux* » compte tenu « *de la nécessité de renforcer la capacité financière des régions dans le processus de décentralisation* ». La Commission rappelle toutefois qu'il convient de veiller à l'égalité de traitement des sources d'énergie concurrentes.

L'article 18 du projet de directive précise donc que le niveau de taxation appliqué par une autorité régionale ne doit pas excéder plus de 15% du niveau de taxation national. En l'état actuel du droit, les dispositifs français sont très loin d'atteindre ce seuil, dans la mesure où, en ajoutant la présente modulation et celle issue de la loi Grenelle II, l'augmentation possible est de 2,50 euros par hectolitre pour chacun des deux carburants, ce qui représente environ 6 % du tarif national pour le gazole (42,84 euros par hectolitre) et environ 4 % du tarif national pour le super (60,69 euros par hectolitre).

Le tableau ci-après indique les produits issus de cette modulation de TIPP en 2010, le total s'élevant à près de 590 millions d'euros.

#### LE PRODUIT DE LA MODULATION RÉGIONALE DE TIPP

(en euros)

	Modulation (gazole)	Produit de la modulation (gazole)	Modulation (super)	Produit de la modulation (super)	Produit total
Île-de-France	1,15	50,07	1,77	18 684 872	<b>69 392 748</b>
Champagne-Ardennes	1,15	12,49	1,77	3 253 725	<b>15 744 208</b>
Picardie	1,15	14, 26	1,77	4 320 870	<b>18 582 143</b>
Haute-Normandie	1,15	14,73	1,77	5 007 363	<b>19 745 384</b>
Centre	1,15	22 202 399	1,77	7 341 840	<b>29 544 239</b>
Basse-Normandie	1,15	12 313 440	1,77	4 376 290	<b>16 689 730</b>
Bourgogne	1,15	15 538 702	1,77	5 631 411	<b>21 170 113</b>
Nord-Pas-de-Calais	1,15	25 166 986	1,77	7 496 587	<b>32 663 574</b>
Lorraine	1,15	15 668 388	1,77	5 785 817	<b>21 454 205</b>
Alsace	1,15	13 437 957	1,77	5 796 254	<b>19 234 211</b>
Franche-Comté	1,15	9 884 336	1,77	3 098 769	<b>12 983 105</b>
Pays-de-la-Loire	1,15	30 788 250	1,77	10 277 084	<b>41 065 334</b>
Bretagne	1,15	26 314 084	1,77	8 953 309	<b>35 267 393</b>
Poitou-Charentes	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Aquitaine	1,15	26 725 489	1,77	9 275 686	<b>36 001 175</b>
Midi-Pyrénées	1,15	21 363 415	1,77	8 024 028	<b>29 387 443</b>
Limousin	1,15	6 145 595	1,77	2 279 170	<b>8 424 765</b>
Rhône-Alpes	1,15	47 829 686	1,77	17 898 004	<b>65 727 689</b>
Auvergne	1,15	10 948 656	1,77	4 039 709	<b>14 988 365</b>
Languedoc-Roussillon	1,15	20 411 478	1,77	8 258 959	<b>28 670 437</b>
PACA	1,15	34 730 888	1,77	18 109 166	<b>52 840 054</b>
Corse	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
		<b>431 667 403</b>		<b>157 908 913</b>	<b>589 576 316</b>

Source : DGFIP, DGDJ

Le présent article n'intègre donc pas dans l'appréciation de la richesse potentielle des régions la majoration facultative de TIPP prévue par l'article 94 de la loi de finances pour 2010 (dite aussi « TIPP Grenelle ») d'un montant maximal de 1,35 euro par hectolitre de gazole et de 0,73 euro par hectolitre de super. En effet, cet article prévoit que les montants correspondants sont affectés au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial telle que mentionnée aux articles 11 et 12 de la loi Grenelle I, ou, depuis la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, au Grand Paris. En raison de cette affectation, il n'est donc pas opportun de considérer ces produits comme des ressources libres d'emploi pour la région.

*c) L'exclusion de la DCRTP et du FNGIR hors prélèvement*

Alors que l'article 183 de la loi de finances pour 2011 prévoyait la prise en compte de l'ensemble des versements de la DCRTP et du FNGIR, **l'alinéa 5 du présent article** prévoit au contraire que les seuls prélèvements opérés à destination du FNGIR sont pris en compte.

Selon les informations distillées par le Gouvernement – et en l'absence d'une véritable information du Parlement sur les montants précis de la DCRTP et du FNGIR – il semblerait que cette disposition ne vise que la seule région d'Île-de-France.

Cette mesure permet donc de corriger légèrement l'un des effets négatifs les plus évidents du mode de calcul actuel qui conduit à faire passer cette région de la 1<sup>ère</sup> à la 21<sup>ème</sup> place.

*d) Les conséquences sur le classement des régions en 2012*

D'après les simulations réalisées par la DGCL, les options évoquées ci-dessus auront pour effet de moderniser l'appréciation de la richesse de chaque région, sans pour autant bouleverser les équilibres ni arriver à des résultats contre intuitifs.

LE CLASSEMENT DES RÉGIONS EN FONCTION DU NOUVEL INDICATEUR

(en euros)

	PF 2011	PF/hab 2011	Rang	PF 2012 simulé	PF/hab 2012 simulé	Rang
Alsace	237 062 070	129,04	2	181 384 406	<b>98,73</b>	2
Aquitaine	310 369 054	97,67	16	287 627 014	<b>90,52</b>	9
Auvergne	136 810 227	101,96	12	120 661 002	<b>89,92</b>	10
Bourgogne	170 564 577	104,09	10	156 991 705	<b>95,81</b>	4
Bretagne	291 009 988	92,39	20	253 315 914	<b>80,43</b>	16
Centre	271 754 705	107,35	9	234 777 454	<b>92,74</b>	7
Champagne-Ardenne	148 049 224	110,65	7	120 151 216	<b>89,80</b>	11
Corse	23 422 526	77,31	22	20 277 695	<b>66,93</b>	22
Franche-Comté	131 270 348	112,78	5	100 702 934	<b>86,52</b>	14
Languedoc-Roussillon	230 251 248	89,19	21	207 330 367	<b>80,31</b>	17
Limousin	69 217 618	93,44	19	58 981 363	<b>79,62</b>	18
Lorraine	257 489 447	109,74	8	190 488 498	<b>81,18</b>	15
Midi-pyrénées	269 159 717	94,83	17	251 174 001	<b>88,50</b>	13
Nord-pas-de-calais	398 578 275	99,04	15	319 015 977	<b>79,27</b>	19
Basse-Normandie	152 596 404	103,99	11	114 926 620	<b>78,32</b>	20
Haute-Normandie	235 132 662	128,79	3	179 477 781	<b>98,31</b>	3
Pays-de-la-Loire	350 998 874	99,99	14	311 266 112	<b>88,68</b>	12
Picardie	193 326 634	101,40	13	173 056 770	<b>90,77</b>	8
Poitou-Charentes	164 697 663	93,97	18	124 200 539	<b>70,86</b>	21
Provence-Alpes-Côte d'Azur	542 433 209	111,09	6	467 158 248	<b>95,67</b>	5
Rhône-Alpes	771 180 969	126,07	4	673 664 883	<b>110,13</b>	1
Île-de-France	1 911 431 572	163,94	1	1 085 010 384	<b>93,06</b>	6
Guadeloupe	26 135 502	65,05	24	17 243 252	<b>42,92</b>	
Guyane	10 539 750	48,07	26	7 142 422	<b>32,57</b>	
Martinique	26 902 007	67,65	23	17 295 262	<b>43,49</b>	
La Réunion	47 748 777	59,08	25	41 869 241	<b>51,80</b>	

Le tableau ci-dessus montre que six régions enregistrent des évolutions importantes dans leur classement (plus de cinq places). Ces évolutions ne se traduisent pas, pour autant, par une perte d'éligibilité mais éventuellement par un maintien de la situation antérieure (Aquitaine, Bourgogne, Île-de-France). Pour les autres, l'évolution se traduit par une éligibilité nouvelle à la dotation :

- l'Île-de-France passe de la 1<sup>ère</sup> à la 6<sup>ème</sup> place (et reste non éligible) ;
- l'Aquitaine passe de la 16<sup>ème</sup> place à la 9<sup>ème</sup> place (et reste éligible) ;
- la Bourgogne passe de la 10<sup>ème</sup> place à la 4<sup>ème</sup> place (elle reste non éligible) ;
- la Franche-Comté passe de la 5<sup>ème</sup> à la 14<sup>ème</sup> place (elle devient éligible) ;
- la Lorraine passe de la 8<sup>ème</sup> à la 15<sup>ème</sup> place (elle devient éligible) ;
- la Basse-Normandie passe de la 11<sup>ème</sup> à la 20<sup>ème</sup> place (elle devient éligible).

Ce nouveau mode de calcul limite donc les effets négatifs liés à une rénovation du potentiel fiscal.

## B.– LES AUTRES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES SUR LES MODALITÉS DE VERSEMENT DE LA DOTATION DE PÉRÉQUATION

Les paragraphes II à V du présent article tirent les conséquences de cette modernisation de l'appréciation de la richesse de chaque région en adaptant les modalités de répartition de la dotation de péréquation :

– le **1° du IV** réforme les conditions d'éligibilité à la dotation de péréquation, en prévoyant qu'elle sera versée aux régions dont l'indicateur de ressources fiscales (IRF) par habitant est inférieur à la moyenne nationale et à toutes les régions d'outre-mer ;

– le **2° du IV** réforme ses conditions de répartition, qui se fera pour moitié en fonction du nouvel IRF par habitant et pour moitié en fonction de l'IRF superficière. En conséquence, le **paragraphe II** supprime du code la notion d'effort fiscal qui est désormais inutile ;

– le **paragraphe III** et le **3° du paragraphe IV** prévoient qu'à compter de 2012, le Comité des finances locales pourra minorer le montant de la dotation forfaitaire selon un taux uniforme pour financer la progression de la dotation de péréquation d'un montant maximal de 5% par rapport à l'année précédente ;

– le **3° du paragraphe IV** complète le dispositif en prévoyant un mécanisme de garantie applicable entre 2012 et 2014, selon lequel les régions éligibles ne pourront enregistrer une perte trop importante de leur dotation de péréquation ;

– le **4° du paragraphe IV** prévoit enfin un mécanisme de garantie similaire ciblé sur les régions qui perdraient leur éligibilité à la dotation forfaitaire à compter de 2012 ;

– le **paragraphe V** plafonne à 2,5 % la progression annuelle de la quote-part réservée aux régions d'outre-mer et coordonne les dispositions relatives aux conditions de répartition de cette quote-part.

### 1.– Un élargissement des conditions d'éligibilité à la dotation de péréquation des régions

Sont actuellement éligibles à la dotation de péréquation les régions (d'outre-mer ou métropolitaines) dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions. Ce critère d'éligibilité permettait de répartir cette dotation entre les onze régions mentionnées précédemment.

Le potentiel fiscal étant appelé à disparaître, le présent article prévoit en toute logique que l'éligibilité à la dotation de péréquation sera évaluée à partir du nouvel IRF.

En premier lieu, la présente rédaction rend les régions d'outre-mer éligibles d'office à la dotation de péréquation, ce qui ne devrait pas modifier fondamentalement la donne dans la mesure où elles sont toutes éligibles à la dotation de péréquation sans discontinuer depuis 2006.

Le présent article ne modifie pas, en revanche, les dispositions du code prévoyant que ces régions bénéficient d'une quote-part déterminée en fonction de leur population.

En second lieu, le seuil d'éligibilité ne sera plus fixé à 85 % du potentiel fiscal par habitant moyen mais à 100 % de l'IRF par habitant moyen ; en d'autres termes, seront éligibles à la dotation de péréquation les régions dont l'IRF par habitant est inférieur à la moyenne nationale.

Le présent article exclut en outre de l'éligibilité les régions dont le produit intérieur brut par habitant serait supérieur à 1,3 fois la moyenne nationale.

**Selon les résultats du groupe de travail du Comité des finances locales, cette modification du seuil d'éligibilité devrait conduire à rendre 18 régions éligibles contre 11 régions actuellement : seraient nouvellement bénéficiaires l'Auvergne, la Champagne-Ardenne, la Franche-Comté, la Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais, la Basse-Normandie et la région Pays-de-la-Loire. Aucune région ne perdrait son éligibilité à la dotation.**

Cet élargissement important du nombre de bénéficiaires doit mécaniquement avoir un impact sur le montant dont peut disposer chaque région individuellement. En effet, le montant de la dotation de péréquation étant déterminé en loi de finances à partir de la différence entre le montant total de la DGF des régions et le montant de leur dotation forfaitaire. Sauf à prévoir une minoration de la dotation forfaitaire, le montant destiné à la péréquation sera donc fixe et cette enveloppe devra être partagée entre un nombre plus important de bénéficiaires.

Pour éviter une opposition frontale des régions actuellement bénéficiaires de la dotation de péréquation, le Gouvernement a donc prévu :

– une majoration de la DGF globale des régions de 13 millions d'euros, montant qui, en l'absence de disposition modifiant les conditions d'attributions de la dotation forfaitaire, ira directement abonder la dotation de péréquation ;

– des mécanismes de garantie qui devraient permettre de lisser la redistribution des montants entre régions déjà éligibles et régions nouvellement éligibles.

## 2.– Les modalités de répartition de la dotation de péréquation

- La dotation de péréquation est actuellement répartie :

– pour moitié en proportion de l'écart à 85 % de la moyenne nationale du potentiel fiscal par habitant de chaque région, pondéré par son effort fiscal et sa population ;

– pour moitié en proportion de l'écart à la moyenne nationale du potentiel fiscal par habitant rapporté au kilomètre carré.

- Le présent article simplifie ces modalités de répartition en prévoyant que le montant attribué est déterminé :

– pour moitié en proportion de l'écart à la moyenne nationale de l'IRF par habitant de chaque région, pondéré par sa population ;

– pour moitié en proportion de l'écart à la moyenne nationale de l'IRF ramené à la superficie.

En conséquence, **le présent article supprime toute référence à l'effort fiscal des régions comme critère de répartition**. Le Rapporteur spécial estime, d'une manière générale, que ce critère peut inciter les collectivités à augmenter leur pression fiscale. En outre, dans le cas plus particulier des régions, cet outil a désormais un intérêt très limité compte tenu de l'absence de pouvoir de taux sur la quasi-totalité des impositions perçues par les régions.

## 3.– Les pouvoirs du Comité des finances locales

- Actuellement, le code général des collectivités territoriales prévoit :

– qu'à compter de 2005, la dotation forfaitaire de chaque région évolue chaque année selon un taux de progression fixé par le CFL entre 60 % et 90 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la DGF ;

– par dérogation, la loi de finances pour 2011 a prévu que le montant de la dotation forfaitaire de chaque région est diminué de manière uniforme à hauteur de 0,12 % ;

– s'agissant de la dotation de péréquation, son montant est égal à la différence entre la DGF globale des régions et sa part forfaitaire.

La combinaison des deux dispositions précédentes a permis, l'année dernière, de minorer la part forfaitaire des régions de 6 millions d'euros pour augmenter d'autant la dotation de péréquation.

• Pour l'année 2012, le schéma proposé par le Gouvernement est légèrement différent dans la mesure où l'article 6 du présent projet de loi prévoit un abondement externe de la DGF des régions de 13 millions d'euros qui devrait permettre d'augmenter la péréquation sans réduire la dotation forfaitaire.

Toutefois, le présent article rend au Comité des finances locales son pouvoir d'arbitrage entre les deux compartiments de la DGF des régions en prévoyant qu'à compter de 2012, le montant de la dotation forfaitaire de chaque région est « égal au montant perçu l'année précédente, minoré le cas échéant » selon un taux fixé par le CFL. La dotation de péréquation reste, pour sa part, égale à la différence entre l'enveloppe globale et la part forfaitaire.

