



N° 2267

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE
SUR LE PROJET DE LOI (n° 2234)
de finances pour 2015

TOME XII

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. OLIVIER DUSSOPT
Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les réponses aux questionnaires budgétaires devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2014 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, 51 réponses complètes aux 82 questions posées étaient parvenues au rapporteur pour avis, soit un taux de réponse de 62,2 %. Cependant, 26 réponses supplémentaires ont été reçues courant octobre ; au total, 137 sous-questions, correspondant à 77 questions, ont reçu une réponse, soit un taux de réponse de 93,9 %.

Le rapporteur pour avis remercie les services du ministère de la Décentralisation et de la fonction publique et du ministère des Finances et des comptes publics de leur coopération.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR 2015	7
I. UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LA RESTAURATION DES COMPTES PUBLICS	7
A. UNE DIMINUTION EN VALEUR DE L'ENVELOPPE NORMÉE DE 11 MILLIARDS D'EUROS SUR TROIS ANS	7
1. Quatre années de maîtrise du volume des concours financiers aux collectivités territoriales	7
2. Une contraction de 19,35 % des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales sur trois ans	8
3. La répartition de cet effort entre les strates de collectivités territoriales	10
B. LE MAINTIEN D'UNE FORTE PROGRESSION DES FONDS DE PÉRÉQUATION	14
1. Une revalorisation importante des dotations de péréquation verticale	14
2. Le maintien de la progression prévue des dotations de péréquation horizontale ...	17
C. LA STABILITÉ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	18
1. Une importante refonte de l'architecture budgétaire	18
2. La stabilité des crédits budgétaires destinés aux collectivités territoriales.....	19
3. L'évolution par programme et par action	22
II. DES CONSÉQUENCES POTENTIELLEMENT DOMMAGEABLES POUR L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	24
A. LE RÔLE IRREMPLAÇABLE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL	24
B. LA NÉCESSITÉ DE GARANTIR LE MAINTIEN DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL	26
C. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS POUR DÉFENDRE LE NIVEAU DE L'INVESTISSEMENT LOCAL	28
D. LA MISE EN PLACE D'UN OBJECTIF NATIONAL D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE	29
1. Un indicateur doublement contestable.....	30
2. Une distinction utile entre dépenses de fonctionnement et effort d'investissement.....	31

SECONDE PARTIE : L'IMPACT FINANCIER DE LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	33
I. LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE, COROLLAIRE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	33
A. UN PRINCIPE ANCIEN DU DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	33
B. LA DÉNONCIATION DE L'ENCHEVÊTREMENT DES COMPÉTENCES ET DES FINANCEMENTS LOCAUX.....	35
C. LES ÉVOLUTIONS ET HÉSITATIONS DU LÉGISLATEUR.....	37
1. La limitation à partir de 2015 de la clause de compétence générale des régions et des départements prévue en 2010.....	37
2. Le rétablissement de la clause de compétence générale par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.....	39
3. Une nouvelle remise en cause de la clause de compétence générale prévue dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.....	40
II. LES DIFFICULTÉS À ÉTABLIR UNE ESTIMATION CLAIRE ET OBJECTIVE DES MASSES FINANCIÈRES QUI SERAIENT REMISES EN CAUSE PAR L'ABANDON DE LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS	41
A. LE CARACTÈRE LAPIDAIRE DES ÉTUDES D'IMPACT DES DIFFÉRENTS PROJETS DE LOI.....	41
1. L'impact financier de la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions selon l'étude d'impact du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.....	41
2. L'absence de données chiffrées à l'appui du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.....	43
B. DES ÉVALUATIONS TOUJOURS APPROXIMATIVES DES ENJEUX FINANCIERS	45
C. LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER À UNE ANALYSE PLUS APPROFONDIE AVANT L'EXAMEN DU PROJET DE LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE.....	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	87

MESDAMES, MESSIEURS,

Il n'est plus excessif de dire que 2015 sera un tournant dans l'évolution des finances des collectivités territoriales : après trois années de gel en valeur et une année de baisse en partie compensée par des ressources nouvelles, le programme de stabilité présenté en mai dernier par le Gouvernement va conduire, pendant les trois prochaines années, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à connaître une baisse progressive mais durable, destinée à atteindre 11 milliards d'euros dans trois ans. Cet effort va être essentiellement porté par le prélèvement sur les recettes de l'État destiné à financer la dotation globale de fonctionnement, les crédits de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales » étant globalement gelés depuis 2009.

Cette contraction des transferts financiers, nécessaire à l'assainissement de nos finances publiques, aura lieu concurremment avec les efforts effectués par l'État et les régimes de sécurité sociale : cependant votre rapporteur pour avis rappelle que les collectivités supporteront 22 % de l'effort total fourni, alors que leur dette ne représente que 9,5 % du volume de l'endettement des administrations publiques et ne peut servir qu'à l'investissement public, dont elles réalisent 70 % en 2013.

L'impact sur les budgets locaux sera tel qu'il ne pourra plus être compensé par des mesures d'économies à la marge : comme les audits par votre rapporteur pour avis des principales associations représentatives des élus locaux l'ont montré, l'exercice budgétaire 2015, et encore plus l'exercice budgétaire 2016, va nécessiter pour les collectivités d'effectuer des choix et des économies dépassant le simple ajustement conjoncturel.

Cette compression des crédits de transfert pourra avoir trois répercussions, entre lesquelles chaque collectivité territoriale va devoir arbitrer :

- faire des économies dans le champ de ses dépenses de fonctionnement ;
- recourir à l'impôt ou à l'emprunt pour atténuer la baisse de son train de vie ;
- et / ou renoncer à dégager une épargne brute nécessaire pour investir.

Les réponses varieront d'une collectivité locale à l'autre, mais les enjeux sont d'importance car ils concernent la cohésion et l'avenir de nos territoires.

C'est pourquoi il semble à votre rapporteur pour avis qu'il est plus que jamais nécessaire que l'examen parlementaire contribue à renforcer deux solutions esquissées par le Gouvernement dans le présent projet de loi de finances : il convient de garantir la montée en puissance voire de renforcer les dispositifs de péréquation, afin que les territoires les plus fragiles voient compenser la baisse programmée des dotations ; dans le même temps, il convient de limiter le plus possible l'impact de cette mesure sur l'investissement des collectivités territoriales.

L'année prochaine, le deuxième volet de la réforme territoriale va prochainement être examiné par le Parlement. Dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, le Gouvernement propose de revenir sur la clause de compétence générale reconnue aujourd'hui aux régions et aux départements pour engager des dépenses utiles à leur territoire sans disposer d'habilitation législative spécifique pour le faire.

Souhaitant connaître l'impact financier pour ces collectivités territoriales, mais aussi les conséquences à attendre pour les secteurs appelés à ne plus faire appel à ces financeurs, votre rapporteur pour avis aurait souhaité disposer de données permettant de juger précisément le champ et les conséquences de cette mesure législative.

En l'absence d'étude générale ou de cas particuliers permettant de juger sur pièce de la nature et des montants de ces dépenses engagées sur le seul fondement juridique de la compétence générale, votre rapporteur pour avis ne peut que rester circonspect devant les conséquences de cette réforme, pouvant potentiellement concerner 15 à 20 % du budget de ces collectivités territoriales.

Aussi il ne peut que profiter de l'examen des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour suggérer au Gouvernement de faire procéder à une telle étude avant l'examen du prochain projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

PREMIÈRE PARTIE : LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR 2015

I. UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LA RESTAURATION DES COMPTES PUBLICS

A. UNE DIMINUTION EN VALEUR DE L'ENVELOPPE NORMÉE DE 11 MILLIARDS D'EUROS SUR TROIS ANS

1. Quatre années de maîtrise du volume des concours financiers aux collectivités territoriales

Le présent projet de loi de finances s'inscrit dans une nouvelle trajectoire des finances publiques.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'après trois années de gel en valeur, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont diminué de 1,5 milliard en 2014, dans le cadre d'un pacte de confiance et de responsabilité établi entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013.

En accord avec le comité des finances locales (CFL), cette contribution a été appliquée sur la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes (588 millions d'euros), des départements (476 millions d'euros) et des régions (184 millions d'euros), et sur la dotation d'intercommunalité pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (252 millions d'euros).

Afin d'atténuer les effets de cette diminution des composantes forfaitaires de la DGF pour les collectivités les plus pauvres, la loi de finances pour 2014 a, dans le même temps, augmenté de 119 millions d'euros les ressources consacrées à la péréquation au sein de la DGF (60 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité urbaine, 39 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale et 10 millions d'euros au titre de la dotation nationale de péréquation), en les finançant par une minoration des compensations d'exonération de fiscalité directe locale.

Dans ces conditions, le montant de la DGF s'est établi à 40,121 milliards d'euros en 2014, en diminution de 3,3 % par rapport à l'année précédente.

Dans le même temps, certaines catégories de collectivités territoriales ont pu bénéficier de nouvelles recettes fiscales. Ainsi notamment des ressources ont été mises à la disposition des départements, dont la situation financière et les difficultés à financer les allocations individuelles de solidarité ont justifié que le législateur prévoie de leur transférer les frais d'assiette et de recouvrement de la taxe foncière sur les propriétés bâties et leur accorder la faculté de relever pendant deux ans le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au-delà du taux maximal de 3,8 % pour atteindre 4,5 %.

Au total, si les recettes de fiscalité des collectivités territoriales ont augmenté en moyenne de 1,9% en 2013⁽¹⁾, les rendements fiscaux des collectivités ont connu des évolutions contrastées selon les impositions et d'une collectivité à l'autre : ainsi le montant de la CVAE devrait être en baisse de 2,5 % en 2014 pour représenter 15,9 milliards d'euros⁽²⁾. En outre, le rendement des impôts locaux a été pénalisé par le faible taux de revalorisation des valeurs locatives fixé à 0,9 % en 2014 par l'article 86 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Ces évolutions divergentes permettent de nuancer l'idée émise par certains, relativisant l'effort d'ores et déjà consenti par les collectivités territoriales. Ainsi la Cour des comptes, dans son rapport thématique sur les finances locales, estime que « *si l'enveloppe "normée" a effectivement baissé de 1,5 Md€ à périmètre constant, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, prévus par la loi de finances pour 2014, ont globalement augmenté de 319 M€ (+ 0,3 %). En effet, les subventions de différents ministères ont été augmentées (+ 201 M€) et des financements sur le programme d'investissements d'avenir (+ 200 M€) ont été versés aux collectivités territoriales.* » et que « *la baisse des dotations [a été] plus que compensée par l'évolution de la fiscalité transférée qui, hors formation professionnelle, augmente de 1,54 Md€ en 2014, dont 827 M€ de ressources nouvelles octroyées aux départements sous la forme d'un transfert de frais d'assiette et de recouvrement de la taxe foncière sur les propriétés bâties.* »⁽³⁾.

Du fait de la situation économique, certaines collectivités parmi les plus fragiles ont donc vu se conjuguer la baisse des dotations avec la baisse des recettes fiscales. Ainsi en 2013, « *24 % des départements ont enregistré une diminution du montant de leurs dotations et participations et huit départements [...] ont vu baisser à la fois leurs dotations et participations et leurs produits fiscaux* »⁽⁴⁾.

2. Une contraction de 19,35 % des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales sur trois ans

Le pacte de confiance et de responsabilité prévoyait une nouvelle baisse équivalente de 1,5 milliard en 2015, à répartir entre les trois strates de collectivités territoriales.

Aux termes de l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, « *les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* ». Ce principe souligne l'importance de l'association des collectivités territoriales à l'effort collectif de redressement

(1) *Rapport de l'Observatoire des finances locales*, Les finances des collectivités locales en 2014, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guéné, rapporteur, juillet 2014, p. 31.

(2) *Ibid.*, p. 25.

(3) *Cour des comptes*, Les finances publiques locales – rapport public thématique, octobre 2014, pp. 54-55.

(4) *Ibid.*, p. 36.

des finances publiques et ce, d'autant que leur rôle croissant dans la conduite des politiques publiques s'est traduit par une augmentation des besoins à financer, souvent issus de décisions auxquelles elles n'ont pas été associées, et des projets à piloter, pour lesquels les collectivités territoriales sont de plus en plus sollicitées. La dépense locale représente ainsi 21 % des dépenses publiques en 2013.

Cependant, l'évolution globale des finances publiques ne permet pas de maintenir cet engagement : confronté « *aujourd'hui à une situation caractérisée non seulement par une croissance durablement faible mais également par un ralentissement marqué de l'inflation* »⁽¹⁾, le Gouvernement a décidé la mise en place prévue, dans le programme de stabilité présenté en mai 2014, d'un plan d'économies sur les transferts en faveur des collectivités territoriales de 50 milliards d'euros sur trois ans.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, examiné concomitamment à la présente loi de finances, reprend ainsi le principe de la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement en prévoyant une baisse de 11 milliards de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, étalée sur les prochains exercices budgétaires, de 2015 à 2017.

Pour rappel, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales qui évoluent sous cette norme de dépense sont constitués :

– des prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales (50,5 milliards d'euros pour 2015) ;

– des crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », hors crédits ouverts sur la réserve parlementaire (2,7 milliards d'euros pour cette même année).

Cet effort, réparti en parts égales sur les trois années, se traduit par une diminution de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État de 3,67 milliards d'euros par an.

ÉVOLUTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
Enveloppe normée	56,86	53,20	49,53	45,86
Effort cumulé	–	3,67	7,34	11

Ainsi les concours financiers de l'État auront diminué en 2017 de 19,35 % par rapport à leur niveau actuel.

(1) Exposé des motifs du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (n° 2236) déposé le 1^{er} octobre 2014.

3. La répartition de cet effort entre les strates de collectivités territoriales

Dans le projet de loi de finances pour 2015, le Gouvernement propose, dans le cadre de la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques, de diminuer le montant de l'enveloppe normée de 3,67 milliards d'euros, soit 1,9 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités locales en 2013.

Au sein de l'enveloppe normée, c'est sur la dotation globale de fonctionnement que l'article 72 du présent projet de loi de finances prévoit de faire peser la minoration.

Reprenant la méthode déjà mise en œuvre l'année dernière, conformément aux préconisations émises par le comité des finances locales, le projet de loi de finances procède en deux étapes.

Une première répartition est opérée entre les différentes catégories de collectivités, en fonction des *recettes courantes* agrégées de chaque catégorie :

– 2 071 millions d'euros sur le bloc communal, pris en charge à 70 % par les communes et 30 % par les EPCI, soit une baisse de 1 450 millions d'euros sur la dotation forfaitaire des communes et une baisse de 621 millions d'euros sur la dotation d'intercommunalité ;

– 1 148 millions d'euros sur la dotation forfaitaire des départements ;

– 451 millions d'euros sur la dotation forfaitaire des régions.

Une seconde répartition est ensuite opérée à l'intérieur de chaque catégorie :

– les communes et EPCI verraient le prélèvement opéré au prorata de leurs ressources réelles de fonctionnement ; par ailleurs, la minoration du complément de garantie, appliquée pour financer les accroissements de population, serait plafonnée à 2 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente ;

– les régions répartiraient cette diminution au prorata de leurs recettes totales (fonctionnement et investissement) hors emprunts et prélèvement du fonds de garantie individuelle de ressources (FNGIR), avec définition d'une quote-part pour les régions d'outre-mer ;

– les départements se répartiraient la minoration en fonction d'un indice synthétique mesurant le niveau des charges (apprécié selon le revenu moyen par habitant), pour 70 %, et le niveau de marge de manœuvre fiscale (estimé en fonction du taux de taxe foncière sur le foncier bâti) pour 30 %.

Comme l'année dernière, la Cour des comptes a eu l'occasion de critiquer cette répartition, qui à ses yeux ne prend pas suffisamment en compte la situation financière relative de chacune des strates de collectivités territoriales, et

notamment de la part la plus importante de ressources fiscales pour laquelle le bloc communal est en mesure de moduler les taux d'imposition.

Selon la Cour, « *la baisse des dotations de l'État devrait être partagée entre les différentes catégories de collectivités en prenant en compte leurs trajectoires financières respectives qui ne sont pas identiques. Au sein d'une même catégorie, la répartition de la baisse des dotations devrait être appliquée selon une logique de péréquation intégrant les niveaux de ressources mais aussi de charges, appréciées au moyen de critères simples tels que le revenu par habitant* »⁽¹⁾.

À périmètre constant, l'enveloppe normée s'élève en 2015 à 53 milliards d'euros, soit une baisse de 6,5 % par rapport à 2014.

Au sein de cette enveloppe, le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé à 36,565 milliards d'euros, et représente ainsi 68 % des transferts financiers en faveur des collectivités territoriales.

(1) *Cour des comptes*, Les finances publiques locales – rapport public thématique, octobre 2014, p. 57.

CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Hors fiscalité transférée, dégrèvements, réserve parlementaire, subventions des ministères et produit des amendes transféré aux collectivités territoriales

(en millions d'euros ; en autorisations d'engagement)

	LFI 2014 format 2015	PLF 2015 à périmètre constant 2014	Évolution	Mesures de transfert et de périmètre	PLF 2015 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	40 121	36 565	- 8,9 %	- 8	36 558
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	21	19	- 9,4 %		19
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	41	41	0,0 %		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	10	5	- 50,0 %		5
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	25	25	0,0 %		25
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale *	1 751	1 738	- 0,7 %		1 738
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) *	292	167	- 42,6 %		167
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale *	744	633	- 14,9 %		633
Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	83	83	0,0 %		83
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	3 324	3 324	0,0 %		3 324
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	430	430	0,0 %		430
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	1	0	- 100 %		0
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4	4	0,0 %		4
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (corrections d'erreurs antérieures)	22,5	0	- 100 %		0
Compensation relais de la taxe professionnelle	0	0	0,0 %		0
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 769	5 935	2,9 %		5 935
Total prélèvements sur recettes	54 193	50 524	- 6,8 %	- 8	50 516
Dotation équipement des territoires ruraux (DETR)	616	616	0,0 %		616
Dotation globale d'équipement des départements	219	219	0,0 %		219
Dotation générale de décentralisation	1 539	1 539	4,1 %	64	1 603

	LFI 2014 format 2015	PLF 2015 à périmètre constant 2014	Évolution	Mesures de transfert et de périmètre	PLF 2015 à périmètre courant
Dotation de développement urbain / Dotation politique de la ville	100	100	0,0 %		100
Dotation pour les titres sécurisés	19	18	- 5,2 %		18
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	0	0	0,0 %		0
Dotations Outre- mer	150	150	00 %		150
Crédits de fonctionnement et d'investissement de la DGCL	2	3	11 %		3
Travaux divers d'intérêt local – réserve exécutive **	17	15	- 11 %		15
Subventions diverses	2	2	0 %		2
TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales	2 660	2 663	0,1 %	64	2 726
TOTAL des concours financiers de l'État aux collectivités locales	56 854	53 185	- 6,5 %	56	53 243

* « Variables d'ajustement »

** Ligne budgétaire « Subventions pour les travaux d'intérêt local » au sein du programme 122 « Concours spécifiques et administration », dont le montant est traditionnellement majoré par un amendement du Gouvernement après les arbitrages rendus dans le cadre de la réserve parlementaire.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015, mission « Relations avec les collectivités territoriales »

On constate ainsi que la dotation globale de fonctionnement va diminuer de 8,9 % et être amenée à supporter à elle seule la totalité de l'effort demandé aux collectivités territoriales en 2015.

Enfin, le montant courant est affecté par une modification de périmètre de l'ordre de 7,5 millions d'euros, destinée à prendre en compte la recentralisation de compétences sanitaires dans certains départements et le transfert du financement des centres d'information, de dépistage, et de diagnostic des infections sexuellement transmissibles des départements qui exercent cette compétence vers l'assurance maladie à compter de 2015.

Cependant, la méthodologie retenue et la complexité de ce dispositif rendent illusoire tout contrôle parlementaire des conséquences particulières de ces dispositions et de l'équité de l'effort fourni.

Votre rapporteur pour avis se réjouit ainsi de la mise en chantier d'une réforme de la dotation forfaitaire. Si les dispositions insérées dans le présent projet de loi ne constituent qu'une première simplification de l'architecture de la dotation forfaitaire des communes et des départements, il semble important que la répartition de la DGF puisse être mise à plat et effectuée sur des critères objectifs et non des situations passées. C'est à ce prix qu'elle pourra apparaître à la fois juste et équitable entre toutes les collectivités territoriales de la République.

B. LE MAINTIEN D'UNE FORTE PROGRESSION DES FONDS DE PÉRÉQUATION

Le produit de la fiscalité locale directe et indirecte représente 60 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales prises dans leur ensemble. La territorialisation de ces ressources induit une forte différenciation qui tend à s'accroître entre collectivités. En effet, les collectivités dont les bases fiscales sont importantes peuvent appliquer des taux modérés alors que celles dont les bases sont plus réduites sont souvent poussées à pratiquer des taux élevés. La péréquation, dont la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit le principe dans la Constitution ⁽¹⁾, vise à réduire les inégalités de ressources entre territoires. Elle prend deux formes : la péréquation dite « verticale » qui consiste en une réallocation des moyens à l'intérieur des dotations versées par l'État, la péréquation dite « horizontale » qui fait jouer des mécanismes de solidarité entre les ressources des collectivités locales appartenant à une même catégorie (régions, départements, bloc communal) ⁽²⁾.

L'effort demandé aux collectivités territoriales sera effectué sans que soient sacrifiées les ressources consacrées à la péréquation, notamment grâce à une augmentation du montant des dotations péréquatrices verticales de plus du double par rapport à celle de 2014, mais aussi en respectant la montée en puissance programmée des sommes destinées aux fonds de péréquation horizontale.

1. Une revalorisation importante des dotations de péréquation verticale

Depuis la loi de finances pour 2004, chacune des trois parts de la dotation globale de fonctionnement (DGF) destinée aux communes, départements et régions est désormais structurée selon le même principe : un ensemble « forfaitaire » destiné à préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre est complété par une fraction de péréquation ciblée sur les collectivités les plus défavorisées.

L'élément central de cette architecture a consisté à assurer, pour chaque niveau de collectivités, une alimentation pérenne de la péréquation. Ceci a été rendu possible grâce à une évolution annuelle de la part « forfaitaire » moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF, la différence majorant chaque année les sommes consacrées à la péréquation.

Au total, la part de la péréquation au sein de la DGF est passée de 6,66 % en 1994 à 18,7 % en 2014, soit un montant de 7,49 milliards d'euros et représente 15 % de l'enveloppe normée.

(1) L'article 72-2 de la Constitution prévoit désormais que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

(2) La deuxième partie du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) présentait un panorama complet des dispositifs de péréquation en place.

Le projet de loi de finances pour 2015 s'inscrit dans la dynamique de renforcement de la péréquation verticale en poursuivant la hausse des montants qui lui sont consacrés, alors même que le montant de la DGF sera en nette diminution.

Dans sa version initiale, le projet de loi de finances prévoyait que les dotations de péréquation augmenteraient de 228 millions d'euros par rapport à 2014, soit une hausse de 4,6 %. Ce renforcement de la péréquation était financé pour moitié par une diminution des compensations d'exonération de fiscalité locale au sein de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (dotations dites « variables d'ajustement ») et pour moitié par une diminution des composantes de la DGF.

