

N° 3117

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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° 3096)
de finances pour 2016

TOME XII

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. HUGUES FOURAGE
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 au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2015.

À cette date, 34 réponses complètes à 26 questions et 45 sous-questions, sur un total de 83 questions et 143 sous-questions posées, étaient parvenues au rapporteur pour avis, soit un taux de 31,5 %. Depuis l'expiration du délai, 38 réponses à des sous-questions ont été reçues, portant ce taux à 58 %.

À la même date l'année dernière, le questionnaire du rapporteur pour avis de la commission des Lois, comprenant un nombre de questions similaire, avait abouti à un taux de réponse de 62,2 %, soit deux fois plus ; en incluant les réponses reçues en retard, le taux de réponse avait atteint 93,9 %.

À quelques exceptions près, ces questions ne comportaient pas des informations ou statistiques inédites, et ne dépendaient que de l'existant, et non des choix effectués dans le cadre du projet de loi de finances.

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 | 7 |
| PREMIÈRE PARTIE : LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2016 | 9 |
| I. LA POURSUITE D'UNE PARTICIPATION PROGRAMMÉE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS | 9 |
| A. L'ENCADREMENT DES FINANCES LOCALES MIS EN ŒUVRE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019 | 9 |
| 1. L'objectif d'évolution de la dépense publique locale, un indicateur de constat plutôt que de pilotage | 9 |
| 2. La diminution en valeur de l'enveloppe normée | 11 |
| B. LA DÉCLINAISON POUR 2016 DE LA CONTRACTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | 12 |
| 1. Le respect de l'objectif fixé en 2015 | 12 |
| 2. La répartition de cet effort entre les collectivités territoriales en 2016 | 12 |
| a. Les règles de répartition entre les niveaux de collectivités | 13 |
| b. Les effets sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales | 14 |
| II. LA MISE EN CHANTIER D'UNE RÉFORME ATTENDUE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE | 18 |
| A. LE CONSTAT D'UNE DOTATION ILLISIBLE ET INÉQUITABLE | 19 |
| 1. La sédimentation de dotations obéissant à des logiques d'éligibilité et d'évolution propres | 19 |
| 2. Une compensation de situations historiques souvent obsolète | 21 |
| 3. Une inégale compensation des charges des communes | 23 |
| 4. Un saupoudrage et des contradictions au sein des mécanismes péréquateurs | 24 |
| 5. Une absence de prise en compte de la réalité intercommunale | 25 |
| B. LA RÉFORME DE LA DOTATION FORFAITAIRE DU BLOC COMMUNAL PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES | 25 |
| 1. Une dotation forfaitaire des communes organisée en trois volets | 25 |
| 2. Une dotation forfaitaire des EPCI à fiscalité propre uniformisée | 26 |

| | |
|---|-----------|
| 3. Une faculté encadrée de mise en commun de la DGF de l'ensemble intercommunal..... | 28 |
| 4. Des effets étalés sur plusieurs années | 29 |
| C. LE RENFORCEMENT ET LA CONCENTRATION DE LA PÉRÉQUATION AU SEIN DU BLOC COMMUNAL | 31 |
| 1. Le ciblage rénové de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) | 31 |
| 2. Le remaniement et le reciblage de la dotation de solidarité rurale (DSR)..... | 32 |
| 3. La suppression de la dotation nationale de péréquation (DNP)..... | 32 |
| 4. Une augmentation soutenue de la péréquation au sein de la dotation générale de fonctionnement | 33 |
| 5. Une conséquence neutralisée pour l'attribution de la majoration forfaitaire des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires..... | 33 |
| D. LES MODIFICATIONS AUX DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES..... | 34 |
| 1. L'ajustement des modalités du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)..... | 34 |
| 2. La reconduction des dotations globales de fonctionnement des régions issues de fusion..... | 37 |
| III. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » | 37 |
| A. DES MODIFICATIONS LIMITÉES DE L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE... | 38 |
| B. LA RECONDUCTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DESTINÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES..... | 39 |
| C. L'ÉVOLUTION PAR PROGRAMME ET PAR ACTION | 42 |
| SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CONTRIBUTION AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES SUR L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | 47 |
| I. DES RECETTES LOCALES QUI RALENTISSENT MAIS RESTENT POSITIVES | 48 |
| A. LES RECETTES FISCALES DES COLLECTIVITÉS PROGRESSED À UN RYTHME FAIBLE | 48 |
| B. LES MESURES PRISES PAR LE LÉGISLATEUR ONT PERMIS UNE HAUSSE DU RENDEMENT FISCAL EN 2014 ET 2015..... | 48 |
| C. DES MESURES FISCALES CIBLÉES AU SEIN DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES | 49 |