#### 4.– Les mécanismes de garantie

Comme les simulations du CFL l'ont mis en évidence, la modernisation de l'outil central de répartition de la dotation de péréquation des régions ne sera pas sans incidence sur les montants qui seront distribués aux régions à compter de 2012.

Pour éviter des évolutions trop brutales qui risqueraient de bloquer la présente réforme, cet article prévoit deux mécanismes de garantie distincts :

– le premier, faisant l'objet de **l'alinéa 20**, prévoit que les régions éligibles à la dotation de péréquation en 2011 (et qui le restent ensuite) ne peuvent percevoir, pour les années 2012 à 2014, une attribution inférieure à 90 % du montant perçu au titre de l'année précédente. À compter de 2015, les collectivités qui n'ont pas cessé d'être éligibles depuis 2011 ne peuvent pas recevoir une attribution inférieure à 70 % du montant perçu en 2011 ;

– le second, faisant l'objet de **l'alinéa 22**, précise en outre que, lorsqu'une collectivité cesse d'être éligible en 2012, 2013 ou 2014, elle bénéficie d'une garantie sur trois ans (si elle a cessé d'être éligible en 2012), sur deux ans (si elle a cessé d'être éligible en 2013) ou sur un an (si elle a cessé d'être éligible en 2014). Cette garantie lui assure de bénéficier d'un montant égal à 90 % en 2012, à 75 % en 2013 ou à 50 % en 2014 de l'attribution perçue en 2011.

Précisons que ces mécanismes de garantie transitoires viennent s'ajouter à la garantie pérenne – et déjà inscrite dans la loi – dont bénéficient les régions pendant leur éligibilité à la dotation forfaitaire : dans ce cas, elles reçoivent une attribution égale à 50 % de l'année précédente.

D'après les simulations soumises au Comité des finances locales, le premier mécanisme de garantie jouerait de façon importante dès 2012 au profit de l'Aquitaine, de la Bretagne, de la Corse, du Languedoc-Roussillon, du Midi-Pyrénées et du Poitou-Charentes.



ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE PÉRÉQUATION DES RÉGIONS EN 2012

(en euros)

	Montant 2011	Montant 2012 simulé	Évo 2011/2012 (en euros)	Évo 2011/2012 (en %)
Alsace	0	0	0	0,00
Aquitaine	24 993 014	22 493 713	- 2 499 301	- 10,00
Auvergne	0	4 690 066	4 690 066	Entrante
Bourgogne	0	0	0	0,00
Bretagne	21 516 497	19 364 847	- 2 151 650	- 10,00
Centre	0	0	0	0,00
Champagne-Ardenne	0	4 683 471	4 683 471	Entrante
Corse	24 746 624	22 271 962	- 2 474 662	- 10,00
Franche-Comté	0	4 493 472	4 493 472	Entrante
Languedoc-Roussillon	27 239 295	24 515 366	- 2 723 929	- 10,00
Limousin	20 927 707	18 834 936	- 2 092 771	- 10,00
Lorraine	0	4 287 364	4 287 364	Entrante
Midi-Pyrénées	30 213 174	27 191 857	- 3 021 317	40,00
Nord-Pas-de-Calais	0	2 175 054	2 175 054	Entrante
Basse-Normandie	0	4 613 984	4 613 984	Entrante
Haute-Normandie	0	0	0	0,00
Pays-de-la-Loire	0	3 852 405	3 852 405	Entrante
Picardie	0	0	0	0,00
Poitou-Charentes	17 966 495	16 169 846	- 1 796 649	- 10,00
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0	0	0	0,00
Rhône-Alpes	0	0	0	0,00
Île-de-France	0	0	0	0,00
Guadeloupe	3 812 740	3 780 893	- 31 847	- 0,84
Guyane	1 962 453	2 220 507	258 054	13,15
Martinique	3 008 426	3 726 624	718 198	23,87
La Réunion	6 924 549	7 108 144	183 595	2,65
<b>Total</b>	<b>183 310 974</b>	<b>196 474 511</b>		

Source : DGCL, Comité des finances locales

\*

\* \*

*L'article 57 est **adopté** sans modification.*

## Article 58

### **Création du Fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales (FPIC)**

#### *Texte du projet de loi :*

I.- Au titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, le chapitre VI devient le chapitre VII et comprend les articles L. 2336-1, L. 2336-2 et L. 2336-3, qui deviennent respectivement les articles L. 2337-1, L. 2337-2 et L. 2337-3. Il est rétabli dans ce titre un chapitre VI ainsi rédigé :

« Chapitre VI : Péréquation des recettes fiscales

« Art. L. 2336-1. - I. - À compter de 2012, il est créé, à destination des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales.

« II.- 1° Les ressources de ce fonds de péréquation en 2012, 2013 et 2014 sont fixées respectivement à 250, 500 et 750 millions d'euros. À compter de 2015, les ressources du fonds sont fixées à 2 % des recettes fiscales des communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre.

« 2° Les ressources fiscales mentionnées au 1° correspondent pour les communes à celles mentionnées au 1° du a de l'article L. 2331-3 et, pour les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, à celles définies au premier alinéa du 1° de l'article L. 5214-23 s'agissant des communautés de communes, au 1° de l'article L. 5215-32 s'agissant des communautés urbaines et des métropoles et au premier alinéa du 1° de l'article L. 5216-8 s'agissant des communautés d'agglomération.

« Les ressources retenues sont les ressources brutes de la dernière année dont les résultats sont connus.

« III.- Pour la mise en œuvre de ce fonds de péréquation, un ensemble intercommunal est constitué d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et de ses communes membres au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de répartition des ressources du présent fonds.

« IV.- Pour la mise en œuvre de ce fonds de péréquation, sont définis des groupes démographiques communs aux ensembles intercommunaux et aux communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre en fonction de l'importance de leur population. Ces groupes démographiques sont définis comme suit :

- « a) De 0 à 9 999 habitants ;
- « b) De 10 000 à 19 999 habitants ;
- « c) De 20 000 à 49 999 habitants ;
- « d) De 50 000 à 99 999 habitants ;
- « e) De 100 000 à 199 999 habitants ;
- « f) De 200 000 habitants et plus ;

« Art. L. 2336-2. - I. - À compter de 2012, le potentiel fiscal agrégé d'un ensemble intercommunal est déterminé en additionnant les montants suivants :

« 1° Le produit déterminé par l'application aux bases d'imposition communales de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties, du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes ;

« 2° La somme :

« a) Du produit déterminé par l'application aux bases communales d'imposition de cotisation foncière des entreprises du taux moyen national d'imposition à cette taxe ;

« b) Et des produits de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties prévus à l'article 1379 et 1379-0 bis du code général des impôts ainsi que de la taxe sur les surfaces commerciales prévue au 6° de l'article L. 2331-3 perçus par le groupement et ses communes membres ;

« 3° La somme des montants positifs ou négatifs résultant de l'application des 1.1 et 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 perçus ou supportés par le groupement et ses communes membres l'année précédente ;

« 4° La somme des produits perçus par le groupement et ses communes membres au titre du prélèvement sur le produit des jeux prévu aux articles L. 2333-54 à L. 2333-57, de la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques prévue aux articles L. 2333-49 à L. 2333-53, de la surtaxe sur les eaux minérales prévue à l'article 1582 du code général des impôts et de la redevance communale des mines prévue à l'article 1519 du même code ;

« 5° Les montants perçus l'année précédente par les communes appartenant au groupement au titre de leur part de la dotation forfaitaire définie au 3° de l'article L. 2334-7, hors le montant correspondant à la compensation prévue au 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) et par le groupement au titre de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 hors le montant correspondant à la compensation prévue au 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 mentionnée ci-dessus.

« Les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales. Les produits retenus sont les produits bruts de la dernière année dont les résultats sont connus. Les taux moyens nationaux retenus sont ceux constatés lors de la dernière année dont les résultats sont connus.

« Le potentiel financier agrégé d'un ensemble intercommunal est égal à son potentiel fiscal agrégé, majoré de la somme des dotations forfaitaires définies à l'article L. 2334-7 perçues par les communes membres l'année précédente, hors la part mentionnée au 3° du même article. Il est minoré le cas échéant des prélèvements sur le produit des impôts directs locaux mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 2334-7 et au III de l'article L. 2334-7-2 et réalisés l'année précédente sur le groupement et ses communes membres.

« Le potentiel fiscal et le potentiel financier des communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sont calculés selon les modalités définies à l'article L. 2334-4.

« II. - Pour les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre de la région Île-de-France, le potentiel financier agrégé ou le potentiel financier est minoré ou majoré respectivement de la somme des montants prélevés ou perçus l'année précédente en application des articles L. 2531-13 et L. 2531-14.

« III. - Le potentiel financier agrégé par habitant est égal au potentiel financier agrégé de l'ensemble intercommunal divisé par le nombre d'habitants constituant la population de cet ensemble.

« IV. - Le potentiel financier agrégé moyen par habitant d'un groupe démographique tel que défini au IV de l'article L. 2336-1 est égal à la somme des potentiels financiers agrégés des ensembles intercommunaux et des potentiels financiers des communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre du groupe démographique rapportée à la population de l'ensemble des communes du groupe démographique. »

« Art. L. 2336-3. - I. - Le fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales est alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des ensembles intercommunaux et des communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre de métropole et des départements d'outre-mer à l'exception du Département de Mayotte, selon les modalités suivantes :

« 1° Sont contributeurs au fonds :

« a) Les ensembles intercommunaux dont le potentiel financier agrégé par habitant tel que défini à l'article L. 2336-2 est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant de leur groupe démographique tel que défini au même article ;

« b) Les communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre dont le potentiel financier par habitant, tel que défini à l'article L. 2336-2, est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant de leur groupe démographique tel que défini au même article.

« 2° Le prélèvement calculé afin d'atteindre chaque année le montant prévu au II de l'article L. 2336-1, est réparti entre les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre mentionnés au 1° en fonction de l'écart relatif entre le potentiel financier agrégé par habitant de l'ensemble intercommunal ou le potentiel financier par habitant de la commune, d'une part, et le potentiel financier agrégé moyen par habitant de leur groupe démographique, d'autre part, multiplié par la population de l'ensemble intercommunal ou de la commune.

« 3° Le prélèvement calculé pour chaque ensemble intercommunal conformément au 2° est réparti entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres au prorata des produits qu'ils ont perçus chacun au titre des ressources mentionnées aux 1° à 5° du I de l'article L. 2336-2, minorées pour les établissements publics de coopération intercommunale de la somme des attributions de compensation versées à chacune de ses communes membres. Toutefois, les modalités de répartition interne de ce prélèvement peuvent être fixées librement par délibération, prise avant le 30 juin de l'année de répartition, du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale statuant à l'unanimité.

« 4° La somme des prélèvements opérés en application du 2° du présent article et de ceux effectués en application de l'article L. 2531-13 au titre de l'année précédente ne peuvent excéder, pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune mentionnés au 1°, 15 % du produit qu'ils ont perçu au titre des ressources mentionnées aux 1° à 5° du I de l'article L. 2336-2 l'année de répartition.

« II. - Le prélèvement individuel calculé pour chaque commune et chaque établissement public de coopération intercommunale conformément au 2° et 3° du I est effectué sur les douzièmes, prévus par l'article L. 2332-2 et le II de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, de la collectivité concernée.

« Art. L. 2336-4. - I. - II est prélevé sur les ressources du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales une quote-part destinée aux communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna. Cette quote-part est calculée en appliquant au montant des ressources du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales le rapport, majoré de 33 %, existant d'après le dernier recensement de population entre la population des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna et celle des communes de métropole et des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna. Cette quote-part est répartie en deux enveloppes destinées respectivement à l'ensemble des départements d'outre-mer à l'exception de Mayotte, et à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna et au Département de Mayotte, calculées proportionnellement à la population issue du dernier recensement de population.

« II.- L'enveloppe revenant aux communes et établissements publics de coopération intercommunale des départements d'outre-mer à l'exception de Mayotte est répartie dans les conditions prévues à l'article L. 2336-5.

« Pour l'application de cet article, un potentiel financier agrégé de référence et un revenu par habitant de référence sont calculés pour l'ensemble des ensembles intercommunaux et des communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre des départements d'outre-mer à l'exception de Mayotte.

« Art. L. 2336-5. - I. - Après prélèvement de la quote-part prévue à l'article L. 2336-4, les ressources du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales sont réparties entre les communes et les établissements publics à fiscalité propre de métropole selon les modalités suivantes :

« 1° Bénéficient d'une attribution au titre du fonds, la première moitié des ensembles intercommunaux et des communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre classés en fonction décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges.

« 2° Pour chaque ensemble intercommunal et chaque commune n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre, l'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au 1° est fonction :

« a) Du rapport entre le potentiel financier agrégé moyen par habitant de son groupe démographique défini à l'article L. 2336-2 et le potentiel financier agrégé par habitant de l'ensemble intercommunal ou le potentiel financier par habitant de la commune n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre définis au même article ;

« b) Et du rapport entre le revenu moyen par habitant des collectivités de métropole et le revenu par habitant de l'ensemble intercommunal ou de la commune n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre.

« Le revenu pris en compte est le dernier revenu fiscal de référence connu. La population prise en compte est celle issue du dernier recensement de population.

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports définis aux a et b en pondérant le premier par 50 % et le second par 50 %.

« 3° L'attribution revenant à chaque ensemble intercommunal et chaque commune n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre mentionnés au 1° est calculé en fonction du produit de sa population telle que définie à l'article L. 2334-2 par son indice synthétique défini au 2°.

« 4° L'attribution revenant à chaque ensemble intercommunal mentionné au 3° est répartie entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres au prorata des produits qu'ils ont perçus chacun l'année précédente au titre des ressources mentionnées au I de l'article L. 2336-2.

« II. - Toutefois, il peut être dérogé aux modalités de répartition définies au I dans les conditions suivantes :

« 1° Les établissements publics de coopération intercommunale et les conseils municipaux de leurs communes membres peuvent procéder, par délibérations concordantes prises avant le 30 juin de l'année de répartition à la majorité qualifiée telle que mentionnée au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5, à une répartition du reversement mentionné au 3° du I entre le groupement et ses communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale défini au III de l'article L. 5211-30. La répartition du reversement entre communes membres est ensuite opérée au prorata des produits qu'elles ont perçus chacune l'année précédente au titre des ressources mentionnées au I de l'article L. 2336-2.

« 2° Le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale peut procéder par délibération à l'unanimité prise avant le 30 juin de l'année de répartition à une répartition du reversement mentionné au 3° du I selon des modalités librement fixées par le conseil.

« III. - Les reversements individuels déterminés pour chaque commune et chaque établissement public de coopération intercommunale conformément aux 3° et 4° du I sont opérés par voie de douzième.

« Art. L. 2336-6. - À compter de 2013, les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre qui cessent d'être éligibles au reversement des ressources du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales perçoivent la première année au titre de laquelle ils ont cessé d'être éligibles, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle perçue l'année précédente. Les sommes nécessaires sont prélevées sur les ressources du fonds avant application des dispositions du I de l'article L. 2336-5.

« Art. L. 2336-7. - Sauf mention contraire, la population à prendre en compte pour l'application des articles L. 2336-1 à L. 2336-6 est celle définie à l'article L. 2334-2.

II. - Aux articles L. 2564-69, L. 2573-56, L. 3336-1 et L. 4333-1 du même code, les références aux articles L. 2336-1 à 2336-3 sont remplacées par des références aux articles L. 2337-1 à L. 2337-3.