Afin de limiter l'impact de la baisse des dotations pour les communes les plus pauvres, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. François Pupponi et plusieurs de ses collègues visant à renforcer la progression, déjà importante en 2015, de la péréquation verticale au bénéfice des communes. Pour cela, les enveloppes de la DGF et des allocations compensatrices de fiscalité directe locale ont été encore amputées chacune de 49,5 millions d'euros afin de permettre une hausse de la DSU de 180 millions d'euros (au lieu de 120 millions) et de la DSR de 117 millions d'euros (au lieu de 78 millions).

Selon des simulations fournies par la direction générale des collectivités locales à votre rapporteur pour avis, cet amendement devrait atteindre son objectif de compensation intégrale de la baisse des dotations en 2015 pour les 250 communes éligibles à la DSU cible. Alors qu'elles auraient dû voir leurs dotations baisser en moyenne de 0,38 % de leurs recettes budgétaires dans le cadre de l'effort demandé à tous, l'application de cet amendement devrait conduire ces communes à voir en moyenne leurs recettes budgétaires croître de 0,1 %. Les communes éligibles à la DSR cible devraient également voir leurs recettes augmenter de 0,15 %.

Cependant, il convient de ne pas négliger que cela conduira parallèlement à demander aux autres communes un effort supplémentaire de 4,82 % de celui prévu par le projet de loi initial.

Cet effort pourrait ne pas être réparti équitablement, car il conduirait 11 000 communes à voir l'écêtement de leur complément de garantie au titre des variables d'ajustement atteindre le plafond de 2 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente. Dans les faits, les communes intermédiaires seraient ainsi mises à contribution, alors que la baisse de leur DGF va financer l'effort des communes.

En outre, se pose la question de la pérennité d'un dispositif qui conduit à prélever chaque année une part plus importante des variables d'ajustement.

L'article 9 de la première partie du présent projet de loi de finances prévoit leur évolution. Comme l'observe la rapporteure générale de la commission des

Finances dans son rapport sur la première partie du projet de loi de finances, « *L'ajustement du périmètre, c'est-à-dire la minoration que le présent article propose d'appliquer aux variables, est égal à la différence entre l'ensemble de ces variables en valeur 2014 et le montant disponible pour le même ensemble dans le périmètre pour 2015, après progression de tous les autres concours. La différence, soit 326,4 millions d'euros, constitue le montant de minoration des variables d'ajustement en 2015 et il permet de déduire un taux de minoration de - 39 %, exprimé par référence au montant des variables voté en LFI pour 2014, c'est-à-dire 837,7 millions d'euros.* » ⁽¹⁾.

Toutefois, l'exclusion du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales, votée par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative de la rapporteure générale de la commission des Finances, a permis de diminuer de 160,4 millions d'euros le montant de minoration des variables pour 2015. Aussi au total, avec l'effet de l'amendement de M. Pupponi, celui-ci atteindrait 215,5 millions d'euros tandis que le montant nécessaire pour stabiliser l'enveloppe normée s'établira à 605,5 millions d'euros. Le taux de minoration des variables d'ajustement, exprimé par référence au montant voté en 2014, sera ramené à 25,7 %.

Cette amélioration ne remet cependant pas en cause le constat de la rapporteure générale qui souligne qu' « *à ce rythme, les variables seront épuisées d'ici deux ans. Il est donc urgent de remettre à plat la dotation globale de fonctionnement pour limiter le dynamisme de certaines de ses composantes* » ⁽²⁾.

Ainsi, les trois principales dotations de péréquation verticale incluses au sein de la dotation globale de fonctionnement verraient leur montant revalorisé de la manière suivante :

- *Pour le bloc communal :*

- la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotée de 1 550 millions d'euros en 2014, augmenterait au minimum de 180 millions d'euros (au lieu de 120 millions prévus par le projet de loi initial) ;

- la dotation de solidarité rurale, qui s'est élevée à 954 millions d'euros en 2014, serait revalorisée de 117 millions d'euros (au lieu de 78 millions d'euros prévus par le projet de loi initial) ;

- la dotation nationale de péréquation, distribuant 784 millions d'euros en 2014, serait augmentée de 10 millions d'euros ;

(1) *Rapport fait sur le projet de loi de finances pour 2015 par Mme. Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances (n° 2260) tome II, Examen de la première partie du projet de loi de finances : Conditions générales de l'équilibre financier, pp. 224-225.*

(2) *Ibid.*, p. 225.

● *Pour les départements :*

En 2014, le montant de la dotation de péréquation urbaine s'élève à 626 millions d'euros (progressant de 0,56 % par rapport à 2013) et celui de la dotation de fonctionnement minimale à 796 millions d'euros (soit une hausse de 0,8 % par rapport à l'année passée).

Dans le présent projet de loi de finances, le Gouvernement propose d'accroître les dotations de péréquation verticale des départements de 20 millions d'euros. Il appartiendra au comité des finances locales de répartir cette hausse entre les deux dotations de péréquation.

● *Pour les régions :*

Comme en 2014, le projet de loi de finances ne prévoit pas de modifications du montant de 193 millions d'euros affecté à la dotation de péréquation des régions.

Par ailleurs, afin d'améliorer sa visibilité sans en modifier le mécanisme, la dotation de développement urbain est rebaptisée « dotation politique de la ville ».

2. Le maintien de la progression prévue des dotations de péréquation horizontale

Dans le même esprit, la montée en puissance de la péréquation horizontale respectera le rythme initialement prévu.

Ainsi, le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) passera de 570 millions à 780 millions en 2015 respectant ainsi le calendrier de sa montée en puissance arrêté en 2011 ⁽¹⁾.

Le Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF) sera alimenté en 2015 à hauteur de 270 millions d'euros, soit une augmentation de 20 millions d'euros par rapport à 2014, conformément à l'objectif de ressources fixé par l'article 145 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

Le Conseil constitutionnel ayant censuré, parmi les modalités de prélèvement sur les ressources des communes franciliennes contributrices au FSRIF, le mécanisme de plafonnement du prélèvement opéré à partir de 2012 sur les ressources des communes au titre de ce fonds en proportion du montant acquitté en 2009, au motif qu'il avait introduit une rupture d'égalité suivant la date à laquelle les communes sont devenues contributrices ⁽²⁾, l'article 59 du présent

(1) En application de l'article. L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, les ressources de ce fonds national de péréquation sont fixées à 780 millions d'euros en 2015 et à 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre à compter de 2016.

(2) Décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014, Commune de Guyancourt.

projet de loi de finances limite ainsi la hausse de la contribution de chaque commune au FSRIF à la moitié de la hausse des ressources du fonds, tout en préservant l'objectif global de montée en puissance de la péréquation entre collectivités franciliennes.

C. LA STABILITÉ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont la commission des Lois est saisie pour avis, ne représentent que 4 % de l'effort financier total de l'État (hors fiscalité transférée). Elle ne regroupe en effet que les dotations budgétaires gérées par la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui représenteront, en 2015, 2,664 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,612 milliards d'euros en crédits de paiement.

1. Une importante refonte de l'architecture budgétaire

Le budget pour 2015 est marqué par une remise à plat de l'architecture budgétaire de la mission, avec le passage d'une logique de définition des programmes en fonction de leurs destinataires à une logique de répartition par nature des dotations qui a entraîné un profond changement de nomenclature.

La mission est ainsi passée de quatre à deux programmes :

– le programme 119 désormais intitulé « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » regroupe les concours financiers de droit commun et comporte 6 actions et 21 sous-actions. Il est issu de la fusion des anciens programmes 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » (2 actions et des 9 anciennes sous-actions), 120 « Concours financiers aux départements » (2 actions et sous-actions) et 121 « Concours financiers aux régions » (1 action et 3 sous-actions) ;

– le programme 122 est désormais consacré aux « Concours spécifiques et administration ».

Dans le détail, l'action n° 3 « Dotation générale de décentralisation » du programme 122 « Concours spécifiques et administration » comportant 6 sous-actions, a été incluse dans le programme 119. Les sous-actions du programme 120 « Dotation globale de compensation collectivité d'outre-mer de Saint-Martin » et « Dotation globale de compensation collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy » ont quant à elles été transférées vers le programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

L'action n° 3 du programme 119 (ex-action n° 1 du programme 120) a également connu un changement de libellé : elle est désormais nommée « Soutien aux projets des départements » au lieu de « Aides à l'équipement des départements ».

2. La stabilité des crédits budgétaires destinés aux collectivités territoriales

Les montants des crédits de la mission budgétaire apparaissent en baisse par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2014, de 1,20 % en autorisations d'engagement et de 1,14 % en crédits de paiement, semblant montrer cette année encore la baisse du poids des dotations budgétaires au profit des prélèvements sur recettes.

Cependant, l'abondement des crédits de la ligne budgétaire « Subventions pour les travaux d'intérêt local » au sein du programme 122 « Concours spécifiques et administration », effectué traditionnellement par un amendement du Gouvernement après les arbitrages rendus dans le cadre de la réserve parlementaire, inverse cette baisse apparente ⁽¹⁾.

Aussi, si l'on retire des crédits de la mission les frais correspondants au budget de fonctionnement de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) et ceux de l'action « Subventions pour les travaux d'intérêt local », les crédits de la mission correspondant à des dotations au profit des collectivités territoriales seront en hausse de 2,5 % soit de 64 millions en autorisations d'engagement et de 66 millions en crédits de paiement, entièrement imputables à la majoration de 62 millions d'euros de la dotation générale de décentralisation des régions en compensation des charges relatives aux gares de voyageurs et infrastructures de transport régional.

(1) Pour mémoire, cette ligne budgétaire a été portée à 112,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement lors de l'examen du projet de loi de finances initial pour 2014.

**CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »
SELON LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE DU PROJET DE LOIS DE FINANCES POUR 2015**

(en euros)

	LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
PROGRAMME 119 Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements				
119-01 : Soutien aux projets des communes et groupements de communes	735 469 247	674 779 990	734 469 247	663 779 990
<i>Dont dotation d'équipement des territoires ruraux</i>	615 689 257	570 000 000	615 689 257	575 000 000
<i>Dont indemnités aux régisseurs de police municipale</i>	500 000	500 000	500 000	500 000
<i>Dont dotation forfaitaire titres sécurisés</i>	19 279 990	19 279 990	18 279 990	18 279 990
<i>Dont dotation de développement urbain</i>	100 000 000	85 000 000	100 000 000	70 000 000
119-02 : Dotation globale de décentralisation des communes	130 308 258	130 308 258	130 308 258	130 308 258
119-03 : Soutien aux projets des départements	219 355 969	219 355 969	219 355 969	219 355 969
119-04 : Dotation générale de décentralisation des départements	265 145 592	265 145 592	265 318 252	265 318 252
119-05 : Dotation générale de décentralisation des régions	921 814 722	921 814 722	984 445 988	984 445 988
119-06 : Dotation générale de décentralisation concours particuliers	221 904 566	221 904 566	222 662 699	222 662 699
TOTAL PROGRAMME 119	2 493 998 354	2 433 309 097	2 556 560 413	2 485 871 156
PROGRAMME 122 Concours spécifiques et administration				
122-01 : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	113 862 990	125 868 815	17 295 000	41 295 000
<i>Dont subventions aux travaux d'intérêt local</i>	112 862 990	112 862 990	15 295 000	15 295 000
122-02 : Administration des relations avec les collectivités territoriales	2 362 500	2 362 500	2 625 375	2 756 375
122-04 : Dotation outre-mer	149 651 923	149 651 923	150 263 527	150 263 527
TOTAL PROGRAMME 122	265 877 413	277 883 238	170 183 902	194 314 902
TOTAL MISSION RCT	2 759 875 767	2 711 192 335	2 726 744 315	2 680 186 058

Source : documents budgétaires (loi de finances initiale, projet de loi de finances pour 2015) et ministère de la Décentralisation et de la fonction publique.

La stabilisation des crédits de la mission a été assurée par le choix effectué lors de l'examen de la loi de finances pour 2012⁽¹⁾ de pérenniser la reconduction en valeur des différentes dotations budgétaires aux collectivités territoriales, dont la plupart étaient d'ores et déjà gelées depuis 2009, alors qu'elles étaient auparavant indexées sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement ou la formation brute du capital fixe des administrations publiques.

(1) Dispositions insérées à l'article 30 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

**ÉVOLUTION ENTRE 2012 ET 2015 DES CRÉDITS DE LA MISSION
« RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »
SELON LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE EN VIGUEUR EN 2014**

(en autorisations d'engagement, en euros)

Imputation budgétaire	Objet du crédit	Crédits ouverts en LFI 2012 (AE)	Crédits ouverts en LFI 2013 (AE)	Crédits ouverts en LFI 2014 (AE)	Crédits demandés en PLF 2015	Évolution 2012-2015
Programme 119	Concours financiers aux communes et EPCI	815 281 069	839 625 635	864 777 505	864 777 505	6,07 %
CFC 1	Dotation d'équipement des territoires ruraux (DGE des communes et dotation de développement rural)	615 689 257	615 689 257	615 689 257	615 689 257	
	Concours spécifique régisseurs	500 000	500 000	500 000	500 000	
	Dotation forfaitaire titres sécurisés	18 862 500	18 128 120	18 279 990	18 279 990	
	Dotation de développement urbain	50 000 000	75 000 000	100 000 000	100 000 000	
	Réserve parlementaire					
CFC 2	DGD communes	130 229 312	130 308 258	130 308 258	130 308 258	
Programme 120	Concours financiers aux départements	492 859 347	488 281 326	488 935 299	488 935 299	- 0,80 %
CFD 1	DGE départements	224 455 969	219 455 969	219 355 969	219 355 969	
CFD 2	DGD départements/DGD fluviale Guyane/DGC Saint-Martin	268 403 378	268 825 357	269 579 330	269 579 330	
Programme 121	Concours financiers aux régions	921 641 681	921 814 721	921 814 722	921 814 722	0,02 %
CFR 2	DGD droit commun	516 809 498	516 809 498	516 809 498	516 809 498	
	DGD Corse	276 879 692	276 903 017	276 903 018	276 903 018	
	DGD STIF	127 952 491	128 102 206	128 102 206	128 102 206	
Programme 122	Concours spécifiques et administration	495 418 423	504 297 220	483 348 241	388 764 689	1,66 %
CSA 1	Aides aux communes minières	320 000	100 000			
	Aides aux communes en difficulté financière	2 700 000	2 000 000	1 000 000	2 000 000	
	Ponts détruits					
	Constructions publiques					
	Regroupement communal					
	Autres subventions aux collectivités et organismes publics locaux					
	Sécurité des établissements scolaires					
	Calamités publiques					
	Subventions travaux intérêt local	128 031 268	125 111 357	112 862 990	15 295 000	
	Aides aux communes touchées par les restructurations Défense		10 000 000			
CSA 2	DGCL soutien	1 858 000	2 712 500	2 362 500	2 625 375	

Imputation budgétaire	Objet du crédit	Crédits ouverts en LFI 2012 (AE)	Crédits ouverts en LFI 2013 (AE)	Crédits ouverts en LFI 2014 (AE)	Crédits demandés en PLF 2015	Évolution 2012-2015
CSA 3	DGD ACOTU	87 885 410	87 885 410	87 885 410	87 885 410	
	DGD ports maritimes	48 755 806	48 974 105	49 274 933	49 274 933	
	DGD bibliothèques	80 421 426	80 421 426	80 421 426	80 421 426	
	DGD aérodromes	3 932 776	3 932 776	3 932 776	3 932 776	
	DGD domaine public fluvial	130 009	283 891	390 021	1 148 153	
CSA 4	DGF des provinces de Nouvelle-Calédonie	82 517 346	82 747 940	82 747 939	82 747 939	
	DGC NC pour services et établissements publics transférés	45 223 815	46 922 014	49 130 756	50 077 804	
	DGEC Nouvelle-Calédonie	12 640 117	12 203 351	12 337 039	12 353 422	
	DGC Polynésie Française	1 002 450	1 002 450	1 002 451	1 002 451	
TOTAL		2 725 200 520	2 754 018 902	2 758 875 767	2 664 292 215	- 2,24 %

Source : ministère de la Décentralisation et de la fonction publique.

3. L'évolution par programme et par action

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne comprend donc plus que deux programmes.

Le programme 119 contient dorénavant l'ensemble des « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » comprenant 2 556 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 485 millions d'euros en crédits de paiement. L'action n° 1 vise principalement à favoriser l'investissement local à travers l'attribution de subventions (qui sont attribuées sur la base des projets présentés par les collectivités). Quatre dotations budgétaires sont imputées sur ce programme : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), subventionnant des dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements situés essentiellement en milieu rural, pour un montant de 616 millions d'euros, la dotation politique de la ville, se substituant à la dotation de développement urbain (100 millions d'euros), la dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés (18,3 millions d'euros en 2015) et la dotation pour les régisseurs de police municipale (500 000 euros).

L'action n° 2, « Dotation générale de décentralisation (DGD) des communes », reprend une partie des dotations de compensation des charges globales de fonctionnement des communes et de leurs groupements lorsque ces charges résultent d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Cette DGD des communes représentera en 2015 un montant, constant depuis 2009, de 130 millions d'euros.

L'action n° 3 « Soutien aux projets des départements » regroupe dorénavant les crédits affectés à la dotation globale d'équipement des départements, d'un montant inchangé de 219 millions d'euros en 2015.

L'action n° 4 « Dotation générale de décentralisation des départements » est dotée d'une somme de 265 millions d'euros pour compenser des charges transférées aux départements ne pouvant faire l'objet d'une compensation sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques ...).

L'action n° 5 « Dotation générale de décentralisation des régions » vise également à assurer la compensation financière de charges leur ayant été transférées. D'un montant de 984 millions d'euros stabilisé en valeur depuis 2009, elle comprend la DGD Corse (276 millions d'euros en 2015) et la DGD versée au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en compensation des charges liées aux transports scolaires (126 millions d'euros).

Par ailleurs, la DGD de droit commun des régions est majorée de 62,64 millions d'euros au titre de la compensation aux régions des charges en matière de gestion des gares résultant du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

L'action n° 6 « Dotation générale de décentralisation concours particuliers » de 223 millions d'euros regroupe des compensations de charges particulières telle que celles des transports scolaires pour les autorités organisatrices des transports urbains (88 millions d'euros), des ports maritimes (49 millions d'euros), des aérodromes (4 millions d'euros), des bibliothèques municipales et départementales de prêt (80 millions d'euros), ou de gestion du domaine public fluvial (1 million d'euros).

Le programme 122 regroupe dorénavant les actions « Concours spécifiques et administration » liées aux collectivités territoriales (170 millions d'euros en autorisations d'engagement et 194 millions d'euros en crédits de paiement) et comporte trois actions différentes.

L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » retrace les subventions destinées à soutenir les collectivités touchées par des calamités publiques et est dotée de 11 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 41 millions d'euros de crédits de paiement. Elle peut être abondée par la suite en fonction des besoins liés à des catastrophes naturelles notamment. Comme l'année dernière, elle ne prévoit plus de crédits pour le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées.

L'action n° 2, « Administration des relations avec les collectivités territoriales », prévoit les crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la direction générale des collectivités locales (2,6 millions d'euros), dont une large part est liée aux dépenses informatiques liées à la dématérialisation des documents

budgétaires et des transmissions d'actes administratifs au contrôle de légalité, pour 1,9 million d'euros.

L'action n° 4, « Dotations outre-mer » (150 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), regroupe cinq dotations destinées à compenser les charges résultant des transferts de compétences au profit de la Nouvelle-Calédonie, de Mayotte, de la Polynésie française et de Saint-Martin et à financer le fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie.

II. DES CONSÉQUENCES POTENTIELLEMENT DOMMAGEABLES POUR L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans le cadre de la mise en place du pacte de stabilité et de confiance le 16 juillet 2013, la baisse des dotations s'était accompagnée de contreparties, en termes de recettes comme de dépenses, permettant de répondre aux enjeux auxquels les différents niveaux de collectivités territoriales doivent faire face.

Outre des mesures ne relevant pas directement des finances locales, comme la lutte contre la prolifération normative, le transfert aux régions de la gestion des fonds européens et l'association des collectivités territoriales aux évaluations de politiques publiques, la loi de finances pour 2014 avait entériné la mise en place de nouvelles ressources fiscales à destination des départements (en leur permettant de relever le plafond des droits de mutation à titre onéreux – DMTO – de 3,8 % à 4,5 %) et des régions (en remplaçant la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage par des ressources fiscales dynamiques, correspondant aux frais de gestion aujourd'hui perçus par l'État au titre de la taxe d'habitation, de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE – et, à hauteur d'un tiers, une fraction supplémentaire de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques – TICPE).

A. LE RÔLE IRREMPLAÇABLE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL

Selon le rapport de l'observatoire des finances locales, les investissements des administrations publiques locales ont progressé en 2013 de façon dynamique de 5,4 % pour représenter 58 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Comme le rappelle une note de conjoncture de La Banque Postale ⁽²⁾, en 2013, les dépenses d'investissement de l'ensemble des agents économiques en France s'élèvent à 465 milliards d'euros et sont portées majoritairement (55 %) par les entreprises (sociétés financières et non financières). Les ménages en représentent un quart (principalement pour des dépenses en matière de logements)

(1) *Rapport de l'Observatoire des finances locales*, Les finances des collectivités locales en 2014, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guené, rapporteur, juillet 2014, p. 31.

(2) *La Banque Postale*, Note de conjoncture les Finances locales - Tendances 2014 et perspectives, octobre 2014.

et les associations à peine 1 %. Les administrations publiques (État, hôpitaux et collectivités territoriales) assurent les 19 % restants.

En ne prenant en compte que les investissements civils (hors dépenses militaires et de recherche et développement), les investissements locaux représentent près des trois quarts des investissements publics (60 % en prenant l'ensemble des dépenses d'investissement). Les communes et les groupements, budgets annexes compris, portent plus des trois quarts de ces investissements. La part des départements et régions, avec 18 % de la dépense, est moindre. Cependant, ces deux niveaux contribuent dans les faits plus fortement à l'équipement local à travers les subventions qu'ils versent au bloc communal (environ 2 milliards d'euros, soit 7 % des équipements du bloc communal). Enfin, les organismes divers d'administration locale (centres communaux d'action sociale, services départementaux d'incendie et de secours, chambres consulaires, syndicats des transports d'Île-de-France ...) contribuent pour leur part à 5 % de l'équipement local.

Cependant, l'atonie des ressources fiscales et la contraction des dotations budgétaires pèsent sur les budgets de fonctionnement des collectivités territoriales : le niveau de l'épargne brute est de 29,3 milliards d'euros, contre 31,0 milliards en 2012.

Si la situation reste contrastée entre strates de collectivités et au sein de chaque strate, globalement leur situation se dégrade pour la deuxième année consécutive : le besoin de financement des administrations publiques locales est passé de 0,7 milliard d'euros en 2011 à 9,2 milliards en 2013. En effet, « *depuis 2 ans, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) progressent plus vite que leurs ressources (respectivement + 3,4 %, contre + 1,1 % en 2013)* »⁽¹⁾.

Le bloc communal, malgré l'évolution favorable des ressources de fiscalité directe locale, enregistre en 2013 un repli de 1,1 milliard d'euros de son épargne brute. Mais une étude citée par l'Assemblée des communautés de France estime que « *la baisse des concours de l'État correspondra à une réduction moyenne annuelle de 12 % de l'épargne brute du bloc communal* ».

Dans les départements, la croissance des dépenses d'aide sociale reste dynamique, en lien avec la situation dégradée du marché du travail, et tire à la hausse les dépenses tandis que la baisse des DMTO réduit les recettes.

Les recettes des régions sont encore peu dynamiques en 2013, malgré la forte hausse de la CVAE. Leurs charges continuent à progresser plus vite que leurs recettes, avec notamment une augmentation toujours vive des dépenses de personnel et des achats et charges externes. Malgré des capacités de financement en retrait, elles ont maintenu leur niveau d'investissement en continuant de

(1) Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2014, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guené, rapporteur, juillet 2014, p. 9.

recourir à l'emprunt : leur taux d'endettement atteint 88 % en 2013, contre 67 % en 2008.

Selon une étude réalisée par Ressources Consultants Finances pour l'Assemblée des départements de France, « à pression fiscale constante [...] et sur la base d'un investissement départemental maintenu en valeur à 12 Md€, le gel en volume des charges de fonctionnement serait loin d'assurer, non seulement le maintien futur du niveau de l'épargne nette actuel (4 Md€), mais aussi sa positivité. L'épargne nette s'approcherait de zéro en 2016 (360 M€) et elle serait significativement négative en 2017. Les départements conjugueraient dès 2017 les déséquilibres à la fois annuel (couverture par épargne brute du capital annuel) et pluriannuel (encours / épargne brute supérieur à 15 ans), marquant leur insolvabilité durable. »⁽¹⁾

Au total, les ressources propres des collectivités (épargne brute et recettes d'investissement hors emprunts) financent 86 % des opérations d'investissement en 2013. Ce taux de couverture est en retrait de 7 points par rapport à 2012 et de 12 points par rapport à 2011. Il est orienté à la baisse pour tous les niveaux de collectivités, mais ce sont les régions qui présentent le taux de couverture le plus faible, avec 84 % en 2013.

Les collectivités territoriales doivent donc s'endetter pour financer leurs investissements. Ainsi, pour tous les niveaux de collectivités, l'endettement a nettement progressé : il atteint 137 milliards d'euros en 2013, soit 4,2 milliards de plus qu'en 2012. Le taux d'endettement (dette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement) augmente de 1 point, et atteint 71 % ; cette progression est particulièrement marquée pour les régions (+ 3 points).

B. LA NÉCESSITÉ DE GARANTIR LE MAINTIEN DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL

Les collectivités territoriales seront confrontées à un double enjeu en 2015 : elles devront réaliser des économies pour prendre en compte la baisse des dotations ; mais dans le même temps, l'investissement local est nécessaire au sein de la reprise de la croissance économique.

Or, selon les prévisions de La Banque Postale, en 2014, l'investissement des collectivités locales diminuerait de 7,4 %. Si cette tendance à la baisse, qui fait suite à une hausse de 4,8 % en 2013, n'est pas surprenante pour une année d'élections municipales et intercommunales, « son ampleur est en revanche plus exceptionnelle, elle résulte d'un repli fort pour le bloc communal (- 10,2 % pour les communes et - 5,6 % pour les groupements à fiscalité propre) mais également d'une baisse pour les autres niveaux de collectivités locales (- 3,4 % pour les régions et les départements). »

(1) Ressources Consultants Finances, Synthèse de la prospective financière d'ensemble et de la simulation des AIS, note de synthèse pour l'Assemblée des départements de France, 15 octobre 2014.

Les investissements locaux seraient financés en 2014 à 68 % par l'épargne brute. Les participations et subventions d'investissement viendraient compléter ce financement à hauteur de 20 %. D'un montant de 10,9 milliards d'euros, elles augmenteraient de 1,7 % en 2014 en raison notamment de la croissance de 2,5 % du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), les autres dotations budgétaires étant gelées depuis 2009. Le financement de l'investissement par des ressources propres (épargne et subventions) se porterait ainsi à 88 %.

Le solde serait assuré pour 8 % par un recours à l'endettement (variation de la dette positive) dont le niveau s'élèverait à 4,3 milliards d'euros, soit le montant le plus faible depuis 2004. Cet endettement résulterait d'un niveau d'emprunts de 20,3 milliards d'euros en baisse de 2,7 %. Les remboursements de capital dans le même temps progresseraient de 2,7 % pour atteindre 16 milliards d'euros.

Ce flux net de dette induirait une croissance de l'encours de dette des collectivités locales de 2,5 %, le portant à 173,4 milliards d'euros. Alors qu'entre 2004 et 2009 l'encours de dette a augmenté en moyenne chaque année de 6,1 %, depuis 2010 ce rythme a tendance à ralentir : il est en moyenne de 3,5 % entre 2009 et 2014.

En moyenne, depuis vingt ans, le repli de l'investissement du bloc communal observé en deuxième année de mandat s'établit autour de 7 % en volume. Mais le cycle électoral – qui voit les dépenses d'investissement des communes progresser en début de mandat, le temps que les projets des équipes se mettent en place, avant de baisser avec l'achèvement des projets à l'occasion du renouvellement des conseils municipaux – pourrait être plus fort du fait du contexte économique contraint mais également du repli des dotations et de l'atonie attendue des ressources fiscales qui réduisent la capacité d'autofinancement des collectivités locales.

Les investissements des régions et départements pourraient ainsi ne pas être en mesure de jouer le rôle contracyclique qu'ils assurent habituellement : les premières disposent de recettes dénuées de perspectives de croissance, les seconds restent confrontés à des difficultés de financement des politiques sociales.

La conjonction de ces éléments pourrait induire une baisse des dépenses d'investissement en 2015 de même ampleur que celle constatée en 2014. Cette succession de deux baisses a été, d'une certaine manière, anticipée par le Gouvernement. Le programme de stabilité de la France pour la période 2013-2017, présenté par le Gouvernement en avril 2013, indique que *« compte tenu des reculs enregistrés en 2009 et 2010, les dépenses d'équipement des collectivités ne progresseraient toutefois que faiblement (+ 0,6 % en moyenne par an en valeur) sur l'ensemble du cycle électoral 2008-2013. L'investissement local baisserait en*

2014 et en 2015, puis se redresserait progressivement jusqu'en 2017, en cohérence avec le profil constaté au cours des cycles précédents. »⁽¹⁾.

Si cette baisse se cumulait avec la répercussion sur l'investissement de la totalité de la baisse de la DGF, cela aurait des conséquences négatives pour la conjoncture économique de la France dans son ensemble, et plus particulièrement pour les secteurs du bâtiment et des travaux publics, qui dépendent à 70 % de la commande publique et anticipent une perte de 60 000 emplois d'ici 2017⁽²⁾.

C. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS POUR DÉFENDRE LE NIVEAU DE L'INVESTISSEMENT LOCAL

Face à ce risque pour l'économie, la discussion de la première partie du présent projet de loi de finances a été marquée par la recherche de solutions destinées à garantir que *« la réduction des concours financiers de l'État ne [conduise] pas à une baisse de l'épargne brute des collectivités locales si des économies de gestion étaient réalisées à due concurrence »* comme l'appelle de ses vœux la Cour des comptes.

Une « dotation de soutien à l'investissement local » a été créée à l'initiative du Gouvernement au profit des projets d'investissement des communes, des EPCI à fiscalité propre et des départements. Cette enveloppe devra *« prioritairement financer les dépenses liées à la transition énergétique, à l'accessibilité, à la revitalisation des centres-bourgs et à l'accueil de populations nouvelles »*. Son montant de 423 millions d'euros permettra d'abord d'abonder d'un tiers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, 616 millions en 2014), la dotation de développement urbain (DDU, 100 millions en 2014) et la dotation globale d'équipement des départements (DGE, 219 millions en 2014) pour un montant total de 311 millions d'euros. Le reliquat, soit 112 millions, servira à compenser les montants de FDPTP qui étaient versés aux communes percevant la DSU cible (36 millions) et sera affecté à la DSR cible (76 millions).

Si votre rapporteur pour avis se réjouit du choix fait clairement en faveur de l'investissement local, il s'interroge sur son financement : celui-ci sera prélevé sur les montants actuellement versés au titre des fonds départementaux de péréquation de la base professionnelle (FDPTP). Ainsi il s'agit bien du fléchage vers l'investissement de crédits d'ores et déjà orientés vers les collectivités territoriales, et non de la mise en place d'une nouvelle ressource. En outre, les FDPTP étaient largement utilisés par les départements pour aider les communes : la diminution de cette ressource risque d'entraîner un désengagement des départements dans ce domaine, pesant encore plus sur les investissements du bloc communal, même si l'effet en a été compensé pour les territoires les plus fragiles, éligibles à la DSU cible et à la DSR cible. Aussi la pérennisation de ce fonds devrait s'effectuer par l'attribution à l'avenir de ressources nouvelles.

(1) Programme de stabilité de la France pour la période 2013-2017, avril 2013, p. 28.

(2) Communiqué de la Fédération nationale des travaux publics, www.fntp.fr.

Un amendement de Mme Valérie Rabault, rapporteure générale au nom de la commission des finances, a relevé le taux du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) de 15,761 % à 16,404 %, ce qui équivaut à une augmentation de près de 5 % des remboursements versés aux collectivités qui réalisent des dépenses d'investissement. En 2015, le coût de la mesure sera de 25 millions d'euros pour atteindre 250 millions d'euros en 2017. Le FCTVA a également été exclu de l'enveloppe normée et progressera donc de 166 millions d'euros en 2015.

Cependant, votre rapporteur pour avis estime que ce taux de remboursement pourrait encore être amélioré : comme le rappelle l'exposé des motifs de l'amendement adopté, *« depuis le 1^{er} janvier 1997, le taux de remboursement du FCTVA supporte une réfaction de 0,905 point. Le Gouvernement de l'époque avait tenu à justifier le niveau de cette réfaction par l'incidence sur les recettes de TVA du prélèvement institué sur celles-ci au bénéfice du budget de la Communauté européenne. Or, la part de la contribution française assise sur la ressource TVA tel qu'elle ressort du budget européen n'a cessé de diminuer depuis lors. Elle atteint désormais 2,9 milliards d'euros, pour une base harmonisée de 955,6 milliards d'euros, ce qui correspond à un taux d'appel apparent de 0,31 % et donc à une réfaction de 0,262 point "en-dedans" »*.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis estime qu'une solution plus efficace aurait été l'adoption du principe de compensation de la TVA dès l'année de réalisation des dépenses pour les collectivités qui s'engageront à augmenter leurs investissements en 2015 par rapport à la moyenne des années 2012, 2013 et 2014, comme le prévoyait l'amendement adopté par la commission des Finances et écarté en séance publique.

Comme détaillé plus haut, en adoptant un amendement déposé par M. François Pupponi et plusieurs de ses collègues, l'Assemblée nationale a redéployé 99 millions d'euros, prélevés à parts égales sur les enveloppes de la dotation globale de fonctionnement et des allocations compensatrices de fiscalité directe locale, afin d'augmenter d'autant la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et la dotation de solidarité rurale.

Enfin, un amendement de la rapporteure générale de la commission des Finances garantit que l'État compensera en totalité l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) aux 250 communes éligibles à la DSU cible.

D. LA MISE EN PLACE D'UN OBJECTIF NATIONAL D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE

L'article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 propose d'introduire un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), strictement indicatif comme l'impose le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution.

Cet objectif « doit permettre de mieux associer les collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques, tout en leur apportant une information à moyen terme sur leurs perspectives financières ». Cela permettrait aussi pour l'État d'avoir une approche globale, puisque la dette et le déficit au sens des traités européens sont consolidés pour toutes administrations publiques.

1. Un indicateur doublement contestable

Cette innovation s'inspire de la proposition n° 48 du rapport remis par MM. Alain Lambert et Martin Malvy au président de la République qui recommande de « formaliser dans un texte législatif les évolutions des dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités. Sans être prescriptif, le texte permettrait d'identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités. Il constituerait un point d'aboutissement des travaux de concertation sur les finances publiques indispensables entre État et collectivités afin d'assurer le respect de nos engagements européens »⁽¹⁾.

À ce titre, cet article institue un objectif « susceptible d'enrichir les discussions susceptibles de se dérouler au sein de la conférence des finances publiques institué par l'article 6 du présent projet de loi » tout en réaffirmant le principe d'association des collectivités territoriales au redressement des finances publiques dans les mêmes termes que ceux retenus par la précédente loi de programmation des finances publiques.

Votre rapporteur pour avis juge que le vote d'un tel objectif conjuguerait l'inefficacité au caractère vexatoire :

– il reste inefficace, car il ne serait accompagné d'aucune mesure contraignante quant à son respect par les quelque 53 000 collectivités territoriales et groupements de collectivités ;

– il est surtout vexatoire, car il stigmatise les collectivités sans prendre en compte les dépenses passées et l'utilité de la dépense locale.

Par ailleurs, un tel indicateur se contenterait de constater l'évolution de la dépense locale, sans prendre en compte les causes de cette évolution, et les contraintes que font peser sur les collectivités territoriales des décisions et des normes décidées par l'État, notamment dans le cadre des règles applicables à la fonction publique territoriale (rémunérations et notamment revalorisation des premiers échelons des catégories C, cotisation à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), revalorisation du salaire minimum), mais aussi dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires, ainsi que dans son retrait de certaines missions, comme l'instruction des

(1) Martin Malvy et Alain Lambert, Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance et l'engagement mutuel de chacun, rapport au président de la République, avril 2014.

autorisations d'occupation des sols. Aussi apparaît-il vain de faire des collectivités territoriales les seules responsables d'une évolution de la dépense locale qui est de plus en plus contrainte.

2. Une distinction utile entre dépenses de fonctionnement et effort d'investissement

Par ailleurs, dans la version initiale de ce dispositif, aucune distinction n'était opérée, en termes de maîtrise de la dépense, entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LOCALE EN VALEUR PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION

2014	2015	2016	2017
1,2 %	0,3 %	1,8 %	1,9 %

Ces taux ont été fixés sur l'anticipation :

- d'un ralentissement marqué de la dépense locale en 2014 et 2015 du fait de la baisse substantielle des dépenses d'investissement locales (– 5 % en 2014 et – 6 % en 2015), découlant notamment du cycle électoral ;

- d'une remontée relativement contenue de la dépense locale au titre des années 2016 et 2017, égale à l'inflation attendue en fin de période de programmation.

Ces anticipations sont davantage détaillées dans le rapport annexé à la présente loi de programmation aux termes duquel « *la maîtrise accrue de la dépense locale devrait se traduire par une dépense hors investissement qui évoluerait de manière limitée* » entre 2013 et 2017 en euros constants et qui devrait même décroître en point de PIB si les prévisions de croissance se réalisent.

DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES PAR RAPPORT AU PIB

(en point de PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	11,9	11,9	11,7	11,6	11,4

Source : rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Cette modération de l'évolution de la dépense publique locale résultera de la baisse de 11 milliards d'euros des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, mais aussi des efforts que les collectivités consentiront à réaliser dans le cadre de leur association plus étroite à l'objectif de redressement des finances publiques.

Au cours de son examen par l'Assemblée nationale, trois amendements ont modifié ce dispositif. La première modification intègre un indicateur

particulier lié aux dépenses de fonctionnement dans l'objectif d'évolution des dépenses fixé par la loi. Ainsi, les progressions suivantes sont prévues pour les années 2014 à 2017 :

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LOCALE EN VALEUR

exprimé en comptabilité générale

	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2 %	0,3 %	1,8 %	1,9 %
<i>Dont évolution de la dépense de fonctionnement</i>	<i>2,7 %</i>	<i>1,8 %</i>	<i>2,2 %</i>	<i>1,9 %</i>

Cette nouvelle définition d'un objectif purement indicatif permettra de garantir que l'effort d'investissement des collectivités territoriales ne pourra être considéré comme constitutif de sommes sur lesquelles doivent porter les économies.

Deux autres amendements visent à associer davantage les collectivités territoriales – par l'intermédiaire du comité des finances locales – tant à l'élaboration qu'au suivi du programme de stabilité fixé par l'objectif national d'évolution de la dépense publique locale.

SECONDE PARTIE : L'IMPACT FINANCIER DE LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La clause de compétence générale permet à une collectivité territoriale d'agir dans tout domaine d'intérêt local (c'est-à-dire présentant un intérêt pour son territoire et ses habitants) dès lors que la compétence pour agir dans ce domaine n'a pas été attribuée de manière exclusive à une autre collectivité⁽¹⁾. En d'autres termes, cette clause permet à une collectivité territoriale d'agir dans tout domaine non réservé à un autre niveau de collectivité, même en l'absence de norme prévoyant leur intervention.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République n° 636 (2013-2014) déposé sur le Bureau du Sénat le 18 juin 2014 se proposant de revenir sur la reconnaissance d'une clause de compétence générale au profit des départements et des régions, il est apparu pertinent à votre rapporteur pour avis de tenter d'évaluer les conséquences financières de ce projet.

I. LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE, COROLLAIRE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ce qu'il est convenu d'appeler la clause de compétence générale procède de dispositions aussi anciennes que les collectivités locales qu'elles définissent.

A. UN PRINCIPE ANCIEN DU DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sa mise en place a ainsi correspondu à l'érection de chaque niveau d'administration locale en collectivité territoriale : le principe fixé par l'article 48 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, prévoyant ainsi que « *le conseil général délibère [...] sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi* », a été ainsi transposé aux communes par l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux et aux régions par l'article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions⁽²⁾.

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a, en outre, introduit une disposition générale, désormais codifiée à l'article L.1111-2 du code général des collectivités territoriales, selon laquelle « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». Mais

(1) Conseil d'État, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul.

(2) Ces dispositions sont désormais codifiées au sein des articles L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales pour les communes, L. 3211-1 de ce code pour les départements et L. 4221-1 du même code pour les régions.

le Conseil d'État a eu l'occasion de juger que cette disposition, dont on avait pu penser que, s'ajoutant à la notion de « blocs de compétences », avait pu remettre en cause la clause de compétence générale attribuée aux collectivités territoriales, n'y avait pas porté atteinte ⁽¹⁾.

Présentée comme un facteur de complexité de l'action publique locale en raison de l'enchevêtrement de politiques concurrentes, jugées dispendieuses, exercées par les différents niveaux locaux sur un même territoire, la clause de compétence générale a été progressivement encadrée par la jurisprudence. Le juge administratif a défini deux éléments majeurs qui limitent aujourd'hui cette clause : l'intérêt local à agir, d'une part, et les limites posées par l'existence d'une compétence détenue exclusivement par un autre acteur public, d'autre part.

En l'absence d'une définition précisant ce que recoupe l'intérêt municipal, communautaire, départemental, régional ou territorial, le juge administratif a été amené à définir au cas par cas des critères d'identification pouvant justifier l'intervention de la collectivité territoriale. Pour qu'une collectivité puisse agir dans un domaine particulier, l'action envisagée doit répondre à trois critères :

- elle doit bénéficier directement aux besoins de la population ;
- elle doit rester neutre ;
- elle doit répondre à un intérêt public.

Face à la difficulté d'apprécier l'intérêt local, ont plutôt été déterminées des interdictions d'exercer certaines activités :

– les collectivités doivent ainsi respecter l'initiative privée, au nom de la liberté du commerce et de l'industrie ⁽²⁾ ; celle-ci interdit de créer, en dehors des cas prévus par la loi, des services publics industriels et commerciaux, sauf si l'initiative privée est inexistante ou défaillante, et que des circonstances locales particulières justifient cette intervention au nom d'un intérêt public local ;

– les collectivités territoriales ne peuvent pas empiéter sur les compétences attribuées par la loi à un autre niveau d'administration, dont l'État ⁽³⁾ ; l'appréciation de cette limite est facilitée lorsque la compétence est attribuée de manière exclusive, elle ne l'est pas dans le cas de compétences concurrentes ou partagées ;

– les collectivités territoriales ne peuvent pas intervenir dans un domaine qui n'est pas local : ainsi une collectivité ne peut pas s'engager pour une cause politique nationale ou internationale.

(1) Conseil d'État, 23 octobre 1989, Commune de Pierrefitte-sur-Seine.

(2) Conseil d'État, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers.

(3) Conseil d'État, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul.

B. LA DÉNONCIATION DE L'ENCHEVÊTREMENT DES COMPÉTENCES ET DES FINANCEMENTS LOCAUX

Il est ainsi rapidement apparu que l'absence de délimitations claires entre les compétences des collectivités conduisait à rendre la conduite des politiques publiques illisible pour les citoyens.

Pourtant, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite « loi Defferre », avait prévu une décentralisation par blocs de compétences, afin que *« chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions »*.

Cet objectif de transfert par blocs de compétences n'a été que partiellement atteint. Dans le domaine social, par exemple, bien que les départements exercent la majorité des compétences en matière d'aide et d'action sociales, la commune, les groupements de communes et l'État assument également des compétences en la matière. Ainsi, la clause de compétence générale est souvent tenue pour responsable de l'empiétement d'une collectivité sur les autres échelons pour l'exercice de certaines compétences.

Cependant, le constat qu'en a fait en 2008 la commission des Lois ⁽¹⁾ énumérait plusieurs autres raisons à cet enchevêtrement :

– le transfert de compétences à géométrie variable : la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ainsi prévu que toutes les catégories de collectivités peuvent se porter candidates à certains transferts. En cas de pluralité de candidatures, il revient au représentant de l'État dans la région de départager les collectivités candidates. Il est également possible que les différentes collectivités candidates à un même transfert s'associent, sous la forme d'un établissement public, afin de bénéficier en commun dudit transfert ;

– le recours croissant à la contractualisation, encouragée notamment dans le cadre des contrats de projet État-région ;

– l'imbrication de l'État et des collectivités territoriales, du fait du dédoublement fonctionnel des exécutifs locaux, amenés à exercer au nom de l'État des compétences en matière de police, de services d'incendie et de secours ou d'état civil ou de la dichotomie entre l'attribution de la compétence à une collectivité et l'organisation des services dirigés dans les faits par le représentant de l'État, par exemple en matière de lutte contre les incendies et de secours ;

– mais aussi la logique politique, qui conduit chaque élu local à rechercher un champ d'action le plus large possible, susceptible de lui conférer une plus

(1) Rapport d'information de MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales présidée par M. Jean-Luc Warsmann, Pour un big bang territorial, n° 1153, déposé le 8 octobre 2008.

grande notoriété et de faire figurer la collectivité qu'il représente en bonne place pour les réalisations au profit de la population.

Ce bilan est complété par celui de l'enchevêtrement des financements. Le rapport précité de la commission des Lois, tout en constatant les difficultés de chiffrer exactement le poids de financements croisés, avait cependant posé un certain nombre de constats :

– « *Les subventions versées par les départements au profit des collectivités et autres établissements publics représentent 28 % des budgets départementaux d'investissement en 2004* » ;

– « *les communes et groupements perçoivent pour leur part plus de subventions d'investissement qu'ils n'en versent. Au total, 1,7 milliard d'euros est ainsi versé aux communes de moins de 3 500 habitants* » ;

– « *les principaux bénéficiaires des financements croisés sont les communes et leurs groupements, d'une part, et l'État, d'autre part* ».