À l'article L. 331-26 du code de l'urbanisme, la référence aux articles L. 2336-1 et suivants du code général des collectivités territoriales est remplacée par une référence aux articles L. 2337-1 et suivants de ce code.

III. - Les I à VII et le IX de l'article 125 de la loi n° 2010-657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 sont abrogés.

IV. - Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

L'article 125 de la loi de finances pour 2011 prévoit la création, à compter de 2012, d'un Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales. Ce fonds, destiné aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, doit respecter les principes suivants :

– un objectif de ressources fixé en 2015 à 2 % des recettes fiscales des communes et des EPCI. Celles-ci proviennent d'un prélèvement opéré sur les ressources des communes et groupements appréciées au niveau de l'EPCI, en fonction du seul critère de potentiel financier ;

– une allocation des ressources du fonds en fonction du potentiel financier et, éventuellement, de critères de charges ;

– le maintien d'un fonds de péréquation distinct spécifique à la région Île-de-France.

Le présent projet d'article traduit juridiquement les modalités de fonctionnement du fonds arrêtées par le Gouvernement, en lien avec les élus du Comité des finances locales et les associations d'élus, et détaillées dans un rapport joint au projet de loi de finances. Le présent article prévoit notamment :

– le montant des ressources du nouveau fonds pour les années 2012 à 2014, années de mise en place du dispositif, ainsi que le montant des ressources du fonds à compter de 2015 (2 % des recettes fiscales des communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre – nouvel article L. 2336-1) ;

– les groupes démographiques communs aux « blocs territoriaux » et aux communes isolées utilisés pour le prélèvement et le reversement du fonds (nouvel article L. 2336-1) ;

– les modalités de calcul du potentiel financier agrégé, principal critère de répartition utilisé (nouvel article L. 2336-2) ;

– les collectivités soumises à un prélèvement au titre du fonds et les modalités de calcul de leurs contributions (nouvel article L. 2336-3) ;

– les modalités de calcul de la quote-part destinée aux communes et groupements ultramarins (nouvel article L. 2336-4)

– les collectivités bénéficiaires du fonds et les modalités de calcul de leurs attributions (nouvel article L. 2336-5) ;

– les modalités de calcul de la garantie de sortie (nouvel article L. 2336-6).

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article prévoit la mise en œuvre d'un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC), dans le cadre défini l'an dernier à l'article 125 de la loi de finances (n° 2010-1657 du 29 décembre 2010).

**I.- LES BASES D'UN FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DES RECETTES FISCALES COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES (FPIC) ONT ÉTÉ JETÉES EN LFI POUR 2011**

En dépit des réformes de la fiscalité locale, **les inégalités entre communes ou entre intercommunalités demeurent importantes**. Une comparaison entre les niveaux de collectivités démontre ainsi que les plus forts écarts se situent au sein du bloc communal. Ces écarts de richesse atteignent un rapport de 1 pour 2 parmi les régions, en ressources fiscales (1 pour 3 en potentiel financier) ; 1 pour 7 parmi les départements, en ressources fiscales (1 pour 5 en potentiel financier) et dépassent 1 pour 17 pour les communes.

**Ce constat a justifié la mise en place de mécanismes de péréquation, destinés à assurer une redistribution des ressources entre collectivités.** Jusqu'en 2010, cette péréquation était essentiellement « verticale » – reposant sur une redistribution de l'État vers les collectivités locales – grâce à des dotations attribuées de manière différenciée, en fonction de critères de ressources et de charges ou de contraintes spécifiques.

**LES MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION**

	Régions	Départements	EPCI	Communes
<b>Péréquation verticale</b>	Dotations de péréquation des régions	Dotations de fonctionnement minimal de péréquation urbaine	Dotations d'intercommunalité	DSU DSR Dotations nationales de péréquation
<b>Péréquation horizontale</b>	Fonds de péréquation des recettes de CVAE	Fonds de péréquation des DMTO de péréquation des recettes de CVAE	Dotations de solidarité communautaire (facultative) Fonds de péréquation des recettes communales et intercommunales	Fonds de solidarité de la région Île-de-France Fonds départemental de péréquation de la TP <i>Fonds de péréquation des recettes communales et intercommunales</i>

*Source : documents annexés au PLF pour 2012.*

La réforme de la taxe professionnelle n'a, en tant que telle, pas remis en cause les inégalités entre collectivités ; dans la mesure où elle s'opérait sous condition de garantie individuelle de ressources, celle-ci a reconduit les inégalités antérieures. Toutefois, sur la base des premières évaluations de la réforme votée en 2009, plusieurs mécanismes nouveaux ont été introduits au cours des deux dernières années en loi de finances :

– le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements, créé dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle et instauré à compter de 2010 ;

– les mécanismes de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), prévus par la loi de finances pour 2010 pour les départements et les régions, puis remaniés l'an dernier et qui doivent entrer en vigueur en 2012 ;

– et, enfin, le fonds de péréquation des recettes communales et intercommunales (FPIC), dont le principe a été adopté l'an dernier.

#### A.– L'ÉLABORATION PROGRESSIVE D'UN CONSENSUS SOUS L'ÉGIDE DU COMITÉ DES FINANCES LOCALES

**L'article 125 de la loi de finances pour 2011**, initialement proposé par le Gouvernement, a jeté les bases d'un mécanisme péréquateur permettant de réduire ces inégalités. Il a pu être adopté au terme de longs débats à l'Assemblée nationale, puis au Sénat.

Toutefois, les modalités de prélèvement et de redistribution ont été renvoyées au projet de loi de finances pour 2012. Dans l'intervalle, un groupe de travail constitué au sein du comité de finances locales (CFL) et présidé par le Rapporteur général Gilles Carrez a étudié, avec les services de la DGCL, les différents *scénarii* envisageables et s'est efforcé de dégager des points de consensus <sup>(1)</sup>.

De leur côté, les commissions des Finances des deux assemblées ont constitué **des missions d'information** sur le sujet. À l'Assemblée nationale, cette mission a été confiée à MM. Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur ; elle a présenté, le 21 juin dernier, ses conclusions à l'occasion d'une communication <sup>(2)</sup>. Un nouvel échange de vues a eu lieu lors de l'audition du directeur général des Collectivités locales, le 21 septembre dernier <sup>(3)</sup>.

Le présent article reprend le schéma présenté au Comité des finances locales et traduit les choix opérés par le Gouvernement. Il abroge, par conséquent, les orientations votées l'an dernier (**alinéa 57**) devenues sans objet, à l'exception du VIII de l'article 125 qui gelait sur la base de 2011 la dotation versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

---

(1) Le Comité des finances locales n'a cependant pas approuvé le rapport final sur le fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales, qui lui a été présenté lors de sa réunion du 27 septembre dernier.

(2) Voir le compte-rendu n° 87 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cfiab/10-11/c1011087.pdf>).

(3) Voir le compte-rendu n° 103 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cfiab/10-11/c1011103.pdf>).



## B.– UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION

Ainsi, **les alinéas 2 et 3 du présent article** introduisent un nouvel article L. 2336-1 ainsi qu'un nouveau chapitre dans le code général des collectivités territoriales, qui prévoit (au I) la création formelle du fonds à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, conformément aux dispositions déjà votées.

**Les alinéas 4 à 6** transposent, au 1<sup>o</sup> du II de l'article L. 2336-1, la trajectoire retenue l'an dernier (250 millions d'euros en 2012, 500 millions en 2013, 750 millions en 2014) et l'objectif à l'horizon 2015 fixé en montant relatif.

Les recettes fiscales à prendre en compte pour le dimensionnement du fonds sont énumérées au 2<sup>o</sup> du II ; elles correspondent aux impôts directs locaux perçus par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération et métropoles), c'est-à-dire :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- la taxe d'habitation, la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Sur la base des projections établies par la mission Durieux <sup>(1)</sup> sur « *les effets de la réforme de la taxe professionnelle* » correspondant aux recettes fiscales communales précédemment énumérées, le volume du fonds devrait atteindre, à l'horizon 2015, **un montant de 1,08 milliard d'euros. Le Rapporteur spécial se félicite de l'effort considérable qui serait ainsi consenti en faveur des communes et des intercommunalités les plus pauvres.**

## II.– UN MÉCANISME ÉQUILIBRÉ AFIN DE CONCILIER LES ASPIRATIONS CONTRADICTOIRES DES COLLECTIVITÉS

### A.– QUELS SERONT LES CONTRIBUTEURS AU FPIC ?

#### 1.– Les modalités de prélèvement

Aux termes des **alinéas 30 à 32 du présent article**, les contributeurs au fonds sont de deux sortes :

---

(1) Rapport de l'Inspection générale des finances n° 2010-M-007-02.

– des « **ensembles territoriaux** », notion nouvelle définie à l'**alinéa 7 (III de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales)** rassemblant un EPCI à fiscalité propre et l'ensemble de ses communes membres ;

– et des **communes isolées**, c'est-à-dire qui n'appartiennent à aucun EPCI.

*a) La détermination de la contribution*

Pour chacune de ces deux catégories, un **potentiel financier agrégé (PFiA)** est déterminé par les **alinéas 15 à 28 qui insèrent un nouvel article L. 2336-2 dans le code**. Il se définit comme la somme des bases brutes de certaines impositions communales multipliées par le taux moyen national (c'est-à-dire le potentiel fiscal), à laquelle est ajouté le produit de certaines dotations.

• La détermination du PFiA a été longuement débattue au sein du Comité des finances locales. Sur la base du compromis retranscrit par le texte du Gouvernement, **ce potentiel prend en compte les ressources suivantes :**

– la taxe d'habitation, les deux taxes foncières ;

– la CFE, la CVAE, l'IFER, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe sur les surfaces commerciales ;

– le prélèvement sur les jeux de casino, la taxe sur les remontées mécaniques <sup>(1)</sup>, la surtaxe sur les eaux minérales, la redevance communale sur les mines ;

– la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) communales et intercommunales ;

– la part « compensation » de la dotation forfaitaire, pour les communes, et la dotation de compensation, pour les EPCI, de la suppression de la part salaires.

La clé de calcul intègre également la dotation forfaitaire dont les composantes sont énumérées à l'article L. 2334-7 (de base, proportionnelle à la superficie, complément de garantie, cœur de parc...).

• Le Rapporteur spécial observe que d'autres **scénarios** intégrant la dotation d'intercommunalité voire la dotation globale de fonctionnement (DGF) elle-même, un temps avancés, **sont finalement écartés**.

Il apparaît en effet que la dotation d'intercommunalité souffre d'une forte instabilité au gré des recompositions d'EPCI. C'est pourquoi elle a été laissée de côté, dans l'attente de l'achèvement de la nouvelle carte intercommunale. De

---

(1) Le Rapporteur spécial souligne toutefois que cette dernière est affectée, conformément à l'article L. 2333-53 du code général des collectivités territoriales.

surcroît, son mode de calcul basé sur le coefficient d'intégration fiscale et le potentiel fiscal aboutirait, en cas de prise en compte dans la détermination des contributeurs, à surpondérer ce dernier critère.

La mission d'information de nos collègues Balligand et Laffineur avait considéré qu'un maximum de ressources locales devait être pris en compte, de manière à créer une assiette large permettant de donner l'image la plus fidèle de la richesse de la collectivité. A ce titre, on peut pointer l'absence de prise en compte notamment des droits de mutation à titre onéreux, de la taxe de séjour, de la taxe locale d'équipement, du versement pour dépassement du plafond légal de densité ou encore de l'imposition forfaitaire sur les pylônes.

Pour justifier le choix opéré, le Gouvernement avance deux séries d'arguments :

– d'une part, les taxes affectées à une dépense spécifique ne sauraient être prises en compte dans la détermination des ressources potentielles d'une collectivité, ce qui exclut la prise en compte de la taxe de séjour forfaitaire, juridiquement affectée, ou encore de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la taxe locale d'équipement ;

– d'autre part, le calcul du potentiel financier nécessite d'utiliser des taxes pour lesquelles les données d'assiette et de taux sont connues : c'est pourquoi la taxe locale sur l'électricité et la taxe sur la publicité n'ont par exemple pas été retenues.

S'agissant plus particulièrement des droits de mutation à titre onéreux, une difficulté supplémentaire a conduit à les écarter : les droits des communes de moins de 5 000 habitants ne leur sont pas directement alloués mais font l'objet d'une péréquation départementale ; ces montants sont donc susceptibles de varier chaque année selon les choix du Conseil général. Cette même raison a justifié l'exclusion des sommes versées par les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

• Comme le prévoyait déjà l'article 125 de la loi de finances initiale pour 2011, ce PFiA constituera **le critère unique pour apprécier la richesse des contributeurs**.

Toutefois, le seuil de prélèvement qui avait été, l'an dernier, provisoirement fixé à 1,5 fois le potentiel financier par habitant moyen est abaissé à un niveau permettant d'éviter une concentration excessive tandis que la référence à un PFiA moyen national est revue. **Les alinéas 30 à 32 du présent article** prévoient ainsi que le prélèvement aura lieu dès que le PFiA de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée dépassera **0,9 fois le PFiA moyen de leur groupe démographique**.

Pour ce calcul, **six strates démographiques** sont définies (de 0 à 10 000, 20 000, 50 000, 100 000 et 200 000 habitants) aux **alinéas 8 à 14** (IV de

l'article L. 2336-1). Cette approche « stratifiée » doit permettre de comparer les collectivités entre elles au sein de catégories relativement homogènes.

Ces groupes démographiques seront composés à la fois d'ensembles intercommunaux et de communes isolées. En effet, du fait de l'achèvement de la carte intercommunale, ces dernières seront amenées à disparaître ; il ne serait pas opportun de recourir à des groupes composés exclusivement de communes isolées. Ce choix permet également, pour l'appréciation de la richesse, de neutraliser les choix locaux de partage des compétences entre les communes et leurs EPCI.

Le Rapporteur spécial souligne que l'utilisation de strates démographiques ne constitue pas une nouveauté pour la prise en compte de l'importance de la population dans le calcul des dotations, comme le rappelle le tableau ci-dessous.

#### LE RECOURS AUX STRATES DANS L'ATTRIBUTION DES DOTATIONS

	Dotation de base	DSU	DSU cible	DSR bourg centre	DSR péréquation	DSR cible	DNP part principale	DNP majoration
<b>Modalités de prise en compte de l'importance de la population</b>	Coefficient de pondération logarithmique	2 macrostrates (5 000 à 10 000 et plus de 10 000)	2 macrostrates (5 000 à 10 000 et plus de 10 000)	2 macrostrates (- 10 000 et de 10 000 à 20 000)	15 Groupes démographiques (L.2334-3)	15 Groupes démographiques (L.2334-3)	15 Groupes démographiques (L.2334-3)	15 Groupes démographiques (L.2334-3)

De son côté, la mission d'information s'était résolument opposée à la mise en œuvre de strates, estimant que celles-ci risquaient de multiplier les effets de seuil et proposant une prise en compte spécifique des charges en milieu urbain grâce à un choix judicieux de critères déterminant le reversement.