Au total, pour les seules dépenses d'investissement, ces cofinancements, qui bénéficient principalement aux communes et à leurs groupements, ont ainsi été évalués par le rapport de la mission d'information à 5 milliards d'euros en 2004.

Cette généralisation des cofinancements semble ainsi entrer en conflit avec le principe issu de la loi du 7 janvier 1983 et désormais posé par le troisième alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que « *les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi* ».

Plus que d'une volonté délibéré des acteurs locaux, cette pratique résulte cependant d'une part, du manque de moyens de certaines collectivités, en particulier les petites communes, pour assurer elles-mêmes les investissements dont elles ont besoin, d'autre part, du partage de compétences résultant soit de la loi elle-même, soit de la mise en œuvre de la clause générale de compétence, soit de l'intervention de l'État lorsqu'il appelle à une action concertée, comme dans le cas des contrats de projet État-région. Les cofinancements sont également inhérents à l'intervention des fonds européens qui sont en général répartis en fonction du principe d'« additionnalité », c'est-à-dire que ces fonds ne peuvent être versés que si d'autres acteurs publics apportent des financements complémentaires.

Ce double postulat serait à l'origine d'une dilution de la responsabilité des décideurs locaux vis-à-vis des citoyens, de la difficulté, pour ces derniers, de comprendre les politiques exercées par chaque échelon de collectivités territoriales, et d'une tendance à des interventions locales redondantes, souvent mal coordonnées, et source de dépenses inutiles.

C'est pour cela que différents rapports se sont succédé pour proposer qu'il soit mis fin à la clause de compétence générale.

Le rapport du groupe de travail présidé par le sénateur Alain Lambert, avait, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, envisagé un aménagement de la clause de compétence générale et proposé sa suppression pour les départements et les régions ⁽¹⁾.

Cette suggestion avait été reprise en 2008 par la mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale ⁽²⁾ qui préconisait que « *pour que chaque citoyen puisse identifier la collectivité responsable et afin de réduire les financements croisés, [de] prévoir qu'un seul niveau de collectivités locales peut participer au financement d'un projet conduit par une autre collectivité [et] permettre une dérogation à cette limitation au profit des communes dont la population est inférieure à un certain seuil de population et dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne de leur strate.* »

Le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, « *s'est toutefois demandé s'il ne serait pas plus expédient de ne pas surestimer l'importance de la difficulté juridique [...] et d'emprunter la voie d'une définition clairement exclusive des attributions de compétences particulières faites au profit de telle ou telle collectivité locale. La querelle de la clause de compétence générale serait ainsi, pour partie privée d'objet, et la question de la répartition des compétences résolue de manière souple et pragmatique* » ⁽³⁾.

C. LES ÉVOLUTIONS ET HÉSITATIONS DU LÉGISLATEUR

1. La limitation à partir de 2015 de la clause de compétence générale des régions et des départements prévue en 2010

Prenant acte de ces différents constats, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait ainsi prévu de mettre fin à la clause de compétence générale pour les départements et les régions à compter de 2015 et de limiter cofinancements et financements croisés.

L'article 73 de cette loi a ainsi restreint la clause de compétence générale des départements et des régions en introduisant le principe du caractère exclusif des compétences exercées par ces collectivités. En revanche, la clause de compétence générale des communes n'a pas été modifiée, en raison de la

(1) Les relations entre l'État et les collectivités locales, Révision générale des politiques publiques (RGPP), Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, novembre 2007.

(2) Op. cit.

(3) Il est temps de décider, Rapport au président de la République du comité pour la réforme des collectivités locales, mars 2009. Ce comité était le second présidé par l'ancien Premier ministre, après celui qui s'était penché en 2007 sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République.

nécessaire prise en compte, par ces dernières, des besoins non prévus par la loi mais clairement exprimés par les citoyens.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2015, les départements et les régions n'auraient pu exercer que les seules compétences que la loi leur attribue explicitement ; en contrepartie, aucune autre collectivité territoriale n'aurait été autorisée à exercer une compétence confiée soit aux régions, soit aux départements.

Cependant, avait été prévue une capacité d'initiative pour les compétences non explicitement attribuées à un niveau de collectivités. Le même article 73 précisait que si les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales étaient, en principe, à titre exclusif, la loi pouvait, à titre exceptionnel, prévoir des compétences partagées entre plusieurs niveaux de collectivités territoriales. Avaient été ainsi reconnues les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport qui sont assumées par les communes, les départements et les régions.

Les départements et les régions auraient pu ainsi exercer ces compétences partagées ou non attribuées à une autre collectivité, en décidant « *par délibération spécialement motivée, de se saisir de tout objet d'intérêt départemental [ou régional] pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique* » ⁽¹⁾.

La loi du 16 décembre 2010 avait également prévu un dispositif d'encadrement des délégations de compétences entre les collectivités territoriales de catégories différentes, applicables aussi bien pour les compétences exclusives que pour les compétences partagées, sous la forme d'une convention définissant les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle du délégant sur le délégataire.

La restriction de la clause de compétence générale n'a pas été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel ⁽²⁾. Ce dernier a en effet jugé que l'article 48 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux selon lequel le conseil général délibère « *sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres* », n'a eu ni pour objet ni pour effet de créer une clause générale rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire. Par conséquent, cette clause ne saurait être à l'origine d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une telle compétence. De même, pour la région, le Conseil constitutionnel a estimé qu'un tel principe ne pouvait exister, cette dernière étant devenue une collectivité territoriale qu'en 1986.

(1) Articles L. 3211-1, L. 4221-1 et L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue de l'article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(2) Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, loi de réforme des collectivités territoriales.

En outre la loi du 16 décembre 2010 a strictement limité la pratique des cofinancements, en cherchant à « *responsabiliser financièrement* »⁽¹⁾ la collectivité territoriale assurant la maîtrise d'ouvrage d'un projet d'investissement, en la soumettant à l'obligation, sauf pour les opérations inscrites dans les contrats de projet État-région, de financer 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques, sauf dérogation accordée par le représentant de l'État dans le département⁽²⁾.

Dans le même esprit, ont été limités les cas où un même projet local peut bénéficier d'un cumul de subventions apportées à la fois par la région et le département. Cette possibilité sera toujours offerte pour les communes de moins de 3 500 habitants et les intercommunalités de moins de 50 000 habitants, ainsi que pour les opérations inscrites dans les contrats de projet État-région, ou encore pour celles dont l'État ou ses établissements publics assurent la maîtrise d'ouvrage. En outre, à partir du 1^{er} janvier 2015, des dérogations seraient possibles dans les régions ayant élaboré avec les départements un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

2. Le rétablissement de la clause de compétence générale par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, était prévu de pérenniser la rédaction en vigueur des articles L. 3211-1 pour le département, et L. 4221-1 et L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales pour les régions et les régions d'outre-mer, afin de maintenir pour ces collectivités territoriales la clause de compétence générale au-delà du 1^{er} janvier 2015.

Les articles L. 3211-1 et L. 4221-1 ont donc été rétablis afin de donner aux conseils généraux et régionaux la possibilité de délibérer sur les objets d'intérêt départemental ou régional dont ils sont saisis.

En outre, a été inscrit un champ de compétence propre à chacune de ces catégories de collectivités territoriales :

– le département a ainsi « *compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* » ;

– la région « *a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son*

(1) Rapport fait par M. Dominique Perben au nom de la commission des Lois, sur le projet de loi (n° 2720), adopté avec modifications par le sénat en deuxième lecture, de réforme des collectivités territoriales, 8 septembre 2010.

(2) Article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales.

identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes ».

Par coordination, ont été supprimées les dispositions qui posaient le principe de l'exclusivité des compétences que la loi attribue à un échelon local, ainsi que celui de l'existence de compétences partagées en matière de tourisme, de sport et de culture.

3. Une nouvelle remise en cause de la clause de compétence générale prévue dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République poursuit deux objectifs :

– rendre claires et lisibles les compétences des régions et des départements : il s'agit, en complément des modalités de coordination de l'exercice des compétences partagées prévues par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, d'afficher clairement la limitation des compétences des régions et des départements aux domaines définis par le législateur ;

– maîtriser la dépense publique locale : dans un contexte de redressement des comptes publics, des compétences mieux délimitées par la seule loi permettront aux élus locaux de ne plus être confrontés à la multiplication des sollicitations financières sans lien direct avec le cœur de l'action de la collectivité régionale ou départementale.

Ainsi son article 1^{er} limite la compétence de la région aux domaines expressément prévus par la loi, en garantissant toutefois la possibilité d'intervention en matière de logement et d'habitat, ainsi que dans les domaines de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Il supprime par conséquent la possibilité de contribuer au financement d'opérations d'intérêt régional des autres collectivités et groupements en dehors de ses compétences.

L'article 24 du projet de loi limite la compétence du département aux domaines expressément prévus par la loi, notamment en matière de solidarité sociale et territoriale. Ses attributions sont précisées afin qu'il puisse intervenir pleinement dans le champ de compétences sociales et garantir la solidarité territoriale au profit des communes et des EPCI. Il peut, par ailleurs, lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, financer des opérations d'investissement en faveur d'entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des EPCI à fiscalité propre.

Deux tempéraments sont toutefois apportés afin de conserver la possibilité d'une intervention de ces niveaux de collectivités territoriales.

Tout d'abord, l'article 28 du projet de loi maintient trois domaines de compétences partagées que sont la culture, le sport et le tourisme.

Inversement, le projet de loi met un terme à la compétence des départements en matière d'aides aux entreprises. Cependant, rien n'empêchera les départements d'agir dans le cadre de conventions conclues avec les régions ou dans le cadre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Il s'agit bien, par la mise en place de guichets uniques, de modifier les pratiques afin de mettre en cohérence les actions entreprises par les différents niveaux de collectivités et ainsi de promouvoir de meilleures efficacité et lisibilité de l'action publique locale.

II. LES DIFFICULTÉS À ÉTABLIR UNE ESTIMATION CLAIRE ET OBJECTIVE DES MASSES FINANCIÈRES QUI SERAIENT REMISES EN CAUSE PAR L'ABANDON DE LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

Afin que le Parlement puisse juger de l'utilité de mettre fin à ces actions entreprises sur le seul fondement de la clause de compétence générale, il serait utile de déterminer à la fois la nature de ces actions et les montants financiers engagés.

A. LE CARACTÈRE LAPIDAIRE DES ÉTUDES D'IMPACT DES DIFFÉRENTS PROJETS DE LOI

L'obligation de joindre au dépôt des projets de loi a été mise en place par le chapitre II de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, prise en application de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

Dans ce cadre, le Gouvernement est dans l'obligation de fournir un document exposant avec précision « *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue* ».

1. L'impact financier de la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions selon l'étude d'impact du projet de loi de réforme des collectivités territoriales

L'étude d'impact déposée sur le Bureau du Sénat le 21 octobre 2009 concomitamment au projet de loi n° 60 (2009-2010) de réforme des collectivités territoriales comprenait une tentative d'évaluation des dépenses non exclusives des régions et des départements, par déduction de « *la part qui correspond à des compétences attribuées par la loi, et qu'il serait possible de considérer dans une*

certaines mesures comme des dépenses "obligatoires" ou "contraintes" », tout en reconnaissant la difficulté d'un exercice pouvant « naturellement prêter à discussion et les estimations données sont donc à considérer comme des ordres de grandeur ».

À partir de la présentation fonctionnelle des budgets primitifs des départements et des régions pour 2009, ont été exclues du calcul les dépenses qui ne sont pas réparties par fonction, à savoir pour les régions, les rubriques appelées « services généraux », « annuité de la dette », « opérations non ventilées » ; pour les départements, les rubriques appelées « services généraux », « annuité de la dette », « autres ».

Pour les départements, ont été ainsi distinguées des « compétences exclusives » et des « compétences non exclusives ». Pour les régions, a été dégagée une troisième catégorie, appelée ici « compétences intermédiaires » « *que la loi attribue aux régions, mais dont les contours sont très vastes et ne sont pas précisément délimités, et dans lesquelles les autres catégories de collectivités peuvent également intervenir* » (telles que l'aménagement du territoire ou le développement économique).

Sur les bases ainsi définies, les dépenses des départements et des régions ont été présentées selon les tableaux ci-après :

DÉPARTEMENTS

Compétence	en millions d'euros	En pourcentage des dépenses ventilées
COMPÉTENCES EXCLUSIVES	48 848	
- SDIS	2 365	
- collèges	4 478	
- prévention médico-sociale	1 051	
- action sociale hors RMI, APA, RSA	18 578	82 %
- Revenu minimum d'insertion (RMI)	6 917	
- Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	5 257	
- Revenu de solidarité active (RSA)	820	
- routes et voirie	5 776	
- transports	3 606	
COMPÉTENCES NON EXCLUSIVES	10 823	
- sécurité hors service départemental d'incendie et de secours	159	
- enseignement hors collèges	1 296	
- culture, vie sociale, jeunesse, sport, loisir	2 260	18 %
- réseaux et infrastructures hors voirie	2 185	
- aménagement et environnement	2 872	
- développement économique	2 051	
DÉPENSES VENTILÉES	59 671	100 %
DÉPENSES NON VENTILÉES	10 040	
TOTAL GÉNÉRAL	69 711	

Source : DGCL, budgets primitifs 2009

RÉGIONS

Compétence	en millions d'euros	En pourcentage des dépenses ventilées
COMPÉTENCES EXCLUSIVES	17 312	
- formation professionnelle et apprentissage	5 247	73 %
- lycées publics et privés	5 643	
- transports	6 422	
COMPÉTENCES INTERMÉDIAIRES	3 584	
- aménagement des territoires	1 409	15 %
- action économique	2 175	
COMPÉTENCES NON EXCLUSIVES	2 797	
- enseignement hors lycées	1 001	12 %
- culture, sport, loisir	989	
- santé et action sociale	166	
- environnement	641	
DÉPENSES VENTILÉES	23 694	100 %
DÉPENSES NON VENTILÉES	5 639	
TOTAL GÉNÉRAL	29 333	

Source : DGCL, budgets primitifs 2009

Il apparaît ainsi qu'entre 15 et 20 % des dépenses ne peuvent être identifiées comme relevant d'une compétence obligatoire ou facultative. La part des dépenses exclusives est, selon ce classement, plus forte pour les départements (82 %) que pour les régions (73 %), tendance qui a dû se renforcer avec la part des dépenses sociales dans les dépenses des départements. Cependant, la distinction ainsi opérée ne correspond pas à la réalité des compétences légales : ainsi par exemple, la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 a reconnu une compétence de l'ensemble des collectivités territoriales pour le développement de réseaux de communications, compétence classée par l'étude d'impact dans les « compétences non exclusives » alors qu'elle ne relève pas de la compétence générale.

En conclusion, l'étude d'impact affirme que « *Les domaines dans lesquels les départements interviennent concurremment avec d'autres catégories de collectivités représentent près de 20 % de la dépense et presque 11 milliards d'euros. Pour les régions, les dépenses dans les champs des compétences appelées ici « non exclusives » et « intermédiaires » représentent plus du quart de la dépense et presque 7 milliards d'euros. Ces chiffres permettent d'approcher le périmètre susceptible d'être concerné par une coordination des interventions de ces catégories de collectivités et par une démarche de clarification des compétences.* »

2. L'absence de données chiffrées à l'appui du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Les développements de l'étude d'impact du projet de loi n° 495 (2012-2013) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des

métropoles consacrés au rétablissement de la clause de compétence générale, déposée le 9 avril 2013, se sont essentiellement concentrés sur les limites de la suppression programmée en 2010, ainsi que sur les difficultés constitutionnelles que pourrait entraîner le fait de conditionner le rétablissement de la clause de compétence générale à la conclusion du pacte de gouvernance territoriale.

Cette solution pouvait se justifier par le fait que l'abandon d'un régime dont la mise en œuvre était en soi aléatoire et le retour à un *statu quo ex ante* ne pouvaient pas faire l'objet d'évaluations précises.

Cependant, le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République, déposé sur le Bureau du Sénat le 18 juin 2014, ne comprend pas d'évaluation financière de l'abandon du principe de compétence générale des départements et des régions, en estimant que « *dans un contexte de redressement des comptes publics, des compétences mieux délimitées par la seule loi permettront aux élus locaux de ne plus être confrontés à la multiplication des sollicitations financières sans lien direct avec le cœur de l'action de la collectivité départementale* ».

Au contraire, seul le maintien de compétences partagées dans le domaine du sport et de la culture fait l'objet de développements financiers :

« *Si les communes constituent le premier financeur public, la participation financière des départements et régions demeure importante, comme l'atteste le tableau ci-dessous :*

<i>En milliards d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Ménages</i>	15,8	16,4	16,7	16,5	17,1
<i>Collectivités territoriales</i>	9,6	10,2	10,6	10,8	10,6
<i>Dont communes</i>	8,4	9	9,3	9,4	9,3
<i>Dont départements</i>	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Dont régions</i>	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
<i>État</i>	4,1	4,2	4,3	4,3	4,4
<i>Entreprises</i>	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3
<i>TOTAL des dépenses sportives</i>	32,7	34	34,9	34,9	35,4

« *Dans les faits, les collectivités territoriales se sont fortement impliquées en développant des politiques culturelles riches et diversifiées. Ces possibilités d'intervention conjointe ont abouti à ce qu'aujourd'hui, les dépenses culturelles des collectivités territoriales soient importantes, comme l'atteste le tableau ci-dessous :*

<i>Évolution des dépenses culturelles (en Md€)</i>		
	2006	2010
<i>Collectivités territoriales</i>	7	7,6
<i>Dont régions</i>	0,5	0,7
<i>Dont départements</i>	1,3	1,4
<i>Dont EPCI</i>	0,8	1
<i>Dont communes de plus de 10 000 habitants</i>	4,4	4,5

»

B. DES ÉVALUATIONS TOUJOURS APPROXIMATIVES DES ENJEUX FINANCIERS

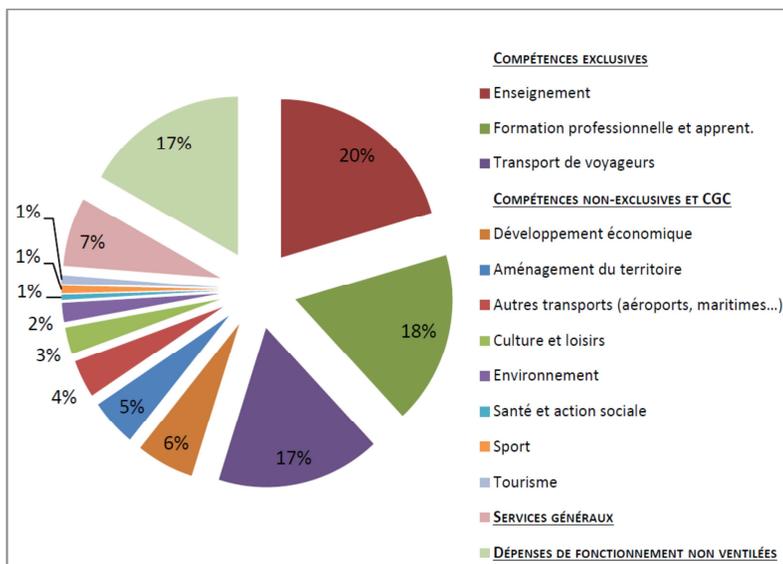
D'autres rapports ont tenté d'approcher cette réalité, notamment à l'appui de l'abandon de la clause de compétence générale.

Ainsi la Cour des comptes, dans son rapport sur les finances locales d'octobre 2014⁽¹⁾, s'est penchée sur les dépenses des régions. Cependant, la répartition entre dépenses exclusives et dépenses partagées n'apparaît pas suffisamment précise pour en tirer de réels enseignements sur ce qui relève ou non de la clause de compétence générale.

Déterminant que « *les régions exercent leurs compétences à titre exclusif en matière de services régionaux de voyageurs, d'enseignement (lycées) et de formation professionnelle et d'apprentissage* », elle a déterminé qu'en 2012, « *les dépenses correspondantes (15,54 Md€) représentaient 55 % du montant total de leurs budgets.* » et note que « *la part des dépenses liées aux compétences exclusives des régions [...] varie fortement sur le territoire. En mettant à part les cas atypiques de la Corse et des régions d'outre-mer, elle fluctuait en 2012 de 50,5 % en Île-de-France à 64 % en Alsace. L'amplitude des variations est plus importante encore pour chacune des compétences prises isolément. Cette situation est le reflet de choix de politique différent.* »

(1) *Cour des comptes*, Les finances publiques locales – rapport public thématique, octobre 2014.

Graphique n° 13 : répartition des dépenses des régions par fonction en 2012 (hors régions d'outre-mer)



Source : Cour des comptes ; comptes administratifs des régions (données ARF)

Par la suite, en évoquant les « dépenses à recentrer », la Cour des comptes s'appuie sur une définition contestable des compétences facultatives des régions : « le conseil régional a compétence "pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes". Or outre-mer, les dépenses des régions à ce titre se sont élevées à 5,04 Md€ en 2012. En outre, leurs interventions dans les domaines du sport, de l'environnement et du tourisme, susceptibles d'être rattachées à l'exercice de la clause de compétence générale, ont représenté 1 Md€.

« Au total, on peut donc évaluer à 6,04 Md€ le montant des dépenses des régions correspondant à leurs compétences non exclusives (par opposition à leurs trois compétences principales), soit près de 21 % de leurs dépenses totales, sous réserve de l'exacte imputation comptable de ces agrégats dans les budgets régionaux. »

Elle en conclut que si « les dépenses non exclusives définies ci-dessus sont passées de 5,23 Md€ en 2006 à 6,04 Md€ en 2012 (+15,5 %) », « de fortes disparités sont également constatées entre les régions », ce qui lui permet d'en déduire qu'« au total, ces différences importantes des niveaux de dépenses par habitant laissent penser que des marges d'économies peuvent exister dans nombre de régions à population comparable. »

Cependant, le champ des compétences « facultatives » ainsi définies apparaissant schématique et étant différent du périmètre envisagé par le projet de loi – qui fait notamment du sport et de la culture des compétences partagées – il reste difficile de s'appuyer sur cette étude pour en déduire que la mise en application des dispositions envisagées par le Gouvernement pourrait avoir un impact financier aussi important.

C. LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER À UNE ANALYSE PLUS APPROFONDIE AVANT L'EXAMEN DU PROJET DE LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

En réponse à la demande de votre rapporteur pour avis de disposer de données chiffrées concernant l'ampleur des dépenses engagées en vertu de la clause de compétence générale des régions et des départements, le ministère de la Décentralisation et de la fonction publique a fourni les tableaux agrégés des dépenses de chaque strate selon la nomenclature fonctionnelle qui lui est applicable, en indiquant qu'« *il n'est pas possible d'identifier les dépenses ne correspondant pas à des compétences attribuées par la loi, à la fois parce que celles-ci sont nombreuses et diffuses au sein de la législation et parce que les interventions des collectivités territoriales ne sont pas recensées précisément comme se rattachant à la clause de compétence générale* ».

Cette incertitude n'apparaît pas satisfaisante pour le législateur : si l'engagement de dépenses liées à la mise en œuvre de la clause de compétence générale représente de 6 à 7 milliards d'euros pour les seules régions, cela signifie qu'autant de projets, d'actions ou de subventions vont devoir être abandonnées par les régions, sans que le législateur soit en mesure de juger *a priori* de leur utilité sociale ou économique.

Au-delà de ses potentielles économies, on peut s'attendre à ce que des secteurs entiers d'activité subissent l'impact de la fin du financement départemental et régional.

Enfin, il faudra que le contrôle de légalité exercé par les préfets puisse à l'avenir, lors de l'examen de chaque engagement de dépense, déterminer précisément si celle-ci est autorisée par l'existence d'une compétence reconnue par la loi.

Aussi apparaît-il utile qu'avant que le Parlement puisse examiner les dispositions mettant fin à la clause de compétence générale des régions et des départements dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, le Gouvernement puisse faire réaliser une étude générale ou d'un échantillon représentatif permettant de juger des conséquences financières de la mesure proposée à la fois en termes de volumes financiers réorientés mais aussi de nature et de catégories de dépenses appelées à être supprimées.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa seconde réunion du mardi 4 novembre 2014, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique et de M. André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale auprès de la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2015.

M. le président Gilles Carrez. Madame la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, monsieur le secrétaire d'État à la réforme territoriale, nous sommes heureux de vous accueillir pour vous entendre sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » dans le projet de loi de finances pour 2015. Ces crédits sont chers aux élus locaux, qui ne sommeillent pas derrière les élus nationaux que nous sommes... Ils seront examinés en séance publique vendredi matin.

Nous donnerons d'abord la parole aux rapporteurs de nos deux commissions, qui interviendront pour une durée de cinq minutes. Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, vous pourrez naturellement leur répondre.

S'exprimeront ensuite, pour deux minutes chacun, les porte-parole des groupes. Enfin tous les députés qui le souhaitent pourront interroger les membres du gouvernement, leur intervention étant limitée à deux minutes.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je suis, moi aussi, très heureux d'accueillir la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'État à la réforme territoriale. Il ne pourra pas être dit que les collectivités territoriales ne constitueront pas un sujet important en 2015. J'ai cru comprendre que l'État s'engageait dans une baisse progressive, mais durable, des dotations aux collectivités territoriales.

Conformément à l'approche retenue par la commission des lois, notre rapporteur pour avis Olivier Dussopt s'est penché sur un thème particulier, à savoir la clause générale de compétence dont jouissent les collectivités territoriales. Il est question de la supprimer dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE), texte dont notre collègue sera précisément le rapporteur. Anticipant sur l'étude d'impact, il s'est interrogé sur les conséquences financières de cette suppression et formulera déjà quelques questions.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Le 29 avril dernier, à l'occasion de la présentation au Parlement du pacte de stabilité 2014-2017, le

Gouvernement a annoncé son intention de réaliser 50 milliards d'euros d'économies sur la période 2015-2017.

La volonté du Gouvernement d'associer l'ensemble des administrations publiques à cet effort se traduit, pour le secteur local, par un effort de 11 milliards d'euros sur la durée du budget triennal 2015-2017. En 2015, la contribution des collectivités territoriales s'élèvera ainsi à 3,67 milliards d'euros. Pour mémoire, en 2014, leur participation au redressement des finances publiques était déjà de 1,5 milliard et j'espérais alors, comme beaucoup, qu'elle serait exceptionnelle. Las, il n'en aura rien été.

Je partage évidemment avec vous, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État la conviction que tous les acteurs de la sphère publique –État, collectivités locales, opérateurs publics– doivent être mobilisés pour atteindre cet objectif primordial qu'est la réduction des déficits.

Cependant, je dois vous avouer que je partage les inquiétudes des élus locaux quant aux conséquences de cet effort sans précédent, jugé trop brutal par beaucoup. En effet, la réduction des dotations de l'État fait craindre l'accentuation du repli des investissements habituellement constaté au lendemain des élections locales. J'estime tout à fait indispensable de préserver, autant que possible, les capacités des collectivités territoriales à investir.

Il y va de l'avenir et de la qualité des services publics territoriaux, mais aussi, plus globalement, de la santé de notre économie nationale. Aussi indispensables soient-elles, les mesures envisagées pour l'assainissement des comptes publics ne sauraient en aucun cas se traduire par un affaiblissement des services que nos concitoyens sont en droit d'attendre sur chacun des territoires de notre pays.

À ce titre, je mesure à sa juste valeur l'effort constant en faveur de la péréquation mis en œuvre par le gouvernement. En 2015, la progression de la péréquation « verticale » devrait doubler, 208 millions d'euros de plus étant transférés aux communes et 20 millions de plus aux départements, soit le double de la progression opérée en 2014. Quant au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), il poursuit sa montée en puissance, fidèle à la trajectoire inscrite dans la loi de finances pour 2010, ce dont je me félicite tout en mesurant les efforts demandés aux collectivités contributrices. L'ensemble des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales devrait représenter en 2015 près de 101 milliards d'euros à périmètre courant, soit un montant en diminution de 2,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont je rapporte les crédits, représente seulement 2,7 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales, soit environ 2,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement sur un total de 101 milliards d'euros, et un peu plus de

5 % des concours de l'État aux collectivités, dont le montant global est de 53,2 milliards d'euros. Elle ne retrace donc qu'une partie minimale de l'effort financier de l'État.

J'en viens à quelques questions. Tout d'abord, je m'interroge sur les conséquences de l'amendement voté en première partie de la loi de finances pour 2015 visant à accroître encore plus la péréquation au bénéfice des communes-cibles de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Si j'en crois les éléments qui m'ont été fournis, cela reviendrait à majorer de 5 % en moyenne la minoration déjà prévue de la dotation globale de fonctionnement (DGF) au titre du redressement. Est-ce soutenable, madame la ministre ?

Compte tenu des difficultés financières récurrentes que rencontrent les départements, est-il envisageable, voire envisagé, de reconduire en 2015 le fonds de solidarité alimenté par un prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et mis en œuvre en 2014 ? J'y suis personnellement favorable, sous réserve que l'on veille bien à exclure du bénéfice de ce fonds de solidarité les départements qui n'auraient pas utilisé la faculté d'augmenter leur taux de DMTO.

J'ai rappelé mes inquiétudes sur le niveau prévisible des investissements en 2015. Quels sont les dispositifs d'alerte que prévoit de mettre en place le Gouvernement, lui permettant, en tant que de besoin, de réagir en cas de chute plus sévère qu'attendu des investissements des collectivités territoriales ?

Par ailleurs, je me dois de faire remarquer que le projet de loi « NOTRE », qui prévoit de modifier significativement les compétences des collectivités locales, ne dit rien des moyens financiers qui leur seront affectés. Pouvez-vous nous éclairer à ce sujet ?

Pouvez-vous enfin nous dire quelques mots de la réforme annoncée de la DGF ? J'ai pu mesurer hier dans la Meuse, aux Assises de la ruralité, combien elle était attendue.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Comme l'a rappelé le président de la commission des lois, le programme de stabilité présenté par le Gouvernement va le conduire à engager une baisse progressive mais durable des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, à hauteur de 11 milliards d'euros sur trois ans.

Cette contraction inédite des transferts financiers, nécessaire à l'assainissement de nos finances publiques, aura lieu en même temps que les efforts effectués par l'État et les régimes de sécurité sociale. Cependant, je tiens à souligner que les collectivités supporteront 22 % de l'effort total fourni, alors que leur dette ne représente que 9,5 % du volume de l'endettement des administrations publiques et ne peut servir qu'à l'investissement public, dont elles ont réalisé 70 % en 2013.

Comme les auditions des associations d'élus locaux l'ont montré, les exercices budgétaires 2015 et 2016, et peut-être surtout ce dernier, vont obliger les collectivités à effectuer des choix et des économies dépassant le simple ajustement conjoncturel.

La plus lourde des conséquences sera très certainement une baisse de l'investissement public, alors que c'est un levier majeur de la relance et du soutien à la croissance économique.

En fait, cette compression des crédits transférés aux collectivités par l'État pourra avoir trois répercussions, entre lesquelles chaque collectivité territoriale devra arbitrer : faire des économies dans le champ de ses dépenses de fonctionnement, sachant que beaucoup le font déjà et depuis longtemps ; recourir à l'impôt ou à l'emprunt, mais nous savons que ce n'est une perspective bienvenue pour aucune collectivité, sauf peut-être celles qui n'ont jamais consenti un effort fiscal conforme à la moyenne ; renoncer, enfin, à dégager l'épargne brute nécessaire pour investir. Les réponses varieront d'une collectivité à l'autre, mais les enjeux sont d'importance car ils concernent la cohésion et l'avenir de nos territoires.

C'est pourquoi il me semble que notre débat doit contribuer à conforter deux solutions esquissées par le Gouvernement dans le projet de loi de finances : garantir la montée en puissance des dispositifs de péréquation prévue par la précédente majorité en 2010, en augmentant leurs enveloppes de 228 millions d'euros, afin que les territoires les plus fragiles voient compenser une grande partie de la baisse programmée des dotations ; limiter le plus possible l'impact de cette mesure sur l'investissement des collectivités territoriales en général.

Dans le cadre de la première partie du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements pour aider les collectivités à maintenir leur effort d'investissement, mais il faut souligner que leur mise en œuvre pourrait poser d'autres difficultés. Ainsi, le taux du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) a été revalorisé. Les enveloppes de la DSU et de la DSR ont été encore abondées de 89 millions d'euros. Enfin, une dotation de soutien à l'investissement local s'élevant à 423 millions d'euros a été créée.

Cependant, le financement de ces mesures a été assuré en ponctionnant des crédits d'ores et déjà destinés aux collectivités, comme les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), alors que ceux-ci sont généralement utilisés par les départements pour financer leurs politiques d'aide aux communes, ou comme la DGF des communes et des intercommunalités qui n'étaient pas encore au plafond de leur écrêtement de dotation forfaitaire.

Aussi, même si j'estime que l'intention est bonne, puis-je seulement constater que le financement de ces mesures n'est pas assuré par des ressources nouvelles et pérennes. Gardons aussi en tête le fait que les variables d'ajustement

vont rapidement s'épuiser et que la nouvelle redistribution de DGF ainsi mise en place –avec une forte augmentation de la DSU-cible et de la DSR-cible– a pour conséquence une minoration supplémentaire pour les communes non éligibles à ces dispositifs de péréquation « verticale ».

Madame la ministre, c'est là ma première série de questions. Le Gouvernement a-t-il ainsi l'intention de dégager de réelles nouvelles ressources destinées spécifiquement à l'investissement local à l'avenir ? Va-t-il entériner la hausse des dotations de péréquation verticale prévue en première partie par l'amendement de notre collègue François Pupponi ?

Dans un second temps, je veux saisir l'occasion qui m'est donnée de rappeler que le deuxième volet de la réforme territoriale va prochainement être examiné par le Parlement. Dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE), le Gouvernement propose de revenir sur la clause de compétence générale reconnue aujourd'hui aux régions et aux départements.

En l'absence d'étude générale ou de cas particuliers permettant de juger sur pièces de la nature et des montants de ces dépenses engagées sur le seul fondement juridique de la compétence générale, je ne peux que rester interrogatif quant à l'évaluation des conséquences précises de cette réforme, pouvant potentiellement concerner 15 % à 20 % du budget de ces collectivités, soit 6 à 7 milliards d'euros, mais aussi le financement de secteurs entiers d'activité. Aussi, madame la ministre, souhaité-je vous demander si le Gouvernement fera procéder à une telle étude avant l'examen du prochain projet de loi « NOTRE ».

Enfin, et j'en terminerai par ce troisième point, la montée en puissance du FPIC pose de manière toujours plus aiguë la question de la méthode de définition des contributeurs et des bénéficiaires. Je souhaite rappeler que les versements et prélèvements du FPIC sont déterminés en fonction du potentiel financier agrégé de l'ensemble intercommunal, puis répartis entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et communes. Parfois certaines communes fragiles situées sur le territoire d'EPCI relativement favorisés sont amenées à contribuer, tandis que des communes plutôt favorisées situées sur le territoire d'EPCI fragiles sont exonérées de cet effort de solidarité.

J'ai donc déposé des amendements qui visent à améliorer ce dispositif, afin de prendre en compte le cas des communes aux ressources disparates, en rendant plus attractif le dispositif de répartition sur critères objectifs et en facilitant le recours à la répartition libre, tout en conservant le principe d'unanimité des communes. Le Gouvernement les soutiendra-t-il ?

Mme Marylise Lebranchu, *ministre de la décentralisation et de la fonction publique*. Mesdames et messieurs les députés, c'est toujours une grande difficulté que d'avoir à diminuer la dépense, et la baisse de 11 milliards d'euros des crédits n'a pas constitué une bonne nouvelle pour les ministres en charge.

Même s'il s'agit d'une nécessité absolue, partagée par le Premier ministre et par le Président de la République, les conséquences seront difficiles et demanderont un examen de détail.

La répartition de cette baisse s'effectuera au prorata de la part de chaque strate dans les recettes totales, soit 2,071 milliards d'euros pour le bloc communal, 1,148 milliard pour les départements et 451 millions pour les régions. Le Gouvernement a ainsi repris les règles proposées par le Comité des finances locales (CFL). Sans être nécessairement parfaites, elles ont fait l'unanimité au cours de nos discussions.

Au sein des catégories de collectivités, cet effort sera réparti au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon péréquée pour les départements, et au prorata des recettes totales pour les régions.

Bien sûr, le Gouvernement ne nie pas les difficultés que cela peut engendrer, mais il faut nuancer notre inquiétude collective. Les efforts demandés représentent une baisse des ressources des collectivités locales de l'ordre de 1,6 % de leurs recettes totales et de 1,9 % de leurs recettes de fonctionnement. Dans le même temps, cependant, les recettes fiscales continueront de progresser. Représentant 60 % des recettes de fonctionnement, elles augmenteront non du fait d'une hausse des taux, mais grâce à une progression de leur base.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité atténuer les effets de cette baisse pour les collectivités les plus pauvres. L'amendement adopté en première partie de la loi de finances à l'initiative de M. François Pupponi a encore accentué le doublement des transferts au titre du fonds de péréquation, accroissant les garanties pour les communes-cibles de la DSU et de la DSR. Mais cet amendement, répondant à l'urgence du débat, n'a pu faire l'objet d'une étude d'impact. Des simulations ont dû vous être diffusées aujourd'hui. En accord avec le Premier ministre et avec mon collègue André Vallini, la proposition cheminera à l'Assemblée nationale et au Sénat. Selon les effets attendus, la position du Gouvernement pourra évoluer.

Le Premier ministre, qui a tenu à se rendre devant toutes les associations nationales d'élus, a pu se rendre compte de l'inquiétude qui entoure la baisse des dotations sur l'investissement local. Il a pris, en réponse à cette inquiétude, des engagements qui ont été tenus, puisque le FCTVA a finalement été exclu de l'enveloppe normée globale, progressant ainsi de 166 millions d'euros en faveur des collectivités. De même, le taux de remboursement du FCTVA supporte une réfaction de 0,905 point qui apportera aux collectivités 25 millions d'euros dès 2015, et près de 300 millions d'euros en régime de croisière. Certes, le rapporteur pour avis et quelques autres estiment que l'on pourrait aller encore plus loin, mais cette proposition reste à préciser.

Au cours de l'examen de la première partie de la loi de finances, un amendement a été adopté qui vise à ventiler autrement les fonds départementaux

de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) au profit de dotations qui servent l'investissement des collectivités, à savoir la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de développement urbain (DDU) et la DGE des départements.

Le débat n'est pas encore tranché par le Gouvernement. Car cet accord trouvé en première partie ne comble pas toutes les attentes, puisqu'il ne s'agit pas d'argent supplémentaire, mais seulement d'une ventilation différente. La volonté de l'Assemblée nationale, qui veut privilégier le logement, le développement durable et les centres-bourgs, peut susciter des difficultés, mais va dans le même sens que les ambitions des ministres successives du logement, Cécile Duflot et Sylvia Pinel, en leur donnant peut-être une chance de se réaliser enfin : des dotations aux maires bâtisseurs ne sont pas envisageables, puisqu'il convient de lutter contre l'étalement urbain en cessant de faire obstacle à la densification des bourgs et des villages ; le moyen peut cependant être trouvé d'accompagner les maires désireux de construire des logements sur le territoire de leur commune.

J'insiste sur le fait qu'il n'y a ni fatalité ni évidence à répercuter sur les investissements la totalité de la baisse des dotations. Globalement, nos collectivités sont en bonne santé. (*Exclamations sur plusieurs bancs.*) Leur contribution à l'effort de redressement des finances publiques est supportable, même s'il faut s'attendre à une dégradation temporaire de leur épargne brute. Lorsque j'ai pris mes fonctions, une ancienne ministre du budget, que je ne nommerai pas mais que vous reconnaîtrez, préconisait déjà de la faire baisser de 2 milliards d'euros par an. Nous sommes donc tous d'accord, toutes familles politiques confondues, sur la nécessaire participation des collectivités locales à la réduction des déficits.

Quant à la réforme de la DGF, des parlementaires devraient être prochainement missionnés pour mener à terme la réflexion. La réponse du président du Sénat est encore attendue, car des membres des deux assemblées seraient sollicités.

Au sujet de la péréquation, l'Assemblée nationale souhaite accentuer les garanties accordées aux communes qui perçoivent la DSU ou la DSR. Les amendements adoptés pourraient cependant amener des communes non riches à contribuer davantage. Une étude d'impact précise est donc nécessaire. Il faut veiller à ne pas étrangler ce qu'on peut appeler la « classe moyenne » des collectivités.

Les économies apportées par la fin de la clause générale de compétence sont difficiles à chiffrer. Lors de la première proposition de suppression, l'étude d'impact ne s'engageait pas sur le terrain d'une telle évaluation. Il conviendrait de l'envisager au terme d'une stabilisation des financements à un horizon de dix ans. Le président de l'Association des départements de France (ADF) relève cependant que 20 % des dépenses des départements sortent du champ des dépenses obligatoires, ce taux s'élevant à 25 % pour les régions. Il n'en reste pas moins que

ces dépenses sont également des dépenses utiles ; elles échoiront nécessairement, *in fine*, au bloc communal.

Aussi est-il nécessaire que le projet de loi « NOTRE » réaffirme la solidarité territoriale. Après la fin de la clause de compétence générale, comment une commune pourra-t-elle être aidée si elle est incapable, même dans le cadre élargi de l'intercommunalité, de développer déjà par elle-même un projet ? La clause de solidarité inscrite dans le projet de loi devrait répondre à l'inquiétude que vous exprimez. Le texte nous donnera par ailleurs l'occasion de concrétiser, en matière d'étude d'impact, les progrès que vous êtes nombreux à attendre.

M. André Vallini, *secrétaire d'État à la réforme territoriale*. Je voudrais replacer dans le contexte général l'effort demandé aux collectivités territoriales, effort qui n'est certes pas à sous-estimer. Les dépenses annuelles des collectivités s'élèvent à 243 milliards d'euros. Leur mise à contribution à hauteur de 11 milliards d'euros correspond à un taux d'effort de 5 % environ, proche de celui exigé de l'ensemble des pouvoirs publics, dont les dépenses totales s'établissent à 1151 milliards d'euros. Encore la péréquation permettra-t-elle d'atténuer les efforts demandés aux communes les plus pauvres.

Quant au fonds de solidarité en faveur des départements évoqué par la rapporteure spéciale, il sera en effet reconduit. Il en ira de même de la possibilité de porter de 3,8 % à 4,5 % le taux de leurs DMTO qui, d'abord accordée pour un an, pourrait même être pérennisée. Avec les services de Bercy, un dispositif d'alerte sur l'investissement local s'est également mis en place. Des réunions trimestrielles sont prévues sur l'exécution budgétaire.

Pour les transferts de compétences et la compensation des charges, la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) est saisie. Mais le chiffre exact, et la compensation correspondante, relèvent de la loi de finances.

En matière de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les régions veulent obtenir davantage, car leurs responsabilités seront bientôt très importantes dans le domaine du développement économique. Mais les départements sont très attachés à cette recette. Pour trancher, mieux vaut, à mon sens, attendre le résultat des travaux législatifs sur le projet de loi « NOTRE », qui ne sera peut-être pas adopté en l'état.

Pour atténuer l'effort demandé aux collectivités territoriales, nous nous sommes attaqués à la question des normes plutôt que de nous arrêter à celle du financement. Les élus sont très mobilisés contre l'inflation normative, qui rend l'action des collectivités de plus en plus onéreuse. Sur ce sujet, j'ai pris le taureau par les cornes. La Commission consultative des normes a été récemment transformée en Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Présidé par Alain Lambert, le Conseil formule des propositions s'inspirant des réflexions d'élus de terrain.

Par une circulaire de fin septembre ou début octobre, le premier ministre a indiqué que chaque ministère devra dorénavant proposer une norme à supprimer, chaque fois qu'il voudra en instituer une nouvelle. Le gouvernement s'est fixé comme objectif un coût zéro en termes de normes supplémentaires pour les collectivités locales à partir de la fin de 2015. Des ministères ont déjà avancé des propositions d'allégement et de suppression, car il faudra prendre en compte aussi bien le stock des normes existantes que le flux des normes nouvelles.

M. le président Gilles Carrez. Madame la ministre, monsieur le ministre, je vous remercie et donne maintenant la parole aux représentants des groupes, en commençant par Mme Karamanli, pour le groupe SRC.

Mme Marietta Karamanli. En l'état, la dotation de soutien à l'investissement local, qui est un recyclage de crédits, ne tient pas compte de la part respective des différentes catégories de collectivités dans l'investissement. Ne craignez-vous pas un effet d'aubaine ? Ne faudrait-il pas envisager un mécanisme liant le soutien de l'État à l'augmentation ou au maintien de l'effort d'investissement des collectivités ?

L'autonomie financière des collectivités s'effrite. Les diminutions de dotations, les rendements fiscaux inégaux et les subventions augmentées pour certains types d'investissement donnent à voir des évolutions contrastées, sans que l'on arrive à bien comprendre comment l'effort se répartit en réalité, malgré la définition d'un objectif national d'évolution de la dépense publique locale. Les collectivités demandent que leurs ressources fiscales existantes soient préservées et que toute ressource fiscale remise en cause soit dûment remplacée par une imposition pour laquelle la collectivité a un pouvoir sur l'assiette, sur le taux ou le tarif.

Quant au FPIC, nonobstant sa progression attendue, force est de constater, à l'instar de la Cour des comptes, que les mécanismes de péréquation entre communes de plus de 100 000 habitants ont un rôle encore limité. Au regard de leurs ressources fiscales, le niveau de richesse des 41 communes de plus de 100 000 habitants est très inégal. Je ne pourrai finalement pas présenter en commission élargie l'amendement par lequel je souhaitais traiter l'écart entre les quatre communes dont les ressources fiscales sont inférieures de plus de 25 % à la médiane et celles où ces mêmes ressources y sont supérieures du même montant, mais j'envisage d'en présenter un en séance publique.