#### RÉPARTITION DU PRÉLÈVEMENT DANS UN SCÉNARIO DÉSTRATIFIÉ

	pop DGF totale	Nb ensembles intercommunaux	Nb communes	Nombre collectivités	PFIA total	Moyenne PFIA	écart type PFIA /HAB	Nb EI au dessus PFIA moyen	% EPCI	Nb com au dessus PFIA moyen	% communes
< 10 000	9 237 856	1 358	1 534	2 892	6 174 680 760	989 €	361,76	52	4 %	233	15 %
Entre 10 et 20 000	9 590 708	641	38	679	6 994 071 015			43	7 %	27	71 %
Entre 20 et 50 000	11 813 363	356	51	407	10 404 176 797			58	16 %	34	67 %
Entre 50 et 100 000	10 643 765	138	14	152	10 805 794 639			51	37 %	14	100 %
Entre 100 et 200 000	8 901 072	65	1	66	9 621 881 432			36	55 %	1	100 %
sup à 200 000	18 372 739	41	1	42	23 817 553 489			31	76 %	1	100 %
	68 560 003	2 599	1 639	4 238	67 818 158 131					271	10 %

Source : direction générale des Collectivités locales, ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Selon les simulations fournies au groupe de travail du CFL<sup>(1)</sup>, on ciblerait avec un scénario stratifié 1 125 EPCI et 800 communes isolées, soit respectivement 43 % et 49 % des collectivités représentant 54 % de l'ensemble de la population. Avec un scénario déstratifié, le prélèvement serait concentré sur 271 EPCI et 309 communes isolées, soit respectivement 10 % et 19 % des collectivités représentant 43 % de l'ensemble de la population.

#### RÉPARTITION DU PRÉLÈVEMENT DANS UN SCÉNARIO À SIX STRATES

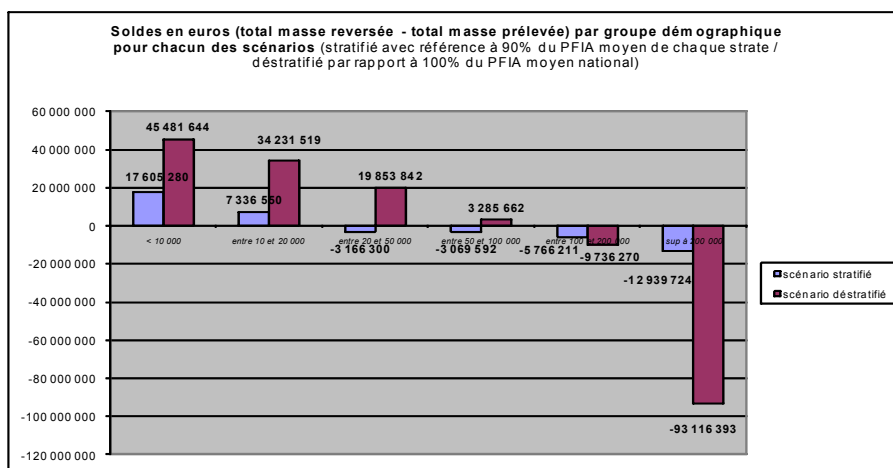
Groupes démographiques	Pop dgf totale	Nb ensembles intercommunaux	Nb communes	Nombre collectivités	PFIA total	Moyenne PFIA/habitant (€)	Écart type PFIA/Habitant	Nb collectivités au-dessus du PFIA moyen	% collectivités au-dessus du PFIA moyen
< 10 000	9 237 856	1 358	1 534	2 892	6 174 680 760	668,41	368,25	909	31%
entre 10 et 20 000	6 590 708	641	38	679	6 994 071 015	729,25	267,28	230	34%
entre 20 et 50 000	11 813 863	356	51	407	10 404 176 797	880,68	302,88	144	35%
entre 50 et 100 000	10 643 765	138	14	152	10 805 794 639	1 015,22	319,36	56	37%
entre 100 et 200 000	8 901 072	65	1	66	9 621 881 432	1 080,98	389,98	27	41%
supérieur à 200 000	18 372 739	41	1	42	23 817 553 489	1 296,35	329,23	12	29%
<b>TOTAL</b>	<b>68 560 003</b>	<b>2 599</b>	<b>1 639</b>	<b>4 238</b>	<b>67 818 158 131</b>	<b>989,18</b>	<b>361,76</b>	<b>1 378</b>	<b>33%</b>

Source : direction générale des Collectivités locales, ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

S'écarter des préconisations de la mission, le mécanisme de prélèvement proposé par le Gouvernement repose donc sur une **assiette des contributeurs relativement large**. Le Rapporteur spécial estime que, de ce fait, l'effort en faveur de la péréquation sera mieux accepté par les grandes collectivités.

#### COMPARAISON DES EFFETS DE LA PÉRÉQUATION DANS UN SCÉNARIO DÉSTRATIFIÉ ET DANS LE SCÉNARIO À SIX STRATES PROPOSÉ

(1) Ces simulations sont reprises dans l'annexe 6 du rapport au Parlement sur la péréquation communale et intercommunale déposé le 25 octobre dernier.



Source : direction générale des Collectivités locales, ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

### b) La progressivité du prélèvement

Conformément à l'alinéa 33 du présent article (2° du I de l'article L. 2336-3), le prélèvement est reparti en fonction de l'écart relatif entre le PFiA par habitant du bloc territorial (ou le potentiel financier dans le cas d'une commune isolée) et le PFiA moyen par habitant de sa strate démographique, multiplié par la population du bloc (respectivement de la commune).

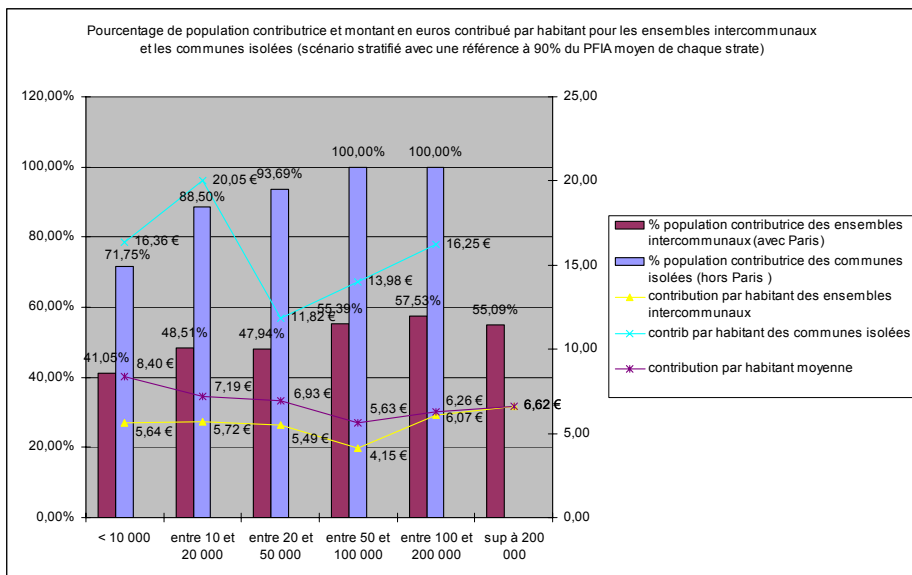
La formule est la suivante :

$$\text{Prélèvement} = [(\text{PFiA/habitant de l'ensemble intercommunal} - \text{PFiA moyen/habitant}) / \text{PFiA moyen/habitant}] \times \text{population DGF} \times \text{valeur de point}$$

Ce mode de calcul garantit une contribution d'autant plus importante que l'écart de richesse par rapport à la moyenne du groupe démographique est important. Il assure, au niveau des ensembles intercommunaux, **une contribution moyenne par habitant homogène d'une strate à l'autre, et même légèrement croissante.**

Au niveau des communes isolées, le montant de la contribution moyenne par habitant est plus erratique, ce qui fausse l'analyse agrégée (cf. diagramme ci-dessous). Le Rapporteur spécial observe cependant que les communes isolées sont appelées à disparaître avec l'achèvement de la carte intercommunale, ce qui aboutira à un lissage des contributions par habitant moyenne.

**COMPARAISON DES CONTRIBUTIONS RESPECTIVES DES ENSEMBLES INTERCOMMUNEAUX ET DES COMMUNES ISOLÉES DANS LE SCÉNARIO À SIX STRATES PROPOSÉ**



Source : direction générale des Collectivités locales, ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

*c) La répartition du prélèvement entre les EPCI, leurs communes membres et les communes isolées*

Dans le schéma proposé par le Gouvernement à l'alinéa 34 (3° du I de l'article L. 2336-3), la répartition interne du prélèvement pourra s'effectuer selon deux modes alternatifs :

– le prélèvement est réparti par les services gestionnaires du fonds au prorata des ressources fiscales de chacune des communes membres et de l'EPCI ;

– ou, par délibération adoptée à l'unanimité, le conseil de l'établissement peut décider une répartition différente des contributions respectives de l'EPCI et des communes membres et déroger ainsi à la répartition de droit commun.

**Le Rapporteur observe que les communes membres seront peu incitées à négocier entre elles ;** la règle de vote retenue confère, de surcroît, un droit de veto à chaque commune membre. Il paraît donc très improbable que des blocs s'écartent de la répartition strictement proportionnelle.

*d) L'articulation avec le Fonds de solidarité des communes de la Région Île-de-France (FSRIF)*

L'existence d'un fonds régional de péréquation en Ile-de-France n'empêchera pas **qu'un double prélèvement puisse être opéré à la fois en direction du FSRIF et du fonds national.**

Toutefois, en application de **l'alinéa 26 (II de l'article L. 2336-2)** le calcul du potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux et des communes isolées franciliens pourra être minoré de leur contribution au FSRIF ou majoré de leur attribution au titre de ce dispositif.

Les élus de grandes villes s'étaient émus de l'effort qu'allait représenter à compter de 2012 la péréquation pour certaines collectivités. Sur la base des simulations transmises au Rapporteur spécial, la ville de Paris contribuerait dès la première année de mise en place du FPIC à hauteur de 39,3 millions d'euros, qui s'ajouteront à la somme de 130,1 millions d'euros versée au FSRIF. <sup>(1)</sup>

Le Rapporteur spécial observe néanmoins que d'autres villes franciliennes bénéficieront largement de la péréquation : ainsi, la Communauté d'agglomération du Val de France, qui regroupe Sarcelles, Arnouville, Garges-lès-Gonesse et Villiers-le-Bel, recevrait l'an prochain 1,5 million d'euros au titre du FPIC et 12,8 millions d'euros au titre du FSRIF. D'ici 2015, le flux de péréquation nationale progressera encore puisque le montant du FPIC sera quadruplé.

Pour prévenir d'éventuelles contributions excessives, **l'alinéa 35 (4° du I de l'article L. 2336-3)** met en place **un mécanisme de plafonnement** des contributions au titre de l'un ou l'autre des deux dispositifs, ou des deux cumulés, à hauteur de 15 % du PFiA. L'ensemble des collectivités, franciliennes ou non, peuvent en théorie bénéficier de ce plafond.

Selon les informations dont a pu prendre connaissance le Rapporteur spécial, ce plafonnement concernerait davantage les villes moyennes à grandes que les très grandes agglomérations et il bénéficierait tout autant à l'Île-de-France qu'aux collectivités situées dans les autres régions. En pratique, ce plafond ne jouerait qu'à compter de 2015 et il ne concernerait alors, sur la base des simulations réalisées par la DGCL, que quatre collectivités.

*e) Un mécanisme classique de quote-part, prélevée sur les ressources du FPIC et destinée aux communes et EPCI d'outre-mer*

Le nouvel article L. 2337-4, introduit par **les alinéas 37 à 39 du présent article**, organise le prélèvement d'une quote-part sur les ressources du fonds au profit des communes et des EPCI à fiscalité propre des cinq départements d'outre-mer et des collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-

---

(1) Dans le cas particulier de Paris, cet effort s'ajoute à celui consenti au titre du fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, qui devrait atteindre 80 millions d'euros en 2012.



Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna <sup>(1)</sup>. Le Rapporteur spécial rappelle que ce type de mécanisme est courant pour la répartition des dotations versées par l'État ou par des fonds (deuxième et troisième parts du fonds de mobilisation départemental en faveur de l'insertion) aux collectivités territoriales ; de telles quote-parts permettent de prendre en compte les spécificités de l'outre-mer tout en utilisant les circuits de financement communs à l'ensemble des collectivités du pays.

Le montant de cette quote-part est calculé au prorata de la population de ces collectivités rapportée à celle du pays entier (métropole et outre-mer) et majorée d'un tiers. Ce coefficient est le même que celui utilisé pour la détermination de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement de la DGF (article L. 2334-13).

La répartition de la quote-part ainsi constituée est d'abord opérée en **deux sous-enveloppes**, en proportion de la population de deux groupes de collectivités :

– la première sous-enveloppe est destinée aux départements d'outre-mer, à l'exclusion de Mayotte, et elle est répartie entre ceux-ci en fonction de la population ;

– la seconde est versée aux collectivités de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Wallis-et-Futuna ainsi qu'au département de Mayotte ; elle est répartie en fonction de la richesse des collectivités et de leurs habitants, en utilisant le même indice synthétique associant le potentiel financier agrégé et le revenu par habitant que pour la redistribution du fonds en métropole.

Compte tenu de sa situation socio-économique, l'incorporation du département de Mayotte dans cette seconde sous-enveloppe assure une redistribution plus importante à son profit.

### **III.– QUELLES COLLECTIVITÉS BÉNÉFICIERONT-ELLES DE CE MÉCANISME DE PÉRÉQUATION ?**

Dans le système proposé par le Gouvernement, **une collectivité pourrait être à la fois contributrice et bénéficiaire** tandis que d'autre ne seront ni l'une, ni l'autre. La mission d'information de nos collègues Balligand et Laffineur avait également préconisé une telle souplesse. À titre d'exemple, la communauté de communes de Vitry-le-François contribuerait à hauteur de 25 000 euros mais recevrait près de 217 000 euros tandis que la communauté de communes voisine des Côtes de Champagne ne verrait ses ressources ni prélevées, ni abondées.

---

(1) Saint Barthélemy et Saint Martin, qui ne sont pas des communes, n'entrent donc pas dans le dispositif.

*a) Les modalités de redistribution*

Conformément au I du nouvel article L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales introduit par **les alinéas 40 à 48**, le reversement s'opérera en fonction d'un **indice synthétique** de ressources et de charges, comme il en existe déjà pour la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou la dotation de péréquation urbaine (DGF des départements). Un tel indice permettra une combinaison de critères de ressources et de charges, avec des pondérations spécifiques.

Les critères de charges habituellement utilisés pour la répartition de dotations mesurent les charges générales d'un territoire, qu'il soit urbain ou rural (population, revenu par habitant...) ou prennent en compte des charges spécifiques liées aux caractéristiques physico-financières d'un territoire (longueur de voirie...).

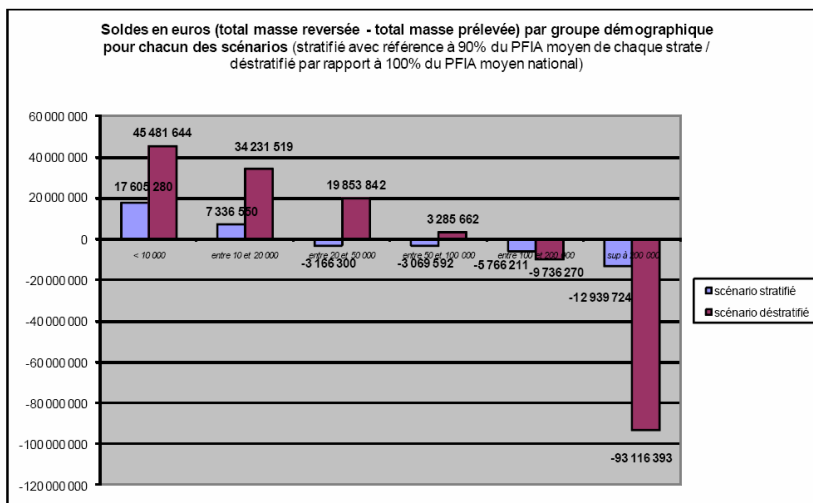
Des critères de ressources peuvent également être utilisés tels que le potentiel financier, l'effort fiscal et, pour les intercommunalités, le coefficient d'intégration fiscale.

**L'indice synthétique proposé à l'alinéa 46 n'intègre que deux données pondérées à 50 % : le PFIa et le revenu par habitant.** Le critère de l'effort fiscal, qui avait été présenté au groupe de travail, n'a finalement pas été retenu.

<b>IS = ( <u>PFIa moyen de la strate</u> + <u>Revenu moyen national</u> )</b>	
<b>Pfia/hab</b>	<b>Revenu/hab</b>

La mission d'information avait également écarté l'effort fiscal, estimant que cette prise en compte risquait de pousser les EPCI à augmenter leurs impôts. En revanche, elle s'était prononcée pour des critères de charges plus nombreux et relativement dispersés – de manière à assurer une redistribution efficace – comme le nombre de logements sociaux, la longueur de voirie communale, le nombre d'enfants de 0 à 18 ans en structure ou le nombre d'étudiants.

Comme le prévoit **l'alinéa 43**, la prise en compte du PFIa dans cet indice synthétique repose, comme pour le prélèvement, sur **la mise en place de six strates démographiques**. Le revenu par habitant n'est à l'inverse pas rapporté à une moyenne de la strate mais à une moyenne nationale (**alinéa 44**).



Source : direction générale des Collectivités locales, ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

La mission d'information, qui s'était élevée contre la stratification du prélèvement comme de la redistribution, aura donc partiellement satisfaction.

Sur la base des simulations présentées au Comité des finances locales, 51 % des collectivités seraient bénéficiaires, ce qui représente 36 % de la population. **La redistribution paraît donc tout aussi ciblée que sur la base d'un scénario non stratifié (40 % de la population) reposant sur les mêmes critères** dans lequel la sixième strate correspondant aux grandes unités urbaines bénéficie moins de la redistribution, avec un nombre de bénéficiaires (collectivités et habitants) comparativement inférieur.

**Les collectivités bénéficiaires recevraient en moyenne 10,20 euros par habitant** et davantage lorsque leur potentiel financier s'écarte de la moyenne de la strate : par exemple, la communauté de communes de la Thiérache du Centre, dont le potentiel financier atteint 660 euros par habitant contre 887,4 euros en moyenne parmi les ensembles de 20 000 à 50 000 habitants, recevra 312 000 euros (soit 10,81 euros par habitant). Le Rapporteur spécial observe néanmoins un écart (9,79 euros redistribués par habitant) au niveau de la première strate qui s'explique, comme pour le prélèvement, par la proportion de communes isolées relativement riches ; ils disparaîtront avec l'achèvement de la carte intercommunale.



REVERSEMENTS AU TITRE DU FPIC

Strates démographiques	Répartition FPIC										
	Répartition au sein des ensembles intercommunaux					Communes isolées (hors Paris)					
	Nb de contributeurs	Nb de bénéficiaires	Nb de contributeurs nets	Nb de bénéficiaires nets	PFA	Nb de contributeurs	Nb de bénéficiaires	Nb de contributeurs nets	Nb de bénéficiaires nets	Nb de contributeurs nettes	Nb de contributeurs nettes
Inférieur à 10 000	533	859	405	859	669	701	817	660	811		
entre 10 et 20 000	302	298	275	298	732	34	14	34	14		
entre 20 et 50 000	160	144	155	144	888	47	7	47	7		
entre 50 et 100 000	73	45	71	45	1 024	14	2	14	2		
entre 100 et 200 000	36	19	34	19	1 089	1	—	1	—		
supérieur à 200 000	19	13	18	13	1 296	—	—	—	—		
<b>Total</b>	<b>1 123</b>	<b>1 378</b>	<b>958</b>	<b>1 378</b>	<b>993</b>	<b>797</b>	<b>840</b>	<b>756</b>	<b>834</b>		

Strates démographiques	Répartition ensemble des collectivités									
	Moyenne PFA utilisée pour calcul (hors COM)	Nombre collectivités	Total Masse prélevée	Total Masse versée	Contribution par habitant des collectivités contributrices (en euros)	Montant redistribué par habitant des collectivités bénéficiaires (en euros)	% Pop DGF contributrice	% Pop DGF bénéficiaire	% Collectivités contributrices	% Collectivités bénéficiaires
Inférieur à 10 000	669	2 971	35 924 782	53 530 062	8,39	9,79	44	56	42	56
entre 10 et 20 000	732	690	35 213 959	42 550 509	7,22	10,16	50	43	49	45
entre 20 et 50 000	888	413	44 514 513	41 348 213	7,05	10,23	53	34	50	37
entre 50 et 100 000	1 024	154	35 739 927	32 670 335	5,65	11,01	59	28	56	31
entre 100 et 200 000	1 089	66	32 346 690	26 580 479	6,40	10,56	57	28	56	29
supérieur à 200 000	1 296	42	66 260 125	53 320 401	6,55	10,02	55	29	45	31
<b>Total</b>	<b>993</b>	<b>4 336</b>	<b>249 999 996</b>	<b>250 000 000</b>	<b>6,76</b>	<b>10,20</b>	<b>54</b>	<b>36</b>	<b>44</b>	<b>51</b>

Il faut en outre préciser que les reversements du FPIC seront opérés par voie de douzième, comme le prévoit l'**alinéa 52** (III de l'article 2336-5).

*b) La répartition des sommes reversées entre les EPCI, leurs communes membres et les communes isolées*

Le pivot du système de redistribution sera l'intercommunalité, comme le prévoyait déjà la LFI pour 2011 et comme le rappelle l'**alinéa 40 du présent article : les attributions au titre du FPIC seront calculées à l'échelle du territoire intercommunal**, par parallélisme avec le prélèvement.

En revanche, la redistribution de l'EPCI vers ses communes membres pourra s'opérer **selon un accord local** comme le proposait la mission. **Un système à trois étages** est proposé par le Gouvernement au II de l'article L. 2336-5 (**alinéas 49 à 51**) :

– la loi fixe par défaut les modalités de répartition de la redistribution entre l'EPCI et ses communes, au prorata de la part respective des ressources fiscales de l'EPCI et de ces communes membres (**alinéa 48**) ;

– par accord local à la majorité qualifiée, l'EPCI et ses communes membres pourraient décider d'opter pour un système alternatif, par exemple en fonction du coefficient d'intégration fiscale afin d'opérer la répartition du reversement entre l'EPCI et ses communes puis en fonction des ressources pour le reversement entre les communes (**alinéa 50**) ;

– enfin, à l'unanimité, l'EPCI et ses communes pourraient opter pour une répartition selon des critères librement fixés par leurs soins (**alinéa 51**).

Le Rapporteur spécial observe que ce schéma, qui repose sur des règles de majorité contraignante, risque en pratique d'aboutir systématiquement à une répartition sur la base des critères légaux, au détriment de la négociation locale.

*c) Une garantie non renouvelable en cas de sortie du dispositif*

L'**alinéa 53**, qui insère un article L. 2336-6 dans le code général des collectivités territoriales, prévoit une clause de sauvegarde pour les ensembles intercommunaux et les communes isolées qui, au-delà de la première année de fonctionnement du fonds, cesseraient d'être éligibles au reversement.

Ces collectivités percevront pendant un an une attribution représentant la moitié de celle perçue l'année précédente. Les sommes correspondantes seront prélevées sur l'enveloppe du FPIC avant répartition.

Le Rapporteur spécial accueille favorablement ce mécanisme, qui assurera une sortie progressive du fonds et évitera tout effet de seuil.

Enfin, l'**alinéa 58** renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application du présent article.

*La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF-46 de M. Jean-Pierre Balligand.*

**M. Jean-Pierre Balligand.** J'ai évoqué la question lors de l'audition du directeur général des Collectivités territoriales : il s'agit de savoir si l'on souhaite ou non retenir un scénario dans lequel l'on distingue des strates démographiques.

Si l'on retient un mécanisme de péréquation avec des strates, le niveau de potentiel financier agrégé moyen à partir duquel les ensembles intercommunaux seront contributeurs variera fortement selon leur taille. Dans la strate des moins de 10 000 habitants, le niveau du potentiel financier agrégé par habitant à partir duquel il y aura prélèvement sera de 660 euros, tandis que dans la strate des communes de plus de 200 000 habitants, ce niveau atteindra 1 295 euros.

**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial.** L'utilisation de strates n'est pas une nouveauté. La dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale ou la dotation nationale de péréquation y recourent. Selon les simulations, si l'on retient une solution avec une stratification des communes, 43 % des communes contribueront à la péréquation ; à l'inverse, en l'absence de stratification, l'effort pèserait sur seulement 10 % des communes. La stratification permet d'éviter l'hyper-concentration de l'effort.

Il me semble également que si on ne parvient pas à trouver un équilibre acceptable par toutes les collectivités, le fonds ne pourra pas se mettre en place.

**M. le Rapporteur général.** Nous avons eu un débat de ce type dans toutes les instances : au bureau de l'AMF, au Comité des finances locales, dans le cadre de la mission d'information de nos collègues Laffineur et Balligand dans notre assemblée et au sein de la mission du Sénat. Cette dernière a conclu en faveur de la stratification, à l'inverse de la mission de l'Assemblée nationale. Au vu des simulations, la non-stratification conduirait au blocage.

Les efforts consentis par certaines collectivités sont déjà très importants. À Paris, si l'on prend en compte à la fois la diminution de la dotation globale de fonctionnement et les fonds de péréquation, cela correspond à près de 4 à 5 points de fiscalité sur les ménages.

De manière générale, au-dessus de 50 000 habitants, on prélève beaucoup plus que l'on ne restitue. L'intérêt de la stratification est de permettre d'appriivoiser la péréquation horizontale.

En 2012, même si la ponction ne s'élèvera qu'à 250 millions d'euros, dans certaines communes elle sera forte.

**M. Michel Diefenbacher.** Je suis sensible aux arguments de M. Jean-Pierre Balligand. Il faut voir comment le dispositif évoluera mais je crains, si l'on choisit dès le début la stratification, qu'il soit impossible de revenir sur cette solution dans le futur. Il ne faut pas bloquer d'emblée le dispositif qui est créé.

**M. Charles de Courson.** J'étais à l'origine hostile à la stratification. Il faut en effet prendre en compte à la fois les recettes et les dépenses, et l'on se rend compte que les charges supplémentaires liées à la centralité sont balancées par l'existence de recettes supplémentaires.

Mais j'ai été influencé par les simulations. Pourquoi ne pas retenir une solution intermédiaire, en passant de six à quatre strates ? Les différences dans le potentiel financier agrégé ne sont pas grandes entre la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants et celle des communes de 20 000 à 50 000 habitants. Il en va de même pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants et celle des communes de 100 000 à 200 000 habitants. Je crois que la multiplication des strates ne fera que donner de la force à l'argument relatif à la situation des communes rurales.

**M. Jean-Pierre Balligand.** Je comprends les arguments des uns et des autres mais je tiens à souligner que notre interrogation, à Marc Laffineur et à moi-même, est transpolitique.

La péréquation va monter en puissance jusqu'en 2015, où elle représentera 1 milliard d'euros. Mais, pour prendre le seul cas de Paris, la progression de son potentiel financier agrégé est de 107 millions d'euros par an.

Si vous estimez que nous serons en capacité de modifier le système, après avoir été instruits par l'expérience, je veux bien d'une solution retenant la stratification. Mais je crois qu'il sera impossible de revenir sur la disposition une fois celle-ci votée.

**M. Jean-Marie Binetruy.** Je suis sensible aux arguments de M. Jean-Pierre Balligand. Il existe déjà aujourd'hui une disparité entre les dotations d'intercommunalité attribuées aux communautés de communes et celles attribuées aux communautés d'agglomération. L'on ne ferait que renforcer cette tendance.

**M. le Rapporteur général.** Prenons l'exemple du Val-de-Marne. Des communes qui connaissent des situations difficiles, telles que Champigny ou Vitry, verraient leur facture doubler en l'absence de stratification. Comment pourrait-on leur expliquer cela, alors que les conditions de vie dans ces communes ont tendance à se dégrader ?

Il est important de raisonner en prenant en compte la population. Si l'on renonçait à la stratification, 100 % de la population des communes de plus de 200 000 habitants aurait à contribuer, et 70 % de la population des communes de plus de 50 000 habitants, contre moins de 15 % de la population des communes de moins de 10 000 habitants.

*La Commission rejette l'amendement n° II-CF-46.*

*La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF-47 de M. Jean-Pierre Balligand.*



**M. Jean-Pierre Balligand.** Cet amendement de repli vise à dédoubler la strate des moins de 10 000 habitants pour distinguer les ensembles intercommunaux de moins de 2 500 habitants de ceux dont la population est comprise entre 2 500 et 10 000 habitants ; ces derniers rassemblent des communes qui supportent des charges de centralité les plaçant dans une situation différente de celle des plus petites communes.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** La situation des ensembles intercommunaux comptant 8 000 à 10 000 habitants mérite effectivement un examen attentif.

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** L'adoption de cet amendement serait utile, à tout le moins pour cette question soit traitée en séance publique.

*La Commission adopte l'amendement II-CF-47 (amendement n° 66).*

*La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF-69 de M. Dominique Baert.*

**M. Dominique Baert.** Cet amendement vise à minorer le montant du prélèvement pour les communes et EPCI accueillant de grands établissements industriels dont les produits fiscaux ont été fortement réduits par la suppression de la taxe professionnelle.

**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial.** Je ne suis pas favorable à cet amendement qui réduirait le prélèvement dû par des territoires riches.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Avis également défavorable.

*La Commission rejette l'amendement n° II-CF-69.*

*La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF-76 rectifié de M. Michel Bouvard.*

**M. Michel Bouvard.** Cet amendement vise, par coordination avec celui adopté à l'article 55, à ne pas prendre en compte la taxe communale sur les remontées mécaniques dans le calcul du potentiel financier agrégé.

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, la Commission adopte l'amendement n° II-CF-76 rectifié présenté par M. Michel Bouvard (amendement n° 67).*

*La Commission rejette ensuite l'amendement n° II-CF-45 de M. Jean-Pierre Balligand. Puis elle examine l'amendement n° II-CF-61 de M. Marc Goua.*

**M. Marc Goua.** Afin de tenir compte de l'effort demandé aux communes d'Île-de-France au titre du Fonds de solidarité de la région d'Île-de-France (FSRIF), il convient de ne pas les soumettre en plus au prélèvement pour le Fonds national.

**M. François Pupponi.** Je veux souligner que cet amendement ne modifie pas la contribution totale des communes et EPCI d'Île-de-France mais simplement la répartition du prélèvement entre les EPCI et leurs communes membres.

**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial.** Avis défavorable.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Je ne comprends pas l'objet de cet amendement et j'y suis conséquemment défavorable. Il est d'ores et déjà acquis qu'une commune membre d'un EPCI ne paiera pas deux fois, la première au titre de son EPCI et la seconde à titre individuel.

**M. François Pupponi.** Il s'agit simplement de garantir que les EPCI ne puissent pas se retourner vers leurs communes membres.

*La Commission rejette l'amendement n° II-CF-61.*

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Nous sommes saisis d'un amendement n° II-CF-62 présenté par M. Marc Goua.

**M. Marc Goua.** Le mécanisme proposé peut aboutir à assujettir au prélèvement des communes particulièrement en difficulté et bénéficiant à ce titre de l'augmentation en 2010 et 2011 de la dotation de solidarité urbaine. Il vous est donc proposé d'exonérer du prélèvement les 280 communes concernées.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, la Commission rejette l'amendement n° II-CF-62.*

*La Commission est saisie des amendements n°II-CF-63 et II-CF-84 présentés par M. Marc Goua.*

**M. Marc Goua.** Toujours dans le souci d'éviter de mettre un prélèvement à la charge de communes objectivement pauvres, il vous est proposé de tenir compte d'un indice synthétique de ressources et des charges, incluant notamment le revenu des habitants.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, la Commission rejette les amendements n° II-CF-63 et II-CF-84.*

*La Commission est saisie d'un amendement n° II-CF-79 présenté par M. Marc Goua.*

**M. Marc Goua.** La situation financière des collectivités locales peut différer en fonction de leurs politiques fiscales. L'effort financier demandé aux contribuables de la commune ou de l'EPCI est donc un élément important à prendre en compte.