M. Jean-Frédéric Poisson. Ainsi, ni le président Hollande, qui l'avait affirmé dans son engagement n° 54, ni Manuel Valls, qui l'avait promis dans son discours de politique générale du printemps dernier, n'auront respecté leur engagement de maintenir en l'état les dotations aux collectivités territoriales. Ainsi, comme l'écrit Charles Baudelaire dans *Au lecteur*, nous descendons d'un pas à travers les ténèbres, puisqu'à l'incohérence de votre politique vis-à-vis des collectivités, madame la ministre, monsieur le ministre, s'ajoute désormais la réduction insupportable de leurs moyens de fonctionnement. Chez les élus, la

colère se mêle à l'inquiétude. Comment pourrait-il en être autrement ? Des centaines de communes afficheront un budget d'investissement nul en 2015, des dizaines de communes, voire davantage, seront incapables d'équilibrer leurs comptes à la fin de l'exercice ! Qui plus est, en tarissant la source, vous avez privé les élus de la possibilité de recourir à la fiscalité, qui était leur dernière variable d'ajustement. Les moyens d'investissement des collectivités sont ainsi réduits à néant. Et lorsqu'on sait que c'est dans les domaines de la construction, des travaux publics et des services qu'elles interviennent le plus souvent, et qu'on connaît la situation actuelle de ces secteurs, on ne peut qu'être inquiet pour leur pérennité.

Le groupe UMP est déterminé à trouver les moyens de réduire les dépenses publiques, mais il juge insupportable que l'on esquinte les collectivités territoriales, après avoir esquiné les familles et les entreprises !

M. Thierry Benoit. Il est loin le temps où j'entendais les représentants de l'opposition, aujourd'hui dans la majorité, dénoncer le désengagement de l'État et l'asphyxie des collectivités territoriales ! Comme nombre de mes collègues du groupe UDI, je considère que nous allons désormais devoir faire mieux avec moins, et ce n'est pas une mauvaise chose en soi.

J'en viens à mes questions. Tout d'abord, selon quelle trajectoire la péréquation verticale, dont je rappelle qu'elle s'élève à 228 millions d'euros pour 2015, évoluera-t-elle ? Ensuite, les préfets de région ont été mandatés pour négocier les contrats de plan État-régions (CPER) avec les présidents de conseil régional. Le Gouvernement envisage-t-il d'articuler ces contrats avec la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) afin d'améliorer l'équité entre les territoires ? Par ailleurs, qu'en est-il du financement des dispositifs concernant les centres-bourgs et du développement des maisons de services prévu dans le Pacte rural pour l'égalité des territoires, annoncé lors de l'Assemblée des maires de France en novembre 2013 ? Enfin, les préfets ont-ils reçu instruction d'accompagner les territoires ruraux dans la mise en œuvre des dispositions de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) relatives à l'application du droit des sols, prévue à compter du 1^{er} juillet 2015 ?

M. Éric Alauzet. Madame la ministre, monsieur le ministre, je souhaiterais vous poser, au nom du groupe écologiste, plusieurs questions qui ont trait à l'importante baisse des dotations aux collectivités territoriales. Je commencerai par une remarque concernant le bloc communal. Vous avez annoncé que, dès 2015, l'ajout de toute nouvelle norme applicable aux collectivités serait compensé par la suppression d'une autre norme. Il est vrai que celles-ci acceptent moins facilement la baisse de leurs dotations lorsque l'État prend par ailleurs des mesures qui induisent une augmentation de leurs dépenses, telle la réforme des rythmes scolaires, ou un manque à gagner – je pense à la cotisation foncière des entreprises (CFE) ou à la tentative avortée d'instaurer un prélèvement sur les ressources forestières des communes. Le discours du Gouvernement ne me paraît donc pas très cohérent.

Par ailleurs, les départements sont les collectivités qui rencontrent le plus de difficultés, en raison des charges liées aux allocations individuelles universelles qu'ils assument. Dès lors, le dispositif de compensation péréquée (DCP), assis sur le transfert aux départements de la ressource fiscale liée aux frais de gestion de la taxe sur le foncier bâti, ainsi que ses modalités de répartition, d'une part, et le fonds de solidarité en faveur des départements, d'autre part, seront-ils maintenus en 2015 ?

Ensuite, quelle sera, dans le cadre d'une éventuelle réforme des compétences des collectivités territoriales attribuant aux régions la compétence pleine et entière en matière d'économie, la ventilation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) entre ces dernières et les communautés d'agglomération ?

Ma dernière question porte sur la dotation de soutien à l'investissement local, que nous avons créée par amendement lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances. Comment le Gouvernement envisage-t-il de traduire juridiquement le fléchage des fonds vers le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie, l'accueil des populations nouvelles et la revitalisation des centres-bourgs ?

M. Joël Giraud. Madame la ministre, monsieur le ministre, je souhaite vous interroger, au nom du groupe RRDP, sur trois sujets. Tout d'abord, les dépenses sociales des départements, assises principalement sur le nombre des bénéficiaires du RSA, ont tendance, dans les circonstances actuelles, à augmenter continuellement, tandis que les dotations de l'État baissent. Or, contrairement à ce dernier, les collectivités sont dans l'obligation de clore leur section de fonctionnement à l'équilibre. Les dépenses d'investissement des départements sont donc menacées. Certes, trois amendements visant à soutenir ces dépenses ont été adoptés à l'article 9 du projet de loi de finances (PLF) pour 2015, mais les crédits prévus sont insuffisants. Quelles mesures le Gouvernement compte-t-il donc prendre pour respecter le principe de la compensation à l'euro près des dépenses sociales ?

Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé, lors de l'examen de la première partie du PLF pour 2015, qu'une partie de la dotation de soutien à l'investissement local nouvellement créée serait fléchée vers des domaines d'investissement précis : projets de rénovation thermique, d'accessibilité, de mise aux normes des équipements publics et de développement des énergies renouvelables, revitalisation des centres-bourgs et des bassins de vie ruraux et accueil des populations nouvelles. De quelle manière, réglementaire ou législative, envisagez-vous de permettre un soutien à l'investissement local des communes nouvelles ? Le groupe RRDP serait favorable à un fléchage et à une majoration de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), afin d'encourager la fusion des petites communes. Le secrétariat d'État au budget nous a donné son accord sur ce point. En revanche, nous n'avons pas encore pu avoir d'échanges avec vos

services, madame la ministre. En attendant de les rencontrer, nous réservons notre vote sur cette mission budgétaire.

Ma troisième question concerne la réforme de la DGF, entamée dans le PLF pour 2015 et rendue nécessaire par l'obsolescence de ses modalités de calcul – je vous sais gré, madame la ministre, d'avoir confié à Mme Pires Beaune une mission sur ce sujet. Quelles sont les prochaines étapes de cette réforme ? Enfin, qu'en est-il de l'engagement pris par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative (PLFR) de juillet 2014 lorsque le groupe RRDP a retiré son amendement visant à revoir, conformément aux recommandations du Comité des finances locales, les bases de calcul de la dotation forfaitaire de la Corse, dont la spécificité n'avait, par erreur, pas été prise en compte dans le PLF pour 2014 ?

M. Gabriel Serville. Compte tenu de la baisse de 3,7 milliards d'euros des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, le groupe GDR considère que la sanctuarisation des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est une bonne nouvelle. Elle est cependant symbolique, dans la mesure où ces crédits ne représentent que 3 % des transferts de financements de l'État vers les collectivités, mais ne boudons pas notre plaisir !

En revanche, les crédits en faveur des collectivités ultramarines diminuent de 6 % en un an, et même de 8 % pour la Guyane. Une telle baisse est particulièrement sévère, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représentant 13,3 % de l'effort en faveur des outre-mer. Certes, nos collectivités bénéficient de fonds spécifiques, mais il est indéniable qu'elles souffrent d'inégalités et de handicaps particulièrement lourds du fait de leurs spécificités géographiques et structurelles. Il aurait donc été appréciable que les crédits qui leur sont réservés au titre de cette mission soient au moins préservés. Pouvez-vous m'indiquer quel accompagnement vous envisagez de mettre en place pour les communes de l'intérieur guyanais notamment, qui comptent parmi les plus pauvres de France ?

J'ajoute que le groupe GDR s'étonne que la baisse des dotations aux collectivités ait été décidée de manière unilatérale, sans discussion préalable, pour s'appliquer ensuite uniformément sur l'ensemble du territoire national, l'objectif avoué étant de contraindre les collectivités à réduire coûte que coûte leurs dépenses, notamment leurs dépenses d'investissement. Or, si ces dépenses diminuent, l'emploi en sera affecté. C'est pourquoi le groupe GDR ne votera pas ces crédits.

M. le président Gilles Carrez. Nous en venons aux questions.

M. Pascal Terrasse. Quelques remarques préalables. Oui, il faut, premièrement, clarifier les missions de chaque collectivité et la répartition des compétences, deuxièmement, rechercher le meilleur rapport qualité-coût du service rendu, troisièmement, simplifier l'organisation territoriale et,

quatrièmement, réaffirmer le rôle des conseils généraux dans les structures d'aide à la personne. Pour ma part, j'ai toujours affirmé la nécessité de revoir les compétences de chaque collectivité, y compris lorsque l'Association des départements de France (ADF) et ma propre formation politique y étaient opposées.

Par ailleurs, une question me taraude depuis le vote de l'amendement créant la dotation de soutien à l'investissement local, issue des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2015. Ces fonds ont été créés pour répartir le produit de la taxe professionnelle de grands établissements, notamment des centrales nucléaires. On connaît le coût de telles installations pour les collectivités, que ce soit en matière de sécurité, d'accès ou de financement des commissions locales d'information. Lorsque la majorité précédente a supprimé la taxe professionnelle, les FDPTP ont permis aux départements de garantir des ressources aux communes. Or, à cause de cet amendement, le département de l'Ardèche perdra la moitié des 6 millions d'euros dont il disposait jusqu'à présent, soit six points d'impôt. C'est totalement inadmissible ! Je souhaite que des départements pauvres tels que le mien, qui a en outre été victime à quatre reprises d'aléas climatiques ces deux derniers mois, ne soient pas pénalisés une fois de plus.

M. Éric Woerth. Je ne suis pas de ceux qui pensent qu'il faut augmenter les dotations aux collectivités ; celles-ci doivent fournir un effort. Encore faut-il que l'on ne fasse pas peser sur elles de charges supplémentaires et qu'elles ne soient pas soumises à des prélèvements excessifs. Or, s'agissant du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui a pour mission d'assurer une solidarité de bon aloi, on constate un véritable dérapage. Ainsi, ma communauté de communes, qui compte 50 000 habitants, voit augmenter de façon considérable sa contribution à ce fonds, si bien qu'elle est quasiment privée de ses moyens d'autofinancement. Elle est donc contrainte de réduire progressivement ses investissements pour payer ce qu'il faut bien appeler un impôt sur les collectivités territoriales.

C'est pourquoi j'ai déposé plusieurs amendements visant à limiter la hausse de cette taxe à 15 % ou 20 %, contre 50 % à 60 % actuellement, voire davantage : une collectivité comme la mienne a vu sa contribution multipliée par dix ces dernières années ! Au demeurant, si des communautés de communes comme la mienne doivent réduire leurs dépenses d'investissement pour payer cette taxe, que l'on s'assure au moins que celles qui en bénéficient s'en servent pour investir, et non pour financer leurs dépenses de fonctionnement. Enfin, on pourrait envisager que les intérêts des emprunts que nous serons obligés de contracter pour financer nos propres investissements soient déductibles.

M. Charles de Courson. Certes, madame la ministre, monsieur le ministre, le redressement des finances publiques passe par une réduction des

transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales, et le débat devrait porter sur l'ampleur de cette réduction et sa répartition.

Mais, premièrement, avez-vous étudié l'impact de la suppression des FDPTP dans chaque département concerné ? La commission des finances, qui s'intéresse à cette question depuis des années, avait renoncé à la nationalisation du dispositif. Or, supprimer les FDPTP revient à nationaliser le dispositif, puisque leurs crédits, à hauteur de 423 millions d'euros, seront redéployés.

Deuxièmement, avez-vous réalisé des simulations qui permettent de connaître l'incidence du cumul de la baisse de la DGF et du développement de la péréquation, voire de la sur-péréquation en Île-de-France, dans chaque commune et chaque intercommunalité ? Ne faudrait-il pas créer un mécanisme de plafonnement de l'ensemble de ces mesures ?

Troisièmement, est-il normal que l'exonération temporaire des unités de méthanisation ne soit pas compensée ?

Quatrièmement, est-il raisonnable de limiter l'éligibilité au fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires aux seules communes éligibles à la « DSU cible » et à la « DSR cible » à hauteur de 40 euros par élève ?

M. Pascal Popelin. Cela a été modifié en commission !

M. Charles de Courson. Enfin, pouvez-vous nous confirmer que les crédits de la réserve parlementaire sont définitivement ramenés de 112 millions d'euros en 2014 à 15,3 millions en 2015, comme cela semble ressortir du PLF pour 2015 ?

Mme Nathalie Appéré. Je souhaiterais revenir sur les conséquences de la suppression d'un certain nombre de taxes locales. Le Comité des finances locales (CFL) s'est clairement prononcé, en septembre dernier, sur la nécessité de sanctuariser les sources de recettes fiscales des collectivités. Or, à l'évidence, il n'en est rien. Je pense à la modification de la perception du versement transport, aux allègements de CFE ou à la suppression de trois taxes, dont la taxe sur les spectacles, le tout représentant une perte de recettes pour les collectivités estimée à environ 500 millions d'euros. Je me félicite que le Gouvernement ait souhaité compenser la suppression de la taxe sur les spectacles, mais le risque est grand de passer d'une logique fiscale à une logique de dotation, qui réduirait l'autonomie fiscale, donc les marges de manœuvre des collectivités locales.

Chacun reconnaît que ces dernières doivent participer au redressement des comptes publics, mais il leur est difficile d'absorber une telle diminution de leurs recettes, même si les dispositions de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et du projet de loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE) portent en germe l'optimisation des politiques publiques et certaines mutualisations qui permettront

d'accroître l'efficacité de l'action publique locale. Comment peut-on garantir aux collectivités le maintien de ces taxes, et donc de leurs recettes fiscales ?

M. Patrice Verchère. Si les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » restent stables, l'ensemble des dotations à ces collectivités diminuent de façon considérable. Celles-ci seront soumises à un régime strict jusqu'en 2017. L'Association des maires de France (AMF) juge l'effort qui leur est demandé disproportionné, car le secteur local se voit imposer une diminution nette de ses recettes quand les autres administrations subissent une moindre progression de leurs dépenses. Pour nombre d'élus, toutes tendances confondues, ces mesures provoqueront un repli massif de l'investissement public local – dont une part importante est réalisée dans le secteur du BTP – préjudiciable à l'emploi. Le patronat des travaux publics s'en alarme depuis plusieurs semaines. Hier encore, la Fédération du bâtiment de Rhône-Alpes a proposé dix-sept mesures à prendre rapidement pour éviter des licenciements et la liquidation d'entreprises du BTP. Les élus réagissent à la baisse des dotations de l'État en réduisant les investissements, puisque nombre d'entre eux, en particulier les élus locaux de droite, se sont engagés à ne pas augmenter les impôts. Ainsi des collectivités remettent en cause de nombreuses opérations d'investissement, au détriment des entreprises du BTP.

Pour se justifier, le Gouvernement brandit le rapport de 2013 de la Cour des comptes, dans lequel celle-ci soulignait une hausse de 3,2 % des dépenses de fonctionnement des collectivités. Mais cette augmentation est en partie due à des décisions de l'État : revalorisation indiciaire des fonctionnaires de catégorie C, nombreux dans les collectivités ; normes nouvelles souvent coûteuses ; réforme des rythmes scolaires.

Jamais, depuis les premières lois de décentralisation, en 1982, nous n'avons vu les dotations aux collectivités diminuer trois années de suite. Si les communes peuvent faire des économies en mutualisant certains de leurs services au sein de communautés de communes ou d'agglomération, cela prendra du temps et, en tout état de cause, la réduction de leurs dépenses ne pourra compenser la baisse des dotations de l'État. Elles réduiront donc inévitablement leurs investissements. Madame la ministre, monsieur le ministre, il est de votre responsabilité de défendre le budget des collectivités territoriales pour mieux défendre l'emploi et l'activité économique. Or, force est de constater que vos propositions pour maintenir l'investissement local ne sont pas à la hauteur. Allez-vous enfin réagir et soutenir le BTP et l'emploi ?

M. Philippe Vigier. Madame la ministre, monsieur le ministre, sur les fameux 50 milliards d'euros d'économies prévues – dont la Cour des comptes elle-même doute qu'elles seront intégralement réalisées –, il n'y a guère que les 11 milliards d'économies imposées aux collectivités qui soient certains. Ainsi la moitié de l'effort réellement consenti sera-t-elle assumée par ces dernières. Nous savons pourtant que les départements notamment sont déjà en grande difficulté,

certaines de leurs dépenses, notamment celles liées au RSI et au RSA, n'étant pas contenues.

Premièrement, disposez-vous d'une étude d'impact qui permette d'évaluer la diminution de l'investissement provoquée par la baisse de 3,6 milliards d'euros des dotations aux collectivités en 2015 ?

Deuxièmement, nombre de nos collègues ont évoqué l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Dans la loi de programmation des finances publiques, qui a été transmise à Bruxelles, le Gouvernement a écrit noir sur blanc que l'augmentation des dépenses, de fonctionnement et d'investissement, des collectivités serait limitée à 0,9 % en 2015. Sachant que les dépenses de fonctionnement augmentent mécaniquement de 2 %, cela signifie que l'investissement baissera de 5 % !

Troisièmement, des syndicats intercommunaux à vocation scolaire situés en zone rurale, extrêmement pauvres, ne seront pas éligibles au fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires. Quant aux communes qui en bénéficient, comment seront-elles aidées si le fonds n'est pas maintenu ?

Enfin, allez-vous réunir un groupe de travail consacré à la réforme de la DGF rassemblant l'ensemble des groupes politiques, à l'instar de ce qui a été fait au moment de la réforme de la taxe professionnelle ?

M. Jean Launay. Madame la ministre, monsieur le ministre, ma première question sera brève : l'hypothèse d'une intégration de la réserve parlementaire dans l'enveloppe globale de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) mérite-t-elle selon vous d'être étudiée ?

Par ailleurs, l'apparition de la péréquation horizontale est assez récente – et je ne suis pas loin de partager les arguments d'Éric Woerth à ce propos, même s'il n'est pas juste de dire que la contribution au FPIC est un impôt. La péréquation verticale, quant à elle, est bien plus ancienne, mais elle est figée. La dotation de péréquation, composante de la DGF, ne joue pas pleinement son rôle, d'autant que la dotation de base de la DGF est elle-même anti-péréquatrice. Comment justifier l'échelle logarithmique – allant de 1 pour les communes les moins peuplées à 2,5 pour les plus peuplées – qui commande la répartition de cette dotation ?

Enfin, je vous demande de vous faire l'écho de notre inquiétude quant à la situation de l'investissement local, qui joue un rôle irremplaçable. En tant que président du Comité national de l'eau, je mesure combien l'affaiblissement du niveau de ressources des collectivités locales ou des opérateurs de l'État pénalise la croissance et l'emploi.

Mme Sophie Rohfritsch. Si je suis d'accord avec ceux de mes collègues qui estiment que nous devons faire mieux avec moins de ressources, il faut néanmoins que nous raisonnions à charges et à compétences constantes. À cet

égard, je veux dénoncer les charges insidieuses transférées au bloc communal. Je pense notamment à la réforme des rythmes scolaires – le fonds d’amorçage devrait être pérennisé, mais nous ne savons pas dans quel cadre il le sera –, à la dématérialisation, qui a nécessité des investissements importants pour les petites communes – la mienne, qui compte 30 000 habitants, a dû dépenser 40 000 euros, sans compter les ressources humaines affectées à la numérisation des documents – ou à l’inflation normative, dont le coût est certain. Enfin, on demande aux collectivités territoriales de continuer à investir dans l’habitat ou les services publics, mais les investissements induisent forcément des charges de fonctionnement, une fois que des locaux ou des services ont été créés. Comment restaurer un climat de confiance propice à la résolution de ces problèmes ? J’ajoute que la réforme territoriale compliquera forcément davantage encore la tâche des élus de proximité, qui ne savent plus comment gérer au mieux leurs collectivités.

M. Pascal Popelin. Les collectivités territoriales sont naturellement appelées à participer au nécessaire effort de redressement des comptes publics. Pour que cet objectif soit pleinement compris par les élus locaux, l’effort doit être équitablement réparti entre chaque échelon territorial – mais, bien entendu, tous n’ont pas la même conception de l’équité. Le projet de loi de finances pour 2015 propose ainsi, dans le prolongement des choix opérés en 2014, une clé de répartition fondée sur le niveau de recettes perçues par chaque collectivité. Toutefois, ce critère comptable ne permet pas de prendre en compte les difficultés spécifiques que rencontrent depuis plusieurs années les conseils généraux en raison des transferts de compétences financièrement catastrophiques qui sont intervenus en 2004, sous le gouvernement Raffarin. Un correctif, qui pourrait se traduire par la non-prise en compte des ressources consacrées au financement des allocations individuelles de solidarité dans les recettes qui déterminent l’effort demandé, présenterait à cet égard un caractère plus juste et efficace. Que pensez-vous, madame la ministre, monsieur le ministre, d’un tel ajustement ?

J’ajoute que celui-ci serait cohérent avec les ressources nouvelles décidées dans le cadre de la loi de finances pour 2014 au profit des collectivités départementales pour leur permettre de faire face aux difficultés financières que je viens d’évoquer. Je pense au fonds de péréquation, issu du transfert de la ressource fiscale nette que percevait l’État au titre des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties, et au fonds de solidarité des départements, créé en 2014 mais dont on ne voit plus trace dans le PLF pour 2015 en dépit de son utilité reconnue. Je souhaiterais donc connaître votre avis sur l’opportunité de pérenniser ce fonds.

M. Jean-Pierre Decool. Depuis le début de ce quinquennat, les mauvaises nouvelles s’accumulent pour les collectivités locales. L’engagement n° 54 du candidat Hollande était de « maintenir pour la durée du quinquennat le montant des dotations à leur niveau actuel ». Pourtant, pour la première fois sous la V^e République, une majorité présidentielle diminue les dotations aux collectivités territoriales, et ce de façon drastique. L’année 2015 sera ainsi marquée par la

réduction de 3,7 milliards d'euros des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, après une baisse de 1,5 milliard d'euros en 2014.

Les collectivités locales et, en premier lieu, les communes risquent d'être confrontées à des difficultés financières d'une gravité exceptionnelle. Si elles ne jugulent pas leurs dépenses de fonctionnement, elles ne pourront plus investir. La Banque postale prédit d'ailleurs un recul de l'investissement public local de l'ordre de 15 % en 2014 et 2015. L'effet domino pourrait être terrible, car chacun sait que les entreprises de travaux publics dépendent à 70 % de la commande publique.