**M. François Pupponi.** Il est envisagé de plafonner le prélèvement à 15 % des recettes de la commune ou de l'EPCI concerné. Ce niveau est très excessif et

l'amendement propose de retenir un plafond fixé à 10 % des dépenses de fonctionnement.

**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial.** Avis défavorable.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Il ne faut pas exagérer la différence entre les deux plafonds. Celui calculé par rapport aux recettes ne prenant pas en compte l'ensemble de celles-ci, il sera souvent très proche d'un plafond calculé en fonction des dépenses de fonctionnement. En tout état de cause, le plafonnement ne jouera qu'à partir de 2015 pour quelques communes et EPCI qui ne se trouvent pas en Île-de-France.

*La Commission rejette l'amendement n° II-CF-79.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, elle rejette également l'amendement n° II-CF-83 du même auteur.*

*La Commission est saisie d'un amendement n° II-CF-106 présenté par M. Bernard Carayon.*

**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial.** Cet amendement vise à créer un préciput pour rectifications au sein du fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales afin de prélever, avant la répartition des attributions au titre de l'année, le montant nécessaire à la correction des éventuelles erreurs au titre de l'année précédente.

*La Commission adopte l'amendement n° II-CF-106 (amendement n° 68).*

*Puis, suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, la Commission rejette les amendements n° II-CF-49, II-CF-48 et II-CF-50 présentés par M. Jean-Pierre Balligand ainsi que l'amendement n° II-CF-70 présenté par M. Dominique Baert.*

*La Commission est saisie des amendements n° II-CF-64 et II-CF-65 présentés par M. Marc Goua.*

**M. Marc Goua.** Il s'agit d'organiser la répartition du prélèvement entre un EPCI et ses communes membres sur la base d'un indice synthétique de ressources et de charges.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, la Commission rejette les amendements n° II-CF-64 et II-CF-65.*

*La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF-66 de M. Dominique Baert.*

**M. Dominique Baert.** Il s'agit de priver d'attributions au titre du fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales les communes et EPCI dont l'effort fiscal est inférieur à 1.

**M. Bernard Carayon, Rapporteur spécial.** Avis défavorable : l'amendement pénaliserait fortement les petites communes rurales.

*La Commission rejette l'amendement n° II-CF-66.*

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, la Commission rejette ensuite les amendements n° II-CF-67 et II-CF-68 du même auteur.*

*La Commission adopte l'article 58 ainsi modifié.*

*Article 59*

**Adaptation du fonds de solidarité des communes de la région  
d'Île-de-France (FSRIF) à la réforme de la fiscalité locale**

*Texte du projet de loi :*

I.— L'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 2531-13.* - I. - Les ressources du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France en 2012, 2013 et 2014 sont respectivement fixées à 210, 230 et 250 millions d'euros. À compter de 2015, les ressources du fonds sont fixées à 270 millions d'euros.

« II.— Le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France est alimenté par des prélèvements sur les ressources des communes de la région d'Île-de-France selon les modalités suivantes :

« 1° Sont contributrices au fonds les communes de la région d'Île-de-France dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région d'Île-de-France. Ce dernier est égal à la somme des potentiels financiers des communes de la région d'Île-de-France rapportée à la population de l'ensemble de ces communes.

« Les communes dont l'indice synthétique tel que défini à l'article L. 2531-14 est supérieur à 1,2 ne peuvent pas être contributrices.

« 2° Le prélèvement, calculé afin d'atteindre chaque année le montant fixé au I, est réparti entre les communes contributrices en proportion de leur écart relatif au carré entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes de la région Île-de-France, multiplié par la population de la commune telle que définie à l'article L. 2334-2. Ce prélèvement respecte les conditions suivantes :

« a) Il ne peut excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ;

« b) Il ne peut excéder 150 % du montant du prélèvement opéré au titre de l'année 2009 conformément à l'article L. 2531-13 dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2009 ;

« c) Le prélèvement sur les communes qui contribuent au fonds pour la première fois fait l'objet d'un abattement de 50 %. »

« III.— Le prélèvement est effectué sur les douzièmes prévus par l'article L. 2332-2 et le II de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 de la commune concernée. »

II.— L'article L. 2531-14 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 2531-14.* - I. - Les ressources du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France sont réparties entre les communes de cette région de plus de 5 000 habitants dont la valeur de l'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au II est supérieure à 1,2.

« II.— L'indice synthétique de ressources et de charges est constitué à partir des rapports suivants :

« 1° Rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de la région d'Île-de-France et le potentiel financier par habitant de la commune défini à l'article L. 2334-4 ;

« 2° Rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de la région d'Île-de-France et le revenu par habitant de la commune. Le revenu pris en compte est le dernier revenu fiscal de référence connu ;

« 3° Rapport entre la proportion de logements sociaux tels qu'ils sont définis à l'article L. 2334-17, dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus de la région Île-de-France.

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports visés aux 1°, 2° et 3° en pondérant le premier à hauteur de 50 %, le deuxième à hauteur de 25 % et le troisième à hauteur de 25 %.

« III.– L'attribution revenant à chaque commune éligible est calculée en fonction du produit de sa population par son indice synthétique défini au II. Ce produit est pondéré par un coefficient variant uniformément de 2 à 0,5, dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles.

« IV.– Une commune bénéficiaire d'un reversement du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France conformément aux dispositions du II ne peut percevoir une attribution inférieure à 50 % de l'attribution perçue au titre de l'exercice précédent.

« V.– Les communes qui cessent d'être éligibles au reversement des ressources du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France perçoivent la première année au titre de laquelle elles ont cessé d'être éligibles, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle perçue l'année précédente. Les sommes nécessaires sont prélevées sur les ressources du fonds avant application des dispositions du I.

« VI.– La population à prendre en compte pour l'application du présent article à l'exception du 2° du II est celle définie à l'article L. 2334-2. »

III.– La dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 2531-15 du même code est supprimée.

IV.– L'article L. 2531-16 du même code est abrogé.

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

L'article vise à adapter le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), créé par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, à la réforme de la fiscalité directe locale. En effet, la redéfinition du potentiel financier, liée à la réforme de la taxe professionnelle, nécessite de modifier les règles de fonctionnement du fonds.

Les modifications proposées poursuivent trois objectifs :

- adapter la répartition du FSRIF à la recomposition de la fiscalité directe locale ;
- améliorer les règles de répartition du fonds dans une optique plus péréquatrice ;
- assurer la montée en puissance du fonds à horizon 2015 ainsi que le prévoit la loi de finances pour 2011.

Cette réforme renforcera le FSRIF, dont l'objectif est de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France qui supportent des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population, sans pour autant disposer de ressources fiscales suffisantes pour y faire face.

### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article vise à réformer les modalités de fonctionnement du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) :

- en tirant les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle, dont le produit perçu par certaines collectivités constituait une base essentielle ;

– en préparant, conformément à l'article 125 de la loi de finances pour 2011, une montée en puissance importante des montants redistribués jusqu'en 2015.

## I.– LES MODALITÉS ACTUELLES DE FONCTIONNEMENT DU FSRIF

Le FSRIF est un fonds de péréquation spécifique à l'Île-de-France créé par l'article 14 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes<sup>(1)</sup>.

Son objet est, conformément à l'article du code en vigueur, de « *contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes* ».

Initialement fondé sur un prélèvement unique pesant sur les ressources fiscales de certaines communes de la région, il a ensuite été étoffé par un second prélèvement plus spécifiquement fondé sur les bases de taxe professionnelle, tandis que les critères de répartition ont également été modifiés.

### A.– UN SYSTÈME DE REDISTRIBUTION LARGEMENT FONDÉ SUR LA TAXE PROFESSIONNELLE

#### 1.– Les évolutions historiques du FSRIF

##### a) LE FSRIF tel qu'il a été créé en 1991

D'après la loi du 13 mai 1991 précitée, le FSRIF était abondé par un prélèvement unique sur les communes de la région d'Île-de-France dont le potentiel fiscal par habitant était supérieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen de la région.

Le prélèvement était proportionnel à l'importance du potentiel fiscal (PF) :

– 8 % du potentiel fiscal excédant la moyenne pour les communes dont le PF est compris entre 1,5 et 2 fois la moyenne régionale ;

– 9 % du PF excédant la moyenne pour les communes dont ce PF est compris entre 2 et 3 fois la moyenne régionale ;

– 10 % pour les communes dont le PF est supérieur à 3 fois la moyenne.

---

(1) Avant la création du FSRIF, d'autres formes de péréquation régionale avaient déjà été mises en œuvre. Ainsi, dès 1817 est créé un fonds de mutualisation de l'octroi au profit des communes dites suburbaines de Paris les plus pauvres. Ultérieurement, la loi du 10 juillet 1964 réorganisant la région parisienne a permis la création d'un fonds d'égalisation des charges.

Le prélèvement était plafonné à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune.

Le reversement était opéré au bénéfice des communes :

– de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1 100 ;

– de plus de 10 000 habitants et dont soit le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population est supérieur à 11 %, soit le PF par habitant est inférieur à 80 % de la moyenne.

Les modalités précises du reversement étaient renvoyées au pouvoir réglementaire, qui devait l'opérer en fonction de la population, du PF, de l'effort fiscal dans la limite de 1,2 et du nombre de logements sociaux.

*b) La loi du 26 mars 1996 a élargi le prélèvement et ciblé les reversements*

La loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'État aux collectivités territoriales a ensuite apporté à l'édifice originel plusieurs modifications importantes :

– le seuil d'éligibilité au prélèvement a été abaissé à 1,4 fois la moyenne régionale ;

– il exonère de toute contribution les communes éligibles à la DSU ou aux reversements du FSRIF au titre de la même année ;

– les reversements sont opérés en fonction d'un indice synthétique calculé à partir du potentiel fiscal (55 %), de la proportion de logements sociaux (15 %), du nombre de bénéficiaires d'aides au logement (20 %) et du revenu moyen (10 %) ;

– les reversements sont ciblés sur de 2/5<sup>ème</sup> des communes de plus de 10 000 habitants classées en fonction de l'indice synthétique et sur le premier 1/10<sup>ème</sup> des communes de 5 à 10 000 habitants ;

– le montant attribué est calculé en rapportant la population de la commune à son indice synthétique et à son effort fiscal plafonné à 1,3.

*c) La loi du 12 juillet 1999 a pris en compte la création d'une taxe professionnelle de zone*

Les articles 95 et 96 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale tirent les conséquences du développement de l'intercommunalité :

– le prélèvement peut désormais être opéré sur les EPCI ;



– un second prélèvement est opéré sur les communes dont les bases d'imposition à la TP rapportées au nombre d'habitant sont supérieures à 3,5 fois la moyenne *nationale*. Pour les communes dont le revenu moyen par habitant est supérieur à 0,9 fois la moyenne, le prélèvement est égal au taux de TP en vigueur par 75 % des bases dépassant le seuil de 3,5 fois la moyenne nationale. Pour les communes dont ce revenu moyen est inférieur à 0,9 fois la moyenne, ce second prélèvement ne peut dépasser le montant du premier prélèvement. Pour les communes qui sont toutefois en dessous du seuil de 3,5 fois la moyenne *régionale*, ce second prélèvement ne peut excéder de plus de 10 % le premier prélèvement ;

– le second prélèvement est également opéré sur les EPCI ayant opté pour la taxe professionnelle de zone, lorsque leurs bases dépassent ce même seuil de 3,5 fois la moyenne nationale. Le montant est alors calculé de la même manière que pour les communes ;

– lorsque la commune ou l'EPCI est déjà prélevée au titre des FDPTP, le montant à prélever au titre du FSRIF est diminué du montant déjà versé aux FDPTP l'année précédente ;

– le montant total du second prélèvement est plafonné à 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement.

*d) La loi de finances pour 2005 a tiré les conséquences de la création du potentiel financier*

La loi n° 2004-1484 de finances pour 2005 du 30 décembre 2004 a par ailleurs remplacé le critère du potentiel fiscal par celui du potentiel financier dans l'ensemble du dispositif.

En outre, l'éligibilité au prélèvement a été élargi à toutes les communes dont le PFI excède d'au moins 25 % la moyenne régionale, tandis que le seuil de 3,5 fois la moyenne nationale des bases de TP a été abaissé à 3 fois pour le second prélèvement.

*e) La loi de finances pour 2009 a enfin tiré les conséquences de la création de la taxe professionnelle unique*

La loi de finances pour 2009 a élargi le second prélèvement aux EPCI à taxe professionnelle unique dont les bases d'imposition à la TP ramenées au nombre d'habitant excèdent 2,5 fois la moyenne *nationale* : le prélèvement est alors égal au taux de TP par 75 % des bases excèdent ce seuil.

Pour l'ensemble des EPCI dont le revenu moyen par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne régionale, le prélèvement de l'EPCI ne peut excéder la somme des prélèvements de ses communes membres opérés au titre du premier prélèvement. En outre, pour les EPCI n'atteignant par le seuil de 2,5 fois la moyenne *régionale*, le montant du second prélèvement est plafonné à 1,1 fois le montant prélevé sur les communes membres au titre du premier prélèvement.

## 2.– Les modalités de fonctionnement du FSRIF en vigueur

### *a) Un dispositif articulé autour d'un double prélèvement et d'un reversement unique fondé sur un indice synthétique*

Le FSRIF est actuellement alimenté par un prélèvement qui pèse à la fois sur les communes et sur les EPCI à fiscalité propre.

#### ● *Le premier prélèvement est fondé sur le potentiel financier*

Le premier prélèvement pèse uniquement sur les communes, à condition que leur PFI par habitant soit supérieur à 1,25 fois à la moyenne régionale :

– entre 1,25 et 2 fois cette moyenne, le prélèvement est égal à 8 % du montant du PFI excédant le PFI moyen par habitant multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée ;

– entre 2 et 3 fois cette moyenne, il est égal à 9 % de ce même montant ;

– au-delà de trois fois cette moyenne, il est égal à 10 %.

Ce premier prélèvement est en outre assorti de plusieurs mécanismes d'exonération ou de plafonnement :

– les communes éligibles à la DSU sont exonérées de contribution au fonds ;

– ce premier prélèvement ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune au titre de l'année n-2.

#### ● *Le second prélèvement est largement déterminé par l'ancienne taxe professionnelle*

Le second prélèvement pèse :

1. sur les communes dont les bases d'imposition à la TP divisées par le nombre d'habitants excèdent 3 fois la moyenne *nationale*. Le montant prélevé est alors égal au taux de TP en vigueur multiplié par 75 % des bases de TP excédant le seuil de trois fois la moyenne nationale.

Ce prélèvement est toutefois assorti de deux plafonnements :

– Pour les communes dont le revenu moyen par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne régionale, le montant du second prélèvement ne peut excéder celui du premier prélèvement ;

– Pour les communes dont les bases d'imposition à la TP divisées par le nombre d'habitant sont inférieures à 3 fois la moyenne *régionale*, le montant de ce second prélèvement ne peut excéder 1,1 fois le premier prélèvement ;

2. sur les EPCI ayant instauré une taxe professionnelle de zone (TPZ) dont les bases de TP par habitant sont supérieures à 3,5 fois la moyenne *nationale* ou sur les communautés de communes et les communautés d'agglomération ayant opté pour la taxe professionnelle unique (TPU) dont les bases de TP par habitant sont supérieures à 2,5 fois la moyenne *nationale*.

Pour ces catégories d'EPCI, le montant prélevé est alors égal au produit du taux de TP par 75 % des bases dépassant le seuil précité.