Afin d'encourager les collectivités à investir, est-il envisageable que l'État rembourse la TVA l'année où elles réalisent les travaux ? Leur capacité d'emprunt étant limitée depuis la crise de 2008 et leurs dotations baissant, elles sont incitées par le Gouvernement à décider une hausse douloureuse de la fiscalité locale. L'État ne peut en effet, d'un côté, diminuer ses dotations et, de l'autre, stimuler la dépense publique locale par des transferts de charges non assumés. La réforme des rythmes scolaires a ainsi un coût important pour les communes, lié aux transports et à la restauration scolaires, aux équipes d'animation et à d'autres frais de fonctionnement. Il convient désormais de pérenniser le fonds d'amorçage pour l'ensemble des communes, et de le réajuster au niveau du coût réel.

Pour rompre avec l'improvisation permanente, quelle feuille de route optimiste les collectivités locales peuvent-elles attendre du Gouvernement ?

M. Michel Piron. Comme mes collègues, j'admets qu'il faut faire baisser la dépense publique, mais, dès lors que le montant des dotations conditionne les investissements dans le bâtiment et les travaux publics, il faut cibler les réductions. Dans le contexte contraint que nous connaissons, pourquoi ne pas geler ou réduire les dépenses obligatoires non compensées ? Il est grand temps d'explorer cette piste.

L'approche macroéconomique soulève deux questions. Faut-il traiter toutes les collectivités de la même manière ou distinguer la situation des régions, des départements, des intercommunalités et des communes ? D'autre part, si l'on veut tenir compte de la nature des investissements, mieux vaut jouer sur des politiques ciblées, par exemple en faveur du logement, plutôt que sur le montant de la dotation.

Puisque, dans une société complexe, l'État centralisé ne sait plus prendre en compte les différences territoriales, notamment à cause de l'émiettement communal, il faut agir sur le premier levier qui permet de faire des économies : ces fameuses dépenses obligatoires dont la croissance n'est jamais compensée.

Enfin, je fais observer à ceux qui plaident pour la suppression de certaines taxes locales, au motif qu'elles ne rapportent rien, que le décret d'application qui les rendrait effectives n'a pas encore paru.

M. Alain Fauré. Lorsque nous avons élaboré la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, plusieurs élus nous ont expliqué, à Mme Pires Beaune et à moi-même, que des regroupements permettraient d'optimiser les ressources humaines, les achats et les matériels, d'harmoniser la fiscalité sur un territoire et, grâce à ces économies, de mettre en place de nouveaux services. Quand et comment allez-vous, madame la ministre, monsieur le ministre, suggérer ces pistes aux élus ?

Quelles mesures allez-vous prendre, par ailleurs, pour limiter les risques liés aux contrats de partenariat, qui peuvent devenir des bombes à retardement pour certaines collectivités ?

Mme Véronique Louwagie. D'ici à 2017, les collectivités locales verront leur dotation réduite de 11 milliards, soit une baisse de 12,5 milliards en quatre ans si l'on inclut la diminution intervenue en 2014. Quel impact aura le renoncement des communes à certains investissements, tant sur le service public que sur l'activité des entreprises, particulièrement dans le secteur rural ?

Réduirez-vous les obligations qui incombent aux collectivités locales ? En d'autres termes, la diminution des dotations sera-t-elle assortie d'une diminution des normes ou des réglementations ?

L'article 9 du projet de loi de finances pour 2015 dispose que la répartition de la DGF entre le bloc communal, les départements et les régions dépend du poids de chaque niveau dans les recettes locales. Vous pointez cependant l'inégalité qui affecte la répartition de la CVAE entre les différents niveaux de collectivités. Vous ajoutez qu'une étude est en cours. Confirmez-vous que le projet de loi « NOTRE » pourra faire évoluer cette répartition pour que les transferts de compétences soit pris en compte ?

M. Marc Goua. Le Premier ministre a tenu sa promesse de renforcer la péréquation en faveur des collectivités en difficulté, ce dont je me réjouis. Pour 2015, la loi de programmation établit la norme de progression à 1,8 % pour les dépenses de fonctionnement en 2015 et à 0,3 % pour les dépenses d'investissement. Mais, si cette norme ne prêche pas à conséquence comme il a été parfois dit, pourquoi l'avoir fait voter ? A-t-on prévu, pour la faire respecter, des contrôles et des sanctions ? Pouvons-nous connaître dès à présent le taux de révision des bases fiscales prévu dans la loi de finances ?

Mme Annie Genevard. Les dotations sont réparties de manière très inégale entre les collectivités. Le secteur rural reçoit deux fois moins en moyenne que le secteur urbain, qui, au motif qu'il assume des charges de centralité, a toujours été mieux doté. Dans son excellent ouvrage *La France périphérique*, le géographe Christophe Guilluy combat l'idée reçue selon laquelle les populations des métropoles doivent être plus aidées que celle des petites et moyennes villes, ou des zones rurales éloignées des bassins d'emploi les plus dynamiques, tous territoires dans lesquels vit près de 60% de la population française.

Obsédés par les banlieues, les gouvernements successifs n'ont pas prêté attention aux territoires situés à l'écart des métropoles, et où se concentrent les difficultés sociales et économiques, aggravées par les fermetures industrielles. Les espaces les plus ruraux manquent d'infrastructures routières, ferroviaires et numériques. Si la baisse des dotations s'ajoute à la progression de la péréquation horizontale telle que vous la concevez, on ne peut s'étonner que la colère monte. Quelles solutions envisagez-vous, madame la ministre, monsieur le ministre, pour garantir l'équité de traitement entre collectivités ?

M. François Pupponi. Notre système de financement des collectivités locales, très injuste, résulte de diverses réformes au terme desquelles les plus riches reçoivent toujours plus, tandis que les pauvres voient leur situation légèrement compensée par la péréquation. La baisse des dotations, qui aura atteint 11,5 milliards en trois ans, oblige à tout repenser : le montant de la DGF, celui des autres dotations, ainsi que la péréquation. Le FPIC – créé, je le rappelle à M. Woerth, par la loi de finances pour 2011 – pose lui aussi problème. Dès lors que les communes pauvres qui appartiennent à des intercommunalités riches doivent y contribuer, la péréquation devient contre-productive. À quelle date la réforme de la DGF sera-t-elle achevée ? D'autres réformes sont-elles envisagées ? N'est-ce pas l'ensemble des dotations qu'il faut repenser, pour instaurer un système plus équitable ?

M. Philippe Vigier. La baisse de la DGF sera dramatique pour les petites communes rurales. La diminution de leurs investissements fragilise l'économie locale. La réduction de leur budget de fonctionnement menace leur existence même. Allons-nous les voir disparaître ?

M. Jean-Louis Dumont. Je veux citer le cas de deux intercommunalités réunies en communautés de communes, qui ont été rejointes par une autre commune. À partir du 1^{er} janvier 2015, une fiscalité différente s'exercera sur les communes ainsi réunies : l'une est une commune moyenne, d'autres sont un bourg-centre ou une petite ville, les dernières appartiennent à la ruralité profonde.

Pour régler le problème, la communauté d'agglomération, tous les conseils municipaux et les communautés de communes ont rendu une décision unanime, ainsi que la commission départementale de coopération intercommunale. Toutefois ces instances ne sont pas habilitées à traiter le problème de la fiscalité, bien qu'un arbitrage ait été négocié et approuvé.

Afin d'avancer, nous avons déposé un amendement, dont j'espère qu'il trouvera d'autres signataires. On nous objecte qu'il tombe sous le coup de l'article 40 de la Constitution. Pourtant, il n'engage aucune dépense nouvelle pour l'État : il prévoit seulement la possibilité d'un accord interne à la communauté d'agglomération. Peut-être les ministres pourront-ils déposer un amendement afin qu'un accord puisse être adopté non à l'unanimité mais à une majorité des quatre cinquièmes.

M. Michel Heinrich. La baisse durable et violente des dotations entre 2014 et 2017 pose plusieurs difficultés. Malgré le gel du point d'indice, la masse salariale des collectivités, qui constitue près de 50 % de leurs dépenses, augmente du fait du glissement vieillesse technicité (GVT), de la hausse des cotisations et de la revalorisation de la catégorie C. Dès lors que le non-renouvellement des départs à la retraite, seul facteur sur lesquels peuvent jouer les collectivités, ne suffira pas à régler le problème, ne faut-il pas revoir le statut de la fonction publique territoriale ?

Préparez-vous, par ailleurs, des mesures de nature à encourager la fusion des collectivités, ce qui serait un autre moyen de diminuer la dépense ?

Enfin, avez-vous déterminé des objectifs de dépense pour les collectivités pendant les prochaines années ?

M. Michel Vergnier. Parfois, à force de se répéter, on finit par se faire entendre. Je vais donc réitérer deux demandes que j'ai formulées plusieurs fois.

Les temps et les territoires ont changé. Les attentes ont évolué. Aujourd'hui, les citoyens exigent d'être égaux devant le service public ou les autres offres auxquelles ils peuvent prétendre. Du fait de la baisse des dotations, les populations risquent de quitter certains territoires. Il faut entreprendre une réforme globale pour faire évoluer la DGF, car l'État doit mieux prendre en compte les richesses.

D'autre part, le budget des collectivités doit être isolé, au sein du budget de l'État, et faire l'objet d'un examen spécifique, au même titre que le budget de la sécurité sociale. La discussion gagnerait en clarté.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Le rapporteur pour avis a détaillé les effets de la réduction programmée de 11 milliards de dotation aux collectivités locales. Vous ne m'avez pas rassuré, madame la ministre, en affirmant que les collectivités se portent bien. C'est mal les connaître ! Que peut faire le maire d'une commune rurale qui ne peut plus compter sur la solidarité de l'État ? La DGF baisse, ainsi que la dotation du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) ou celle du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Certaines charges, liées notamment aux obligations périscolaires, ne sont plus compensées, et les normes s'alourdissent en matière d'environnement, de sécurité et d'accessibilité.

En septembre, pour la première fois, le préfet de Lozère n'a pu consommer l'enveloppe de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), plusieurs communes ayant retiré les dossiers qu'elles avaient déposés en avril. Il a donc lancé un nouvel appel à projets. Pourquoi n'entend-on plus la gauche, qui soutenait naguère les services publics – perception, école, gendarmerie, poste – de manière parfois très agressive ?

Depuis deux ans, vous n'avez réuni aucun Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), et mené aucune politique d'aménagement du territoire. Vous vous contentez d'annoncer des assises des ruralités, logorrhée stérile qui ne satisfait personne. Avez-vous des propositions réelles en faveur de la ruralité ?

M. Guillaume Chevrollier. À mon tour, je relaie l'inquiétude des communes rurales, qui voient baisser leur dotation et augmenter leurs charges. La réforme des rythmes scolaires est un casse-tête pour les élus, contraints d'adapter leur personnel, leurs locaux, l'organisation de leurs animations et leur financement. Certaines communes se voient même retirer des aides auxquelles elles pouvaient prétendre. En Mayenne, la commune de Coudray, qui pourtant dispose d'un potentiel fiscal faible, bénéficie de la dotation de solidarité rurale et a été classée en zone de revitalisation rurale, se voit privée de la DSR-cible. Perdant de ce fait 40 euros par élève, elle se retrouve en difficulté, avec le sentiment d'avoir été dupée par l'État. Celui-ci doit choisir : donner aux communes les moyens d'assumer les nouvelles tâches qu'il lui impose, ou renoncer aux transferts de compétence et à l'hystérie normative.

M. Guillaume Larrivé. Dans un pays où 57% du produit intérieur brut (PIB) sont absorbés par la dépense publique, je ne suis pas opposé une baisse des dotations, pour peu que celle-ci obéisse à deux conditions.

La première est que l'État n'impose pas de nouvelles dépenses aux collectivités. Les dépenses sociales des départements atteignent un niveau excessif dans les départements. La réforme des rythmes scolaires est l'exemple même de ce qu'il ne faut pas faire. En outre, la bureaucratie ayant pris le pouvoir en matière de normes, les communes ne peuvent plus s'en sortir.

La seconde condition est que l'effort soit davantage planifié. Or, depuis le début de votre mandat, vous n'avez pas réussi à signer de contrats durables – de trois ou quatre ans – avec les collectivités locales, à l'échelle des pays en zone rurale, à l'échelle des agglomérations ou des schémas de cohérence territoriale (SCOT) en zone urbaine. Il faut définir des investissements prioritaires partagés par l'État et les collectivités, tout en respectant un impératif d'équité. Comment justifier que le niveau unitaire de dotation par habitant soit infiniment plus faible dans les territoires périphériques que dans les territoires métropolitains ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Les relations entre les collectivités territoriales et le Gouvernement se sont tendues. Sur le principe, nous pouvons tous entendre qu'il faut faire des économies, mais il est difficile d'admettre la baisse drastique que vous nous imposez, alors que la réforme des rythmes scolaires suscite des dépenses nouvelles. Dans votre budget, je ne vois aucune information sur la DSU-cible ou la DSR-cible.

M. François Pupponi. Et les 120 millions prévus ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Enfin, j'aimerais que l'inspection académique et les directeurs départementaux de l'éducation nationale calculent le pourcentage de communes qui ont fait payer aux familles la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre de la décentralisation et de la fonction publique.* Sur les rythmes scolaires, le Premier ministre a annoncé il y a quelques jours la pérennisation du fonds d'amorçage, qui permettra de réserver le même traitement à tous les enfants.

Sur la DSU-cible et la DSR-cible, madame Dalloz, M. Pupponi vient de vous répondre : les deux dotations de solidarité étaient très généreuses dans le projet initial. Plusieurs de vos collègues de l'opposition ont même regretté qu'elles le soient trop !

M. Larrivé a rappelé que 57 % du PIB sont consacrés à la dépense publique. Il faut préciser toutefois que ce pourcentage intègre les retraites, les indemnités de chômage et les prestations de sécurité sociale et que, au sens strict, les dépenses de l'État ne représentent que 22 % du PIB. Au sens large, les dépenses publiques comprennent la redistribution, alimentée par la contribution de tous les citoyens, sous forme de salaire différé ou de prestations diverses.

M. Vallini est intervenu tout à l'heure sur la question des normes. Le travail commencé sera poursuivi.

La contractualisation est l'une des propositions du rapport Lambert-Malvy, dont l'application aurait toutefois suscité de vives protestations. C'est un sujet que nous n'avons pas approfondi, mais nous n'excluons pas d'étudier certaines de ses préconisations.

Si nous avons consacré tant d'énergie à créer la Conférence territoriale de l'action publique, c'est que nous pensons, comme M. Larrivé, qu'il faut mener une réflexion au niveau des pays, des pôles de développement territoriaux, voire de quelques intercommunalités. Les collectivités doivent pouvoir signer des contrats à cette échelle. L'État pourrait accompagner la contractualisation infrarégionale, de manière modeste, par le biais de la DETR.

La contractualisation est possible, puisque les contrats de plan État-région (CPER) sont discutés au niveau régional par l'ensemble des exécutifs. Des régions l'ont déjà proposée. Seuls certains départements se sont alignés sur les périmètres de contractualisation proposés par les régions ; d'autres ont refusé. Je respecte leur décision, prise en toute indépendance. L'idée avait été développée, de manière transpartisane, lors de l'examen de la loi.

Je plaide, pour ma part, pour une société du contrat. C'est une façon pour l'État de reconnaître la diversité des territoires et des expérimentations. Nous en débattons lorsque la loi arrivera devant vous, en début d'année prochaine.

S'agissant des rythmes scolaires, le Gouvernement a bien entendu les difficultés des élus locaux : le fonds d'amorçage sera donc maintenu.

Je n'ai jamais dit que toutes les collectivités allaient bien. Mais certaines vont bien – j'en connais qui n'ont pas d'emprunt, qui ont maintenu une pression fiscale basse, mais qui n'ont pas de services : l'école, par exemple, est dans la commune d'à côté. En revanche, certaines vont mal, c'est vrai.

L'actuelle DGF est le résultat de la sédimentation de réformes diverses – rappelez-vous la taxe locale sur les ventes au détail et le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), la patente et la taxe professionnelle. M. Pupponi a raison : il faut la réformer, car elle ne correspond plus à la réalité des communes. J'ai donc entamé ce mouvement, et voici quelques pistes.

Le principe de la péréquation est formidable, mais elle finit par bloquer sur certains cas particuliers, qui ont été cités. C'est la péréquation horizontale qui nous manque.

De grandes questions sont devant nous, à commencer par celle de l'indépendance alimentaire, qui sera le problème majeur des années 2030 à 2050 : il faut y penser dès aujourd'hui, lutter contre le réchauffement climatique et soutenir le développement rural. Mais comment interdire aux communes rurales de construire sur de bonnes terres agricoles, comment les contraindre à préserver les zones naturelles et à protéger les points de captage, quand la construction est aujourd'hui le seul moyen à la disposition des maires pour obtenir des ressources ? Il faut donc nous poser la question de l'égalité des territoires.

La nécessaire réécriture de la DGF devra prendre en considération des facteurs nombreux, parmi lesquels la densité ou le revenu moyen par habitant – critère difficile, car il peut être modifié par la présence de résidences secondaires nombreuses, par exemple, ou de travailleurs frontaliers. Nous nous interrogeons d'ailleurs en ce moment sur une hausse de la taxe d'habitation pour les résidences secondaires – qui, en zone frontalière, sont en réalité souvent des résidences principales –, même si j'ai constaté avec surprise cet après-midi que ce qui avait été proposé dans le débat sur la loi « montagne » n'était pas très bien accepté aujourd'hui.

En tout cas, nous ne ferons donc pas l'économie d'une réforme. Il nous faudra y travailler tous ensemble : j'aimerais que nous nous mettions tous autour d'une table, en fermant les portes et en coupant les micros. C'est un dossier difficile, d'où l'idée de confier une mission à deux parlementaires de sensibilité différente, tout en mettant en place des groupes de travail qui, eux aussi, devront être transpartisans. Nous agirons certainement par étapes.

Jusqu'ici, chaque réforme a garanti les dotations telles qu'elles existaient : la réforme venait par surcroît. Mais on en arrive maintenant à des situations où certaines communes dont la démographie et l'économie se portent bien reçoivent une dotation importante dont elles pourraient se passer, alors que d'autres, qui

subissent une déprise industrielle et démographique, ne reçoivent pas l'aide dont elles ont besoin. Je me suis penchée sur des cas précis récemment avec Mme Vautrin et M. Apparu. Michel Vergnier connaît également ce type de situation.

Nous devons donc mener un travail délicat, précis ; je ne pense pas que nous pourrions satisfaire tout le monde – car nous ne pourrions sans doute pas, cette fois, maintenir toutes les dotations à leur niveau actuel.

M. Pascal Terrasse. Prévoyez-vous de faire des simulations ?

Mme Marylise Lebranchu, *ministre de la décentralisation et de la fonction publique.* Bien sûr.

Sur la baisse de la DGF et du FISAC, je ne conteste pas ce qui a été dit : dès le mois de mai, le FISAC était d'ailleurs vide. Faut-il en revoir la structure ? Il ne me revient pas de répondre à cette question. Il est faux de dire que nous aurions oublié les services publics et l'égalité des territoires. Il existe aujourd'hui un ministère chargé de l'égalité des territoires. Nous avons alloué une dotation à mille « maisons de services au public », qui sont essentielles ; nous accompagnons ceux qui veulent mettre en œuvre ces projets. À chacun de s'en emparer. Certains avancent bien.

Monsieur Vergnier, vous proposez – comme l'ADF – d'examiner à part le budget des collectivités territoriales. Mais ce budget, je rappelle, est alimenté par les impôts payés par nos concitoyens – et aussi, malheureusement, par des emprunts trop importants : on ne peut pas le désolidariser du budget de l'État ! Quelles seraient, d'ailleurs, les recettes de ce budget séparé ? Le cas du budget de la sécurité sociale est différent : il est alimenté par des cotisations et par une participation de l'État. Faut-il alors imaginer un budget des collectivités locales qui intégrerait les impôts locaux et une participation de l'État ? Je ne vois pas comment cela serait possible. Mais nous restons ouverts à toutes les propositions.

Plusieurs questions portaient sur les personnels des collectivités territoriales. Un vrai dialogue social doit être mis en place. Je me bats pour que l'on conserve un statut de la fonction publique territoriale. Certes, on peut utiliser des contractuels pour des postes très spécifiques ; les sociétés publiques locales (SPL), qui proposent d'autres types d'emploi, sont indiscutablement des outils intéressants. Mais, en sortant du statut, on s'éloignerait aussi des principes de la République : loyauté, impartialité, laïcité... On mettrait en danger la continuité du service public : veut-on que des licenciements soient possibles après des élections ? En tant que ministre de la fonction publique, je ne vois pas l'intérêt de supprimer le statut de la fonction publique territoriale.

L'augmentation des traitements des personnels de catégorie B et C – qui représentent souvent plus de 60 % des personnels – a constitué, je le reconnais, une charge importante. Mais elle était nécessaire : le point d'indice étant gelé

depuis 2010, il ne fallait pas que des fonctionnaires se trouvent sous la barre du SMIC.

Il faut, je le répète, un vrai dialogue social, notamment sur la mutualisation ; nous sommes prêts à l'accompagner. Nous y travaillons avec différentes associations d'élus.

S'agissant des objectifs de la dépense pour les années à venir, monsieur Heinrich, ils figurent dans la loi de programmation des finances publiques. Cette baisse des dotations se fera, je le rappelle, sur les trois années de la programmation – je vous accorde que ce ne sera pas simple, et ce n'est pas pour moi un grand plaisir que de vous annoncer cette diminution.

Monsieur Pupponi, vous avez raison, les mécanismes de solidarité entre les collectivités sont mal construits. Nous en sommes tous d'accord. Le Premier ministre a tranché : nous commençons par la réforme de la DGF. Vous y travaillerez, je crois – nous associerons d'ailleurs toutes les bonnes volontés.

Votre amendement a été largement commenté avant votre arrivée ce soir : le Parlement se prononcera.

Madame Genevard, vous m'interrogez sur les charges de centralité. À la suite de différentes interpellations, notamment celles de vos rapporteurs, nous allons regarder le cas des petites villes et des bourgs-centres. Mais d'autres associations de maires souhaitent une dotation uniforme par habitant – ce qui me paraîtrait un peu fou : cela reviendrait à transférer la totalité des charges de centralité aux intercommunalités. Il faudra en reparler.

Monsieur Goua, vous m'interrogez sur les normes de progression des dépenses locales. Les chiffres que vous donnez sont justes, ce sont ceux que Christian Eckert a donnés en séance : globalement, ce sera 0,3 % pour 2015, 0,9 % en 2016 et 1,5 % en 2017.

M. Éric Woerth. Avec l'augmentation des traitements des fonctionnaires, c'est impossible !

M. Marc Goua. Ce n'est pas tenable !

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Il ne faut pas mettre de côté le débat sur l'investissement. Nous ne sommes fermés à aucune solution : le débat parlementaire doit maintenant avoir lieu.

M. Marc Goua. Quelle est la hausse prévue pour les bases dans la loi de finances ?

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Ce n'est pas fixé.

M. le président Gilles Carrez. En général, c'est fixé par amendement parlementaire.

M. Éric Woerth. Vous ne pouvez pas ne pas savoir, madame la ministre !

Mme Marylise Lebranchu, *ministre de la décentralisation et de la fonction publique.* Nous devrions savoir ce qu'il en sera à la fin de la semaine prochaine...