Ce prélèvement est toutefois assorti de deux plafonnements :

– Pour les EPCI dont le revenu moyen par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne régionale, le montant du second prélèvement ne peut excéder celui du premier prélèvement ;

– Pour les EPCI dont les bases d'imposition à la TP divisées par le nombre d'habitants sont inférieures à 2,5 fois la moyenne *régionale*, le montant du prélèvement ne peut excéder 1,1 fois le premier prélèvement.

Enfin, ce second prélèvement fait l'objet, pour les communes comme pour les EPCI, d'un plafonnement égal à 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ou l'EPCI.

● *L'éligibilité aux reversements*

Sont éligibles aux reversements :

– la première moitié des communes de plus de 10 000 habitants classées selon un indice synthétique ;

– les premiers 18 % des communes de 5 à 10 000 habitants classées en fonction du même indice synthétique.

Cet indice synthétique est calculé, en distinguant les communes de 5 à 10 000 habitants et les communes de plus de 10 000 habitants :

– du rapport entre le PFI de la commune et le PFI des communes de la région de la même catégorie (pondéré à 55 %) ;

– du rapport en la proportion de logements sociaux de la commune et le total des logements sociaux des communes de la région de la même catégorie (pondéré à 15 %) ;

– du rapport entre la proportion des bénéficiaires d'aides au logement de la commune et le nombre total dans les communes de la région de la même catégorie (pondéré à 20 %) ;

– du rapport entre le revenu moyen par habitant de la commune et le revenu moyen des communes de la région de la même catégorie (pondéré à 10 %).

● *Le calcul du montant redistribué*

Le montant à reverser est d'abord constitué en deux enveloppes. L'enveloppe des communes de 5 à 10 000 habitants est égale au produit de leur population totale par le montant moyen par habitant des versements aux communes éligibles. Le reste constitue l'enveloppe des plus de 10 000 habitants.

Chaque commune reçoit ensuite un montant correspondant au produit de sa population par son indice synthétique et son effort fiscal dans la limite de 1,3.

*b) Les montants redistribués et le nombre de communes concernées*

Malgré la suppression de la taxe professionnelle, le FSRIF a continué à fonctionner selon le modèle décrit ci-dessus en 2010 et 2011.

En 2010, aucun des effets de la réforme de la fiscalité locale n'a encore affecté son fonctionnement dans la mesure où, d'une part, le potentiel financier des communes et des EPCI, qui détermine à la fois le premier prélèvement et une partie du reversement, n'avait pas été recalculé et, d'autre part, où les montants de taxe professionnelle pris en compte en 2010 pour le fonctionnement du FSRIF étaient encore ceux acquittés en 2009.

Pour l'année 2011, l'article 183 de la loi de finances pour 2011 a en outre précisé que « *les bases et les taux de TP retenus sont ceux utilisés en 2010* ».

Grâce à ce système de double prélèvement, les montants transitant par le FSRIF sont relativement stables depuis quelques années :

**LES MONTANTS DU FSRIF (2007-2011)**

*(en millions d'euros)*

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Montant total</b>	184,9	176,7	185,4	173,4	189,3
<b>– dont premier prélèvement</b>	153,9	151,4	156,8	144,7	159,2
<b>– dont second prélèvement</b>	30,9	25,2	28,6	28,6	30,1

Source : Réponses au questionnaire budgétaire de la mission Relations aux collectivités territoriales

On peut noter toutefois une baisse plus accentuée du montant redistribué en 2010 due à la baisse du montant du premier prélèvement (– 7,7 %). Cette baisse est liée au repli important la contribution de la ville de Paris qui s'explique par un transfert de charges entre le département et la commune.

Le potentiel financier par habitant de la capitale s'est en effet établi en 2010 à 1 762,29 euros contre 1 806,13 euros en 2009. Cette diminution est liée à la forte progression en 2008 du montant de la participation obligatoire de la ville aux dépenses d'aide sociale et de santé du département de Paris, montant qui est déduit du potentiel financier de la commune en vertu des dispositions de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales. Pour l'année 2011, la contribution de la ville de Paris est toutefois remontée à 103,5 millions d'euros.

Cette stabilité se retrouve également dans un certain maintien de l'équilibre entre communes et intercommunalités bénéficiaires et contributrices, le nombre de collectivité contributrices ayant eu toutefois tendance à augmenter légèrement du fait du dernier élargissement opéré par la loi de finance pour 2009 aux EPCI à TPU.

#### LES COLLECTIVITÉS CONTRIBUTRICES ET BÉNÉFICIAIRES DU FSRIF

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Nombre de collectivités contributrices</b>	68	67	76	80	76
<b>Bénéficiaires de plus de 10 000 habitants</b>	124	124	125	125	125
<i>Montants perçus par ces bénéficiaires</i>	176,9	167,2	175,1	165,8	182,2
<b>Bénéficiaires entre 5 000 à 10 000 habitants</b>	19	19	20	20	20
<i>Montants perçus par ces bénéficiaires</i>	6,5	6,1	6,3	6,2	6,7
<b>Montant de la garantie perte d'éligibilité</b>	1,2	0,6	3,7	1,3	0,4

Source : Réponses au questionnaire budgétaire de la mission Relations avec les collectivités territoriales

#### *c) Quel bilan pour le FSRIF après 20 ans de fonctionnement?*

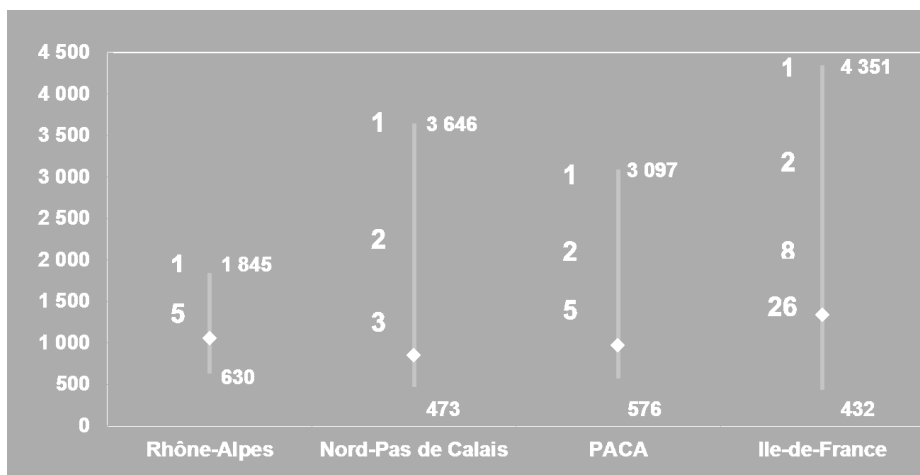
Les bilans d'ensemble du fonctionnement du FSRIF n'ont pas été fort nombreux depuis son institution : c'est donc une chance de pouvoir s'appuyer, à l'heure de sa réforme, sur le rapport de nos collègues de la commission des Finances du Sénat consacré à la péréquation, qui y consacre un chapitre <sup>(1)</sup>. Sans reprendre l'ensemble de ce chapitre auquel le lecteur pourra se reporter aisément, le Rapporteur spécial estime nécessaire d'en rappeler les principales conclusions.

En premier lieu, il est évident que le FSRIF est outil apprécié et bien accepté de l'ensemble des élus de la région qui n'a pas perdu de son utilité : la région d'Île-de-France est en effet la plus riche des régions française puisqu'elle concentre à elle seule 29 % du PIB national. Pourtant, les écarts de richesse y sont également les plus élevés, de un à dix en potentiel fiscal et de un à cinq en potentiel financier selon les calculs de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF).

(1) Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances du Sénat par le groupe de travail sur la mise en œuvre de la péréquation entre les collectivités territoriales, MM. Philippe Dallier, Charles Guéné, Pierre Jarlier et Albéric de Montgolfier, juillet 2011.

### ÉCART DE RICHESSE FISCALE DES COMMUNES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS EN 2007

(en potentiel fiscal en euros par habitant, le point indiquant la moyenne régionale)



Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF)

Cet écart de richesse global persistant appelle d'autant plus à un nouvel effort de péréquation que ces écarts peuvent être constatés dans des communes qui sont très proches géographiquement, créant un phénomène que les spécialistes assimilent à un effet « *peau de léopard* »<sup>(1)</sup>.

Au-delà d'une nouvelle montée en puissance du fonds, le rapport appelle, avec raison, à d'avantage de simplicité dans les prélèvements opérés à destination du FSRIF ainsi qu'à la mise au point d'une transition efficace entre le fonds actuel et celui qui sera mis en place à compter de l'année prochaine. Il insiste enfin, mais le Rapporteur spécial reviendra sur cette question, sur la nécessité d'articuler au mieux de FSRIF et le fonds national qui sera mis au point pour l'année prochaine.

Les études réalisées pour le compte de Paris métropole insistent sur d'autres travers du FSRIF actuel :

– en premier lieu, le système serait insuffisamment redistributif, en attribuant des dotations par habitant comparables à des communes dans des situations très différentes ;

(1) La carte correspondant à cet effet peut être consultée dans l'étude de l'IAURIF réalisée pour le bureau de Paris métropole du 15 février 2011 à l'adresse suivante : [http://www.iau-idf.fr/fileadmin/user\\_upload/Enjeux/Paris\\_metropole/Developpement-solidarite/Bureau\\_du\\_15\\_fevrier.pdf](http://www.iau-idf.fr/fileadmin/user_upload/Enjeux/Paris_metropole/Developpement-solidarite/Bureau_du_15_fevrier.pdf)

**EXEMPLES DE COMMUNES RECEVANT DES DOTATIONS COMPARABLES**

(en euros)

Commune	Population	PFI/hab	Revenu/hab	FSRIF/hab
A	26 000	701	10 000	52
B	39 000	900	10 000	48
C	90 000	1 050	11 400	45
D	17 000	1 200	8 000	52
E	17 000	1 400	10 000	47

Source : Comité syndical de Paris métropole, document du 17 juin 2011

– en second lieu, le système générerait des effets de seuil importants, certaines communes à la richesse comparable se trouvant dans une situation radicalement opposée.

**EXEMPLES DE COMMUNES RECEVANT DES DOTATIONS COMPARABLES**

(en euros)

Commune	Population	PFI/hab	Revenu/hab	FSRIF/hab
A	82 000	13 040	10 079	32
B	23 000	13 011	10 617	0
C	17 000	849	15 734	35
D	24 000	844	15 389	0
E	29 000	936	14 100	29
F	31 000	941	14 900	0

Source : Comité syndical de Paris métropole, document du 17 juin 2011

**II.– LE FONDS DE PÉRÉQUATION DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE  
À COMPTER DE 2012**

La présente réforme du FSRIF a été programmée par l'article 125 de la loi de finances pour 2011 qui, tout en posant le principe de la création du fonds de péréquation intercommunal, a prévu dans son paragraphe VII qu'à compter de 2012 « *il est créé à destination des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans la région d'Île-de-France, un fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales* » dont l'objectif de ressources est fixé « *dès 2012 à un niveau au moins égal à celui de 2009* ». Cette référence à l'année 2009 se justifie par la baisse du montant total du fonds en 2009 due à la baisse de la contribution de la ville de Paris en 2010 mentionnée précédemment.

Cet article fixe en outre le montant du fonds en 2015 à 1,5 fois ce niveau, soit environ 270 millions d'euros.

À ce stade, il faut rendre hommage aux élus de la région d'Île-de-France groupés au sein de Paris métropole qui ont su mener en interne les concertations nécessaires ainsi que le travail de simulation nécessaire à la mise au point d'un consensus. Ce dernier travail était d'ailleurs d'une grande complexité compte tenu des effets de la réforme de la fiscalité locale qu'il fallait intégrer dans le calcul du

potentiel financier des communes et intercommunalités avec une connaissance parcellaire de certaines informations, notamment les montants attribués à ces collectivités au titre de la CVAE et donc, par conséquent, au titre de la DCRTP et du FNGIR.

Ce travail a permis d'aboutir à une prise de position rendue publique le 17 juin 2011, dont le présent article reprend l'essentiel des propositions. Par égard pour ce travail considérable et fondamental pour la qualité de l'œuvre législative, le Rapporteur spécial prendra un soin particulier à justifier les raisons pour lesquelles le législateur pourrait s'en écarter sur des points somme toute mineurs du dispositif.

## A.– LES PRINCIPES RETENUS POUR LE FUTUR FONDS DE PÉRÉQUATION

### 1.– Une montée en puissance linéaire jusqu'en 2015

Les deux premiers alinéas prévoient que le fonds passera de 210 millions d'euros en 2012 à 230 millions d'euros en 2013, puis 250 millions d'euros en 2014. À compter de 2015, les ressources du fonds seront stabilisées à 270 millions d'euros.

Il n'est pas inutile de souligner que cette montée en puissance du fonds se traduira inmanquablement par un effort des communes les plus favorisées de la région. Rapporté au PIB régional de près de 552 milliards d'euros, le montant transitant par le fonds atteindra par conséquent 0,05 % du PIB régional mais 1,8 % du potentiel financier des communes de la région (contre 1,2 % actuellement avec un montant de 185 millions d'euros) <sup>(1)</sup>.

### 2.– Les collectivités éligibles au prélèvement

**L'alinéa 4** du présent article prévoit désormais que les communes contributrices seront celles dont le potentiel financier par habitant est supérieur au PFI moyen par habitant des communes de la région d'Île-de-France. Est donc abandonnée toute forme de prélèvement sur les EPCI à fiscalité propre.

**L'alinéa 5** prévoit toutefois que les communes dont l'indice synthétique est supérieur à 1,2 ne peuvent pas être contributrices.

Ces deux dispositions formalisent les décisions de Paris métropole selon lesquelles le nombre de contributeurs au FSRIF doit être élargi pour assurer une certaine acceptabilité des prélèvements. **D'après les simulations de la DGCL, ce nouveau critère devrait permettre de cibler 110 contributeurs pour 176 bénéficiaires (contre 76 contributeurs, dont 72 communes, et 145 bénéficiaires en 2011).**

---

(1) D'après l'étude de l'IAURIF réalisée pour le bureau de Paris métropole du 15 février 2011, le potentiel financier des communes et intercommunalités de la région d'Île-de-France est de 14 863 millions d'euros en 2009.



Le principe n° 5 de la décision du bureau de Paris métropole précise en outre que, « *pour concentrer la redistribution, ne sont bénéficiaires nettes que les communes ayant un indice supérieur à 1,2 (valeur médiane arrondie) ; et ne sont contributrices nettes que les communes dont l'indice est inférieure à ce même seuil* ».

Les représentants de Paris métropole ont récemment fait valoir que ce seuil de 1,2 n'avait, en réalité, vocation à être repris qu'en tant qu'il était, dans leurs simulations, représentatif la valeur médiane, sachant que cette dernière notion pourrait utilement figurer dans la loi.

### 3.– La détermination du montant prélevé

**L'alinéa 6** prévoit que le montant total du prélèvement annuel est réparti entre les communes contributrices en fonction de leur écart relatif au carré entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes de la région d'Île-de-France.

D'après les indications données par le directeur général des Collectivités territoriales lors de son audition devant notre Commission le 21 septembre 2011, le fait de mettre cet écart au carré permet de polariser d'avantage les écarts et donc de rendre le prélèvement progressif qui ne l'est actuellement.

Conformément aux préconisations du bureau de Paris métropole, ce prélèvement est assorti de plusieurs dispositifs de plafonnement permettant d'éviter les blocages :

- il ne peut excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune (telles que constatées dans son compte administratif) ;
- il ne peut excéder 150 % du montant du prélèvement opéré en 2009 ;
- les communes qui deviennent contributrices voient le montant de leur contribution abattue de 50 %.