M. Éric Woerth. Vous prévoyez donc une sorte d'ONDAM pour les collectivités locales.

M. le président Gilles Carrez. Un ONDAM qui n'est qu'indicatif, puisqu'il figure dans la loi de programmation...

M. Éric Woerth. Il ne sera pas indicatif pour nos concitoyens, qui le considéreront comme une norme de référence. Soyez réalistes : vous ne pouvez pas multiplier les charges tout en nous imposant des normes extrêmement contraignantes ! Limitez l'augmentation des dépenses, mais laissez-nous la liberté de gérer le personnel ! La nature de cette norme doit être clarifiée.

Je ne suis pas opposé à la fixation d'un objectif, mais il doit être tenable.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre de la décentralisation et de la fonction publique.* Nous nous engageons à ce qu'il le soit. Vous dites que les Français s'en préoccupent : je n'en suis pas sûre. Mais nous essaierons d'être aussi justes que possible.

S'agissant de la dotation de solidarité rurale sur laquelle m'interroge M. Vigier, il faut souligner qu'une dotation cible protège les plus fragiles. Le renforcement des intercommunalités, prévu par notre projet de loi, bénéficiera sans aucun doute aux petites communes.

Contrairement à ce qui a été dit, l'investissement ne va pas s'effondrer, même s'il constitue pour nous tous un sujet de préoccupation, que le Premier ministre a d'ailleurs évoqué.

Monsieur Woerth, la progression du FPIC n'est pas sans limite – nous vous donnerons les chiffres précis. Rassurez-vous : la programmation de la hausse est progressive et limitée.

Co-présidence de M. Dominique Lefebvre, vice-président de la Commission des finances

M. André Vallini, *secrétaire d'État à la réforme territoriale.* Sur l'évolution des investissements, nous ne sommes certains de rien. Nous nous attendons 2015 à une diminution de l'ordre de 5 % à 6 % en 2015, pour des raisons de cycle électoral : les investissements diminuent généralement dans l'année qui suit les élections municipales. Les difficultés financières des

collectivités territoriales entraîneront-elles une baisse plus importante ? On le dit souvent, mais nous n'avons aucune certitude. Beaucoup de collectivités consentent déjà des efforts importants de rationalisation de leurs dépenses – je l'entendais dire à la radio pour les petites communes rurales, comme pour Paris elle-même – et ce mouvement peut s'accélérer. L'investissement ne sera donc pas forcément sacrifié en priorité par les élus.

Monsieur Serville, la hausse de la péréquation – dont chacun se félicite – concernera particulièrement l'outre-mer, qui bénéficie de règles dérogatoires.

Madame Appéré, nous supprimons de petites taxes dont le rendement est faible ; elles devraient être compensées. Toutefois, la suppression de la taxe sur les spectacles relève d'une autre logique, puisqu'elle découle des obligations que nous impose l'Union européenne. Son remplacement par la TVA est très favorable aux clubs sportifs, notamment de football – à Rennes, je crois, on n'est pas insensible à cet aspect. La suppression sera compensée, pour les collectivités territoriales qui ont pris le soin de délibérer pour lever cette taxe sur les spectacles.

Monsieur Piron, vous proposez de geler les dépenses obligatoires : en théorie, c'est simple, et même séduisant. Mais comment fixer le niveau de ces dépenses ? Qui paiera la différence ? L'État, aujourd'hui, n'en a pas les moyens.

S'agissant du fonds d'amorçage pour les rythmes scolaires, M. le Premier ministre a annoncé que le Gouvernement soutiendra l'initiative de plusieurs députés visant à maintenir le bénéfice du fonds à toutes les communes qui ne se contentent pas d'organiser une garderie et font des efforts pour la mise en œuvre d'accueils périscolaires de qualité. Il faudra donc un projet éducatif territorial (PEDT). Nous prévoyons une dépense de 400 millions d'euros pour l'année scolaire 2015-2016. Un groupe de travail, comprenant les associations d'élus, les associations de parents d'élèves et le collectif des associations partenaires de l'école publique (CAPE), se réunira le 6 novembre sous l'égide de Mme Vallaud-Belkacem.

Mme Genevard et M. Jean-Pierre Vigier, notamment, ont évoqué les conséquences de la baisse des dotations pour le monde rural. Le critère de répartition de l'effort entre les communes, à savoir les recettes réelles de fonctionnement, est le même que l'an dernier – nous l'avons conservé, comme le demandait le Comité des finances locales (CFL). Or il est favorable au monde rural : pour les communes de moins de 500 habitants, la contribution au redressement des finances publiques en 2015 serait de 12 euros par habitant ; elle serait de 30 euros par habitant pour les communes de plus de 200 000 habitants. L'effort est donc deux fois plus important dans le monde urbain que dans le monde rural.

Plus généralement, le Gouvernement souhaite que les communes rurales les plus pauvres soient préservées de la contribution au redressement des finances publiques. Nous proposons donc une progression de la DSR en faveur des

communes bourgs-centres et des communes éligibles à la DSR-cible. La DSR, je le rappelle, augmentera de 78 millions d'euros.

Le Gouvernement soutient les propositions de loi de Christine Pires Beaune et Jacques Pélissard, qui instaurent un pacte de stabilité pour les communes nouvelles, celles-ci voyant même leur DGF augmenter si elles comptent entre 1 000 et 10 000 habitants.

La progression du FPIC est favorable au monde rural : en 2014, il permet aux ensembles intercommunaux de moins de 20 000 habitants de bénéficier d'une attribution nette de 57 millions d'euros, alors que les territoires de plus de 200 000 habitants contribuent au fonds à hauteur de 81 millions d'euros. Le Gouvernement est, on le voit, très attentif au monde rural.

Madame Karamanli, la modulation des économies à réaliser en fonction des efforts d'investissement serait très difficile à réaliser : il faut que les élus bénéficient d'une certaine visibilité. De plus, ce sont déjà les communes les moins favorisées qui ont du mal à investir : en aidant davantage celles qui investissent, on risquerait d'aggraver les inégalités.

Monsieur Giraud, vous posez la question du soutien à l'investissement des communes nouvelles : il y aura, je l'ai dit, une aide au fonctionnement, une DGF stabilisée voire légèrement majorée – 5 % pour les communes entre 1 000 et 10 000 habitants. En revanche, il paraît difficile d'envisager la même chose pour l'investissement, ne serait-ce que par respect du principe d'égalité : il vaut mieux en rester au droit commun.

S'agissant de la CVAE, je le répète, en l'état du projet de loi « NOTRE », la compensation pour les régions prendrait la forme d'une dotation des départements aux régions. C'est une solution, le débat parlementaire pourra en faire surgir d'autres ; les régions préféreraient évidemment un transfert pur et simple de fiscalité.

Monsieur Heinrich, vous abordez la question des fusions d'intercommunalités. Pour les favoriser, il suffit – comme le prévoit le projet de loi « NOTRE » – de fixer le seuil à 20 000 habitants. Cela paraît élevé en milieu rural. J'ai assisté hier, dans la Meuse, aux Assises de la ruralité, avec plusieurs de mes collègues du Gouvernement et, bien sûr, des parlementaires. Ce département peuplé de moins de 200 000 habitants compte 150 communes de moins de 100 habitants, et 25 intercommunalités. Dans l'Isère, nous avons 1,2 million d'habitants et seulement 27 intercommunalités – et bientôt moins ! Le Parlement devra donc se prononcer sur ce seuil de 20 000 habitants ; il faudra évidemment envisager des dérogations pour les zones peu denses et les zones de montagne.

M. Pascal Terrasse. On pourrait appeler ces grandes intercommunalités des conseils généraux... (*Sourires.*)

M. André Vallini, *secrétaire d'État à la réforme territoriale*. C'est une solution qui avait été envisagée en Ariège : une seule communauté de communes comprenant l'ensemble des communes du département.

Monsieur Decool, vous appelez à juguler les dépenses de fonctionnement. On ne saurait mieux dire. Les collectivités locales vont limiter leurs dépenses, elles le font d'ailleurs déjà mais devront le faire plus encore.

Monsieur Woerth, je vous entends souvent dire dans les médias que le Gouvernement ne fait pas assez d'économies : vous proposez 100, voire 150 milliards parfois ! Mais vous ne dites jamais comment arriver à de tels montants.

M. Éric Woerth. Je me contente de reprendre les propositions du Commissariat au plan ! Vous ne nous lisez pas suffisamment...

Ma question portait sur le FPIC et ce serait bien d'y répondre.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre de la décentralisation et de la fonction publique*. Nous allons y revenir.

Monsieur Dumont, vous posez une question pertinente. Votre rapporteur pour avis, Olivier Dussopt, a demandé au Gouvernement de revenir sur ces dispositions : nous allons donc reprendre ce dossier. Mais la règle de l'unanimité a été adoptée l'an dernier pour éviter que certaines communes ne se liguent contre d'autres – ce qui s'est déjà vu. Nous n'avons pas encore de réponse. Nous vous demanderons votre contribution.

Monsieur Woerth, je l'ai dit, mais peut-être n'ai-je pas été assez claire : il avait été décidé, en 2010-2011, de porter le FPIC à 1 milliard. C'était un débat tout à fait transpartisan. Le Gouvernement a décidé de respecter cet engagement et donc de favoriser la solidarité intercommunale. Il est vrai que la grande couronne parisienne, dont vous êtes l'élu, est une région particulière ; mais elle n'est pas la seule à l'être.

Des remarques justes ont été faites sur la question du revenu moyen par habitant : les communes riches se sont trouvées défavorisées par l'usage de ce critère, tout en étant confrontées à l'augmentation du FPIC. Nous avons donc regardé ce dossier de près, notamment avec vos collègues de Savoie et de Haute-Savoie. Mais, encore une fois, il s'agit de respecter la parole donnée et d'assurer la solidarité. Je n'ai à ce jour pas de réponse adéquate.

Il est vrai qu'en région parisienne, les dotations de solidarité se cumulent ; mais c'est bien la ville de Paris qui est la plus touchée. Nous avons d'ailleurs ouvert la possibilité d'établir une différence entre habitants et résidents, pour trouver de nouvelles ressources fiscales et faire face à ces prélèvements.

L'amendement présenté par un de vos collègues, monsieur Woerth, va cheminer : nous ferons des simulations pour répondre aux questions posées.

Monsieur Terrasse, les communes qui ont une centrale nucléaire sur leur territoire, ou dont certains habitants sont salariés d'une centrale, n'ont pas perdu de ressources avec la suppression de la taxe professionnelle. Les compensations sont en revanche très importantes pour les anciennes communes industrielles. Nous vous transmettrons les simulations.

M. Dominique Lefebvre, président. Merci de vos réponses, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État.

*

* *

À l'issue de l'audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique et de M. André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale auprès de la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, la Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2015.

*Conformément aux conclusions de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2015.*

La Commission examine ensuite pour avis les articles rattachés à cette mission.

Article 58 : Règles de répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales

La Commission examine l'amendement n° II-CL12 de M. Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement vise à maintenir les montants de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) au niveau de 2014.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Dans le cadre du projet de loi de finances initial, le Gouvernement a fait le choix de faire progresser la DSU et la DSR au profit des communes les moins favorisées et je soutiens ce renforcement de la péréquation verticale.

Dans le même temps, l'amendement de M. François Pupponi, adopté dans le cadre de la première partie du projet de loi de finances, accroît encore ces dotations au détriment des autres communes. Vous noterez que je n'ai pas proposé d'amendement pour ajuster les montants portés à l'article 58 à cet accroissement, car je n'en partage pas le principe.

Cependant, l'amendement de M. Poisson vise à revenir sur toute progression de ces dotations pour 2015 : j'y suis donc défavorable.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL12 de M. Poisson.

La Commission examine l'amendement n° II-CL17 de M. Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement traduit notre volonté de maintenir des dispositions plus favorables aux collectivités en supprimant les dispositions concernant le prélèvement subi par les départements.

M. le rapporteur pour avis. J'y suis défavorable car cet amendement ne diminue pas le prélèvement opéré sur les départements mais vise à remplacer l'utilisation d'un indice synthétique prenant en compte les charges des départements pour la répartition de leur effort au redressement des comptes publics par une minoration en fonction de leurs recettes de fonctionnement.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL17 de M. Poisson.

La Commission examine l'amendement n° II-CL16 de M. Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Les ressources des collectivités territoriales doivent leur permettre de faire face à leurs charges. Un récent rapport de l'INSEE montre que le taux de couverture des dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA) des départements par des ressources de l'État est d'environ 71 %. À terme, les départements ne pourront plus faire face à leurs obligations légales en matière d'allocation de solidarité. C'est pourquoi le présent amendement vise à restituer 100 millions d'euros aux départements.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable, car la baisse de 100 millions d'euros l'effort demandé aux départements serait imputée sur les dotations des régions, avec pour conséquence une augmentation de 23 % de l'effort demandé aux régions, leur faisant ainsi supporter une charge inéquitable. Ce bouleversement ne serait d'ailleurs pas conforme à la répartition de l'effort en fonction des recettes des catégories de collectivités territoriales, tel qu'adoptée par le comité des finances locales.

M. Jean-Frédéric Poisson. Le législateur n'est pas tenu par les décisions du comité des finances locales.

M. le président. Ce n'est pas ce qu'a dit le rapporteur.

M. René Dosièrè. Monsieur Poisson, savez-vous de combien de millions d'euros les dépenses des conseils généraux ont augmenté, et en contrepartie de combien leurs recettes ont été augmentées ? De plusieurs centaines de millions d'euros. Le bilan 2014 est tout à fait favorable de plusieurs aux départements.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL16 de M. Poisson.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 58.

Après l'article 58

La Commission examine l'amendement n° II-CL33 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement n° II-CL33 est retiré, faute d'avoir pu disposer des simulations demandées de la part du Gouvernement, tout en me réservant la possibilité de le redéposer en vue de la séance publique.

L'amendement n° II-CL33 du rapporteur est retiré.

La Commission examine l'amendement n° II-CL11 de M. Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement a pour objet de stabiliser le montant du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour 2015 et de mettre fin à sa progression programmée. En plus d'une baisse de leurs ressources, les collectivités territoriales souffrent d'un manque de lisibilité sur leurs ressources fiscales pour avoir une gestion prévisionnelle de qualité.

M. le rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable. Cet amendement vise à revenir sur les objectifs de montée en puissance du FPIC, fixés en 2010 par la précédente majorité, pendant une période où cependant M. Poisson n'était pas député, et respectés scrupuleusement par l'actuelle majorité.

M. Guillaume Larrivé. Je ne voterai pas en faveur de cet amendement par cohérence avec la trajectoire arrêtée lors du quinquennat précédent.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL11 de M. Poisson.

La Commission examine l'amendement n° II-CL36 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Lors de la commission élargie ont été évoquées les difficultés liées à l'usage de l'ensemble intercommunal comme unité pour déterminer les prélèvements et les versements à opérer au titre du FPIC, alors qu'il conviendrait de prendre plutôt en compte la commune. En effet ce choix a pour conséquence que des communes considérées comme riches au sein d'intercommunalités dont le potentiel financier agrégé (PFIA) est inférieur à 90 % du PFIA moyen se voient exonérer de tout effort à ce titre, alors que des communes pauvres appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont le PFIA est supérieur à 90 % du PFIA moyen se voient mises à contribution. Le présent amendement propose ainsi de changer d'échelle en prenant la commune comme unité de base. Je n'ignore pas les difficultés techniques qu'engendrerait cette modification, mais je propose à notre Commission d'adopter cet amendement afin de défendre en séance publique le principe que les critères de répartition au sein des ensembles intercommunaux des

contributions et versements au titre du FPCI doivent être plus justes et calculés au plus près de ses contributeurs, c'est-à-dire les communes.

M. Jean-Frédéric Poisson. À titre personnel, je réserve mon avis sur cet amendement qui n'est pas anodin, car je ne suis pas en mesure d'évaluer les conséquences sur les finances des communes.

M. Guillaume Larrivé. Il faudrait effectivement une simulation de la direction générale des collectivités locales avant la séance publique sur cet amendement qui modifie profondément la logique du FPIC. Par ailleurs, il me semble que la logique de cet amendement est contradictoire avec la montée en puissance du fait intercommunal. Je ne voterai pas en faveur de cet amendement.

M. le rapporteur pour avis. Je comprends les réserves exprimées par les orateurs du groupe UMP ; je n'hésiterais pas à retirer cet amendement en séance publique si son application n'était pas possible. Mais parfois l'adoption d'un amendement par la Commission est le meilleur moyen de disposer de simulations précises d'ici la séance publique.

M. Jean-Frédéric Poisson. Dans ce contexte, je m'abstiendrai sur le vote de cet amendement.

La Commission adopte l'amendement n° II-CL36 du rapporteur pour avis.

La Commission examine l'amendement n° II-CL18 de M. Jean-Frédéric Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement vise à ce que l'on prenne en compte les versements ou les prélèvements au titre du FPIC dans les ressources prises en compte pour déterminer le potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux.

M. le rapporteur pour avis. Le calcul du FPIC prend en compte les ressources fiscales ou de dotations qui correspondent à des ressources pérennes des communes et des EPCI : les versements ou prélèvements du FPIC pouvant évoluer en fonction de l'application des critères légaux d'une année sur l'autre, il n'y a pas de raison de les prendre en compte ou de les considérer comme pérennes.

Par ailleurs, l'application du dispositif aurait des effets contrastés : ainsi, il pourrait conduire un ensemble intercommunal à ne plus être éligible en année n+1, du fait de la prise en compte du versement reçu en année n, puis de le redevenir en année n+2, du fait de l'absence de versement l'année précédente. La stabilité des ressources communales et la lutte contre les inégalités ne seraient pas améliorées par cette mesure.

L'amendement n° II-CL18 est rejeté.

La Commission examine les amendements n^{os} II-CL34 et II-CL35 de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Ces amendements proposent d'introduire des assouplissements dans les conditions de mise en œuvre de la répartition encadrée des prélèvements effectués au titre du FPIC.

Actuellement, les prélèvements effectués au titre du FPIC sont répartis entre l'EPCI et les communes en fonction du coefficient d'intégration fiscale, puis entre les communes membres en fonction du potentiel financier, sauf s'il existe un accord local pour modifier cette répartition.

La répartition adoptée à la majorité des deux tiers selon des critères objectifs ne peut modifier cette répartition que de 20 %. Le premier amendement propose de faire passer ce taux à 33 %.

Une répartition totalement libre ne peut être décidée que par délibération de l'organe délibérant statuant à l'unanimité. Depuis que l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires a permis la participation des oppositions municipales à cet organe délibérant, cette unanimité est quasiment impossible à obtenir. Aussi le second amendement propose que cette répartition libre puisse être décidée par accord unanime de l'organe délibérant de l'EPCI et de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je ne suis pas défavorable, d'une manière générale, à l'assouplissement des modalités de décision au sein des EPCI. J'émet cependant une réserve concernant la date retenue dans l'amendement n^o II-CL35 pour obtenir cet accord, à savoir le 30 juin de l'année de répartition. Compte tenu de la date à laquelle les éléments nécessaires sont communiqués, qui se situe généralement plutôt mi ou fin avril, la date fixée me paraît trop précoce.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de la date retenue par la loi de finances pour 2012 qui a mis en place le FPIC.

Les amendements n^{os} II-CL34 et II-CL35 sont adoptés.

La Commission examine l'amendement n^o II-CL32 de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. En cohérence avec des amendements déposés l'année passée, le présent amendement propose de relever le seuil de l'effort fiscal minimal pour bénéficier des versements au titre du FPIC à 1. Il est actuellement fixé à 0,8 pour l'année 2014 et à 0,9 pour l'année 2015. L'effort agrégé moyen des EPCI est de 1,11 et il n'évolue pas significativement selon les strates de population, car les moyennes par strates sont entre 1,04 et 1,18. L'objectif de cette revalorisation est d'indiquer aux élus locaux qui bénéficient du FPIC sans recourir à un effort fiscal que pour bénéficier de la péréquation, il convient d'avoir un effort fiscal s'approchant de la moyenne.

L'amendement n° II-CL32 est adopté.

La Commission examine l'amendement n° II-CL10 de M. Jean-Frédéric Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Dans le même esprit que l'amendement qui proposait de maintenir le niveau du FPCI, cet amendement a pour objet de stopper la montée en puissance du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

M. le rapporteur pour avis. Pour les mêmes raisons que celles exposées précédemment, avis défavorable.

L'amendement n° II-CL10 est rejeté.

La Commission examine les amendements n^{os} II-CL30 et II-CL31 de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Nous avons beaucoup évoqué, lors de la discussion des précédents projets de loi de finances, la nécessité de territorialiser la répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Or un rapport de mission de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) récemment publié a ouvert des pistes pour la mettre en œuvre.

Le présent amendement prend donc en compte les propositions de ce rapport en proposant une répartition de la CVAE entre les collectivités accueillant les établissements d'un même groupe, fondée sur les valeurs locatives brutes pour un tiers, et sur les effectifs pondérés en fonction de la nature et du degré de risque des activités, pour deux tiers, afin d'assurer une meilleure répartition en faveur des territoires accueillant des activités industrielles et d'éviter que seuls les territoires accueillant des sièges sociaux bénéficient à plein de la CVAE.

L'amendement n° II-CL30 est adopté et l'amendement n° II-CL31 est retiré.

La Commission examine l'amendement n° II-CL19 de M. Jean-Frédéric Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement a pour objet d'imposer au Gouvernement de remettre au Parlement la liste des communes et EPCI bénéficiaires et contributrices du FPIC. Par ailleurs, je soutiens la proposition émise lors de la commission élargie par notre collègue Eric Woerth, suggérant qu'une partie des versements au titre du FPIC soient fléchés vers des dépenses d'investissement, pour corriger les inégalités existantes.

M. le rapporteur pour avis. La loi du 17 juillet 1978 reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus dans le cadre de sa mission de service public par une administration, quels que soient leur forme

ou leurs supports. Je propose que M. Poisson et moi-même demandions conjointement au Gouvernement communication de cette liste.

M. Jean-Frédéric Poisson. Comme le rapporteur pour avis l'a fait remarquer précédemment, l'adoption de cet amendement par la Commission permettrait d'obtenir plus facilement cette transmission de la part du Gouvernement.

L'amendement n° II-CL19 est rejeté.

Article 59 : Modification des règles de contribution au Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 59.

*

* *

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Association des maires de France (AMF)

- M. Philippe Laurent, maire de Sceaux, vice-président de l'AMF, président de la commission Finances et fiscalité locales
- Mme Nathalie Brodin, responsable du service Finances
- M. Alexandre Touzet, chargé des relations avec le Parlement

Assemblée des Communautés de France (AdCF)

- M. Charles-Éric Lemaigen, président de la communauté d'agglomération d'Orléans Val-de-Loire, président de l'AdCF
- M. Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF
- Mme Claire Delpech, responsable finances et fiscalité
- M. Atte Oksanen, chargé des relations avec le Parlement

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Yves Ackermann, président du conseil général du Territoire de Belfort

Association des régions de France (ARF)

- M. Martin Malvy, président du conseil régional de Midi-Pyrénées, porte-parole de l'ARF
- M. Jérôme Larue, conseiller responsable du pôle Finances et droit