D'un point de vue technique, le prélèvement sera opéré sur les douzièmes de taxes et impositions perçues par voie de rôle versés aux communes et aux EPCI à partir du compte d'avance aux collectivités territoriales.

### 4.– L'éligibilité au reversement

**Le II de cet article** prévoit que les ressources du FSRIF seront réparties entre les communes de plus de 5 000 habitants dont la valeur de l'indice synthétique de ressources et de charges est supérieure à 1,2.

Le présent article établit donc un parallèle avec ce même seuil applicable pour le prélèvement conformément à ce qui est demandé par les élus de la métropole capitale en supprimant par ailleurs la distinction entre les communes de 5 000 à 10 000 et de plus de 10 000 habitants.

D'après les simulations réalisées par Paris métropole, le fait de ne pas utiliser ce seuil de 1,2 conduirait à faire passer de 145 à 300 communes le nombre de bénéficiaires.

**Les simulations de la DGCL montrent que ce dispositif permettra de faire bénéficier du fonds 176 communes (contre 145 bénéficiaires en 2011).**

L'indice synthétique de ressources et de charges est calculé à partir du rapport de chaque commune à la moyenne régionale :

- du potentiel financier par habitant, pondéré à hauteur de 50 % ;
- du revenu moyen par habitant, pondéré à hauteur de 25 % ;
- du nombre de logements sociaux, pondéré à hauteur de 25 %.

Cet indice synthétique est donc légèrement différent de celui en vigueur sans pour autant s'en écarter fondamentalement (PFI à hauteur de 55 %, logements sociaux à hauteur de 15 %, nombre de bénéficiaires d'aides au logement à hauteur de 20 %, revenu moyen à hauteur de 10 %). La clé de calcul actuel est d'ailleurs très proche de celle utilisée pour la DSU (PFI à hauteur de 45 %, nombre de logements sociaux pondéré à hauteur de 15 %, nombre de bénéficiaires d'aides au logement pondéré à hauteur de 30 %, revenu moyen pondéré à hauteur de 10 %).

Les critères de ressources et de charges à prendre en compte dans le calcul de l'indice synthétique sont toujours un casse-tête pour le législateur qui doit arbitrer entre des intérêts divergents.

Le rapport Durieux-Subremon de mai 2010<sup>(1)</sup> contient des éléments particulièrement intéressants sur le subtil équilibre à respecter pour élaborer un indice synthétique :

– le choix de certains indicateurs de charges comme le nombre de logements sociaux ou le nombre de bénéficiaires d'aides au logement sera privilégié lorsque le législateur souhaite donner une fonction redistributrice forte au fonds. En effet, compte tenu de la répartition par quartile des communes françaises, ces indicateurs permettront d'augmenter l'ampleur de la redistribution ;

---

(1) Rapport IFG-IGA, « Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises », mai 2010.

**RÉPARTITION DES COMMUNES DE MÉTROPOLE  
EN FONCTION DES CRITÈRES DE PÉRÉQUATION**

(en pourcentage)

	Superficie	Population	Aides au logement	Logements sociaux
1 <sup>er</sup> quartile	8	2	0	0
2 <sup>ème</sup> quartile	14	4	0	0
3 <sup>ème</sup> quartile	24	10	1	1
4 <sup>ème</sup> quartile	54	81	99	99

Source : Rapport IGF-IGA Durieux-Subremon.

– s’agissant de l’articulation des indicateurs entre eux, le rapport met en évidence une forte corrélation entre le critère relatif aux aides au logement et celui relatif aux logements sociaux. En retenant ces deux critères qui sont d’ailleurs fortement concentrés, comme le fait actuellement le FSRIF, le dispositif tend à surpondérer l’importance de certaines communes.

L’ensemble de ces problématiques ont été largement débattues au Comité des finances locales s’agissant des critères à retenir pour le fonds national. Il en était arrivé à l’idée que le potentiel financier rénové devait être le pivot de toute politique de péréquation et que le revenu moyen d’une commune synthétisait à lui seul les charges, notamment dans leur dimension sociale, pesant sur les communes.

D’une certaine manière, l’ensemble de ces considérations ont été prises en compte pour bâtir le futur FSRIF, dans la mesure où le critère relatif aux logements sociaux a été retenu à l’exclusion de celui relatif aux aides au logement, tandis que le critère relatif au revenu moyen doit recevoir, dans le nouveau dispositif, une pondération beaucoup plus importante que dans le dispositif actuel.

**5.– La détermination du montant reversé**

Le **paragraphe III** du présent article prévoit que l’attribution revenant à chaque commune éligible est calculée en fonction du produit de sa population par son indice synthétique ; ce produit est ensuite pondéré par un coefficient variant de 2 à 0,5 dans l’ordre croissant du rang de classement des communes éligibles, de façon à accentuer le caractère redistributif du dispositif.

**6.– Les mécanismes de garantie**

**Le IV et le V du présent article** prévoient en outre deux mécanismes de garantie :

– une commune qui reste éligible aux reversements ne peut recevoir moins de 50 % de son attribution au titre de l’année précédente ;

– une commune qui perd son éligibilité aux reversements reçoit, l'année suivante et pour cette seule année, 50 % du montant perçu avant la perte de l'éligibilité.

#### 7.– L'articulation entre le FSRIF et le futur fonds national

Conformément aux préconisations du Comité des finances locales, l'articulation entre le FSRIF et le futur fonds national a été soigneusement prévue afin de permettre à la fois un abondement suffisant du fonds régional et une participation suffisante de l'Ile-de-France à la péréquation nationale.

A cet effet, **l'alinéa 26** de l'article 58 du présent projet de loi prévoit en premier lieu que les montants prélevés ou perçus au titre du FSRIF sont intégrés dans le calcul du potentiel fiscal agrégé de l'intercommunalité à laquelle la commune adhère. Ce potentiel fiscal agrégé servira ensuite à évaluer la richesse de l'intercommunalité pour déterminer un éventuel prélèvement ou un reversement au titre du fonds national.

**L'alinéa 35** de ce même article prévoit ensuite un mécanisme de plafonnement global des montants prélevés au titre du FSRIF et du fonds national, fixé, pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune isolée, à 15 % du produit qu'ils ont perçu au titre des ressources servant de base au calcul du potentiel fiscal agrégé.

Ce plafonnement global s'ajoute au plafonnement spécifique au fonds régional, établi à *10% des dépenses réelles de fonctionnement*.

Il résulte de l'ensemble dispositions que certaines communes d'Ile-de-France pourront être prélevées à la fois au titre du FSRIF et du FPIC, lorsqu'elles sont restées isolées.

Par ailleurs, compte tenu de l'alinéa 34 de l'article 58 relatif au FPIC prévoyant les modalités de répartition du prélèvement au fonds national entre l'EPCI et les communes membres au prorata de leurs ressources, une commune d'Ile-de-France en intercommunalité pourront contribuer à titre personnel au fonds régional et voir une partie de la contribution intercommunale lui revenir par ailleurs.

Les premières simulations transmises au Rapporteur spécial montrent toutefois que, à de nombreuses reprises, les communes d'Île-de-France pourront être prélevées au titre du fonds national et bénéficiaires au titre du fonds régional.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF-81 de M. Marc Goua.*

**M. Marc Goua.** Il s'agit d'assurer le bénéfice du FSRIF aux communes les plus défavorisées d'Île-de-France.

**M. François Pupponi.** Pour ce faire, nous proposons de retenir la médiane dans le calcul.

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, la Commission **adopte** l'amendement n° II-CF-81 (amendement n° 64).*

*La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF-82 de M. Marc Goua.*

**M. Marc Goua.** Il s'agit d'assurer l'égalité des communes contributrices au FPIC sur l'ensemble du territoire tout en veillant à préserver la spécificité et l'intégrité du mécanisme de péréquation propre à l'Île-de-France.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, la Commission **rejette** l'amendement n°II-CF-78.*

*La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF-82 de M. Marc Goua.*

**M. François Pupponi.** Il s'agit d'assurer une garantie minimale de ressources aux communes d'Île de France, égale à 60 % du potentiel financier moyen par habitant des communes de la région.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, la Commission **rejette** l'amendement n°II-CF-82.*

*La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF-80 du même auteur.*

**M. Marc Goua.** Il s'agit de rétablir l'obligation pour les communes et pour le Gouvernement de présenter une information sur l'utilisation du FSRIF.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial et du Rapporteur général, cet amendement est **rejeté**.*

*La Commission **adopte** l'article 59 **ainsi modifié**.*



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

**Amendement n° II-CF 71 Rect. présenté par M. Michel Bouvard**

### ARTICLE 53

Après l'alinéa 33 est inséré l'alinéa suivant :

*« 1°bis le II est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Un abattement de 50 % est opéré sur le prélèvement des départements ruraux contributeurs. »*

*1°ter Le III est*

*« 3° Un abattement de 50 % est opéré sur le prélèvement des départements ruraux. » »*

**Amendement n° II-CF 72 présenté par M. Michel Bouvard**

### ARTICLE 53

L'alinéa 16 est supprimé.

**Amendement n° II-CF 73 Rect. présenté par M. Michel Bouvard**

### ARTICLE 53

Après l'alinéa 33 est inséré l'alinéa suivant :

*« 1°bis Au premier alinéa du II, le mot « urbains » est ajouté après le mot « les départements » ; au second et sixième alinéa du III, le mot « urbain » est ajouté après le mot « département ». »*

**Amendement n° II-CF 74 Rect. présenté par MM. Bernard Carayon, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et Michel Bouvard**

### ARTICLE 55

À l'alinéa 8, supprimer les mots :

*« de la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques prévue aux articles L. 2333-49 à L. 2333-53, »*

**Amendement n° II-CF 76 Rect. présenté par MM. Bernard Carayon, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et Michel Bouvard**

**ARTICLE 58**

I.– À l’alinéa 21, supprimer les mots :

*« de la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques prévue aux articles L. 2333-49 à L. 2333-53, ».*

**Amendement n° II-CF 78 présenté par M. Marc Goua et les commissaires membres du groupe SRC de la commission des Finances**

**ARTICLE 59**

L’alinéa 7 est ainsi rédigé :

« a) Le prélèvement au titre du présent FSRIF sur les communes qui y sont contributrices est réalisé en amont du prélèvement du FPIC, tel que défini à l’article 58 du présent projet de loi. Les prélèvements cumulés au titre du FPIC et du FSRIF ne peuvent excéder 10 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ; »

**Amendement n° II-CF 79 présenté par M. Marc Goua et les commissaires membres du groupe SRC de la commission des Finances**

**ARTICLE 58**

Rédiger ainsi l’alinéa 35 :

« 4° La somme des prélèvements opérés en application du 2° du présent article et de ceux effectués en application de l’article L. 2531-13 au titre de l’année précédente ne peuvent excéder, pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune mentionnés au 1°, 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ».

**Amendement n° II-CF 80 présenté par M. Marc Goua et les commissaires membres du groupe SRC de la commission des Finances**

**ARTICLE 59**

Supprimer les alinéas 22 et 23.



**Amendement n° II-CF 81 présenté par M. Marc Goua et les commissaires membres du groupe SRC de la commission des Finances**

**ARTICLE 59**

Aux alinéas 5 et 12, remplacer « 1,2 » par « la médiane ».

**Amendement n° II-CF 82 présenté par M. Marc Goua et les commissaires membres du groupe SRC de la commission des Finances**

**ARTICLE 59**

Après l'alinéa 12, insérer l'alinéa suivant :

« Elles sont prioritairement réparties de manière à ce que le potentiel financier par habitant de chaque commune potentiellement bénéficiaire du fonds atteigne 60 % du potentiel financier moyen par habitant des communes de la Région Île-de-France ».

**Amendement n° II-CF 83 présenté par M. Marc Goua et les commissaires membres du groupe SRC de la commission des Finances**

**ARTICLE 58**

Rédiger ainsi l'alinéa 35 :

« 4° La somme des prélèvements opérés en application du 2° du présent article et de ceux effectués en application de l'article L. 2531-13 au titre de l'année précédente ne peuvent excéder, pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune mentionnés au 1°, 10 % du produit qu'ils ont perçu au titre des ressources mentionnées aux 1° à 5° du I de l'article L. 2336-2 l'année de répartition ».

**Amendement n° II-CF 84 présenté par M. Marc Goua et les commissaires membres du groupe SRC de la commission des Finances**

**ARTICLE 58**

I.- L'alinéa 34 est ainsi rédigé :

« 3° Le prélèvement calculé pour chaque ensemble intercommunal conformément au 2° est réparti entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres, à l'exception des communes contributrices au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) tel que défini à l'article 59 du présent projet de loi, au prorata des produits qu'ils ont perçus chacun au titre des ressources mentionnées aux 1° à 5° du I de l'article L. 2336-2, minorées pour les établissements publics de coopération intercommunale de la somme des attributions de compensation versées à

chacune de ses communes membres. Toutefois, les modalités de répartition interne de ce prélèvement peuvent être fixées librement par délibération, prise avant le 30 juin de l'année de répartition, du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale statuant à l'unanimité.

**Amendement n° II-CF 106 présenté par M. Bernard Carayon, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances**

**ARTICLE 58**

À l'alinéa 40, après le mot : « prélèvement », insérer les mots :

« d'un montant égal aux régularisations effectuées l'année précédente et ».

**Amendement n° II-CF 107 présenté par M. Bernard Carayon, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez**

**ARTICLE 53**

I.— Aux alinéas 10 et 26, substituer aux mots :

« à 95 % du »,

le mot :

« au » ;

II.— Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« L'augmentation de la dotation de péréquation des départements est compensée à due concurrence par une minoration de la garantie visée au quatrième alinéa de l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales.

**Amendement n° II-CF 108 présenté par M. Bernard Carayon, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez**

**ARTICLE 56**

I.— Après l'alinéa 21, insérer l'alinéa suivant :

« 7° *bis* Au quatrième alinéa de l'article L. 2334-22, après le mot : « montagne », sont insérés les mots : « ou pour les communes insulaires » ;

II.— Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« III.— L'augmentation de la dotation visée à l'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales résultant du 7° *bis* du I du présent article est compensée à due concurrence par une minoration de la garantie visée au 4° de l'article L. 2334-7 du même code. »

**Amendement n° II-CF 109 présenté par M. Bernard Carayon, rapporteur spécial au nom de la commission des finances et M. Gilles Carrez**

#### ARTICLE 54

I.— Rédiger ainsi les deux dernières phrases de l'alinéa 11 :

« Cette dotation comprend une **seconde fraction** dont le montant est réparti entre les communes insulaires **de métropole** dont le territoire est situé au sein d'un parc naturel marin mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement, en proportion de la superficie de chaque commune. Cette dotation comprend une **troisième fraction** dont le montant est réparti entre les autres communes insulaires dont le territoire est situé au sein d'un parc naturel marin mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement, en proportion de la superficie de chaque commune. Le montant de la première fraction est fixé à 3,2 millions d'euros et celui de chacune des deux autres fractions à 150 000 euros. »

II.— En conséquence, à l'alinéa 14, après la référence :

« L. 2334-7 »,

insérer les mots :

« de la dotation en faveur des parcs nationaux et des parcs naturels marins visée au 5° du même article, ».



**ANNEXE :**  
**LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– MM. Arnaud MENGUY, conseiller technique au cabinet du ministre chargé des Collectivités territoriales, et Rodolphe VINCENT, conseiller parlementaire

– M. David PHILOT, sous-directeur à la direction générale des collectivités locales (DGCL), et Mme Carole PUIG, chef du bureau des concours financiers de l'État

– MM. Philippe LAURENT, maire de Sceaux, vice-président de l'Association des maires de France (AMF) et président de la commission des Finances et de la Fiscalité et Alain ROBY, responsable du département « finances » de l'AMF.