| | |
|---|------------|
| II. LES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RISQUENT DE SERVIR DE VARIABLES D'AJUSTEMENT DES BUDGETS LOCAUX..... | 51 |
| A. UNE BAISSÉ DE L'INVESTISSEMENT QUI NE SAURAIT ÊTRE UNIQUEMENT IMPUTÉE AU CYCLE ÉLECTORAL..... | 51 |
| 1. Deux années de baisse de l'investissement local..... | 51 |
| 2. Un phénomène partiellement expliqué par le cycle électoral et le renouvellement des équipes municipales et intercommunales..... | 51 |
| B. LE CHOIX DE SOUTENIR CERTAINS INVESTISSEMENTS LOCAUX PAR LA MISE EN PLACE D'UN FONDS BUDGÉTAIRE DÉDIÉ | 53 |
| 1. Les mesures d'incitation à l'investissement prises en 2015 | 53 |
| 2. L'amélioration notable des conditions de recours à l'emprunt..... | 54 |
| 3. La mise en place du fonds de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements à fiscalité propre | 54 |
| 4. La nécessité pour les collectivités territoriales de dégager des économies de fonctionnement pour préserver leur capacité d'investissement | 55 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 57 |
| PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS | 103 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi de finances pour 2016 met en œuvre la trajectoire des finances publiques décidée par le législateur l'année dernière dans la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Dans ce cadre, l'effort demandé l'année prochaine aux collectivités territoriales en tant que contribution au redressement des finances publiques sera de 3,7 milliards d'euros, effort financé, comme cette année, par une contraction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités territoriales, en fonction de leur poids respectif dans la dépense publique.

À périmètre constant, l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales s'élèvera en 2016 à 50,779 milliards d'euros, soit une baisse de 5,3 % par rapport à 2015.

Cependant, alors que les baisses de dotations opérées en 2014 et 2015 ont été partiellement compensées par le dégagement de marges de manœuvre notamment fiscales, le présent projet ne contient que peu de mesures permettant aux collectivités d'espérer des recettes supplémentaires sans exercer leur pouvoir de taux sur leurs prélèvements fiscaux.

Dans le même temps, mettant en œuvre le rapport remis en juillet dernier au Premier ministre par nos collègues Mme Christine Pires Beaune et M. Jean Germain, le projet de loi de finances esquisse une ambitieuse refonte globale de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, dont le dispositif est devenu au fil du temps opaque, illisible et inéquitable, en prenant en compte les charges que doivent assurer ces collectivités. Cette réforme courageuse nécessite de trouver des critères de distribution qui permettent une répartition juste et équitable de la contribution du contribuable national aux charges locales. Aussi il apparaît utile que le législateur fixe dès aujourd'hui les bases de la réforme, qui puissent faire l'objet d'un consensus, tout en se laissant le temps d'étudier les effets

redistributifs qu'elle produirait et d'ajuster ses dispositions avant qu'elle ne trouve à s'appliquer dans les faits de manière progressive. Le dispositif proposé par l'article 58 du présent projet de loi de finances aboutirait à redistribuer la première année de la réforme 300 millions d'euros, sur un montant total de DGF de 20 milliards d'euros.

Pour limiter la portée de l'effort demandé dans les territoires les plus fragiles, le présent projet de loi de finances consacre également une double progression de la péréquation, notamment au sein du bloc communal :

– en resserrant l'impact des dotations de péréquation verticale au sein de la dotation globale de fonctionnement au profit des territoires qui en ont le plus besoin ;

– en organisant la progression du dispositif de péréquation horizontale représenté par le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui représentera un milliard d'euros.

Cependant, votre rapporteur pour avis s'est plus particulièrement penché cette année sur les conséquences de ces mesures sur l'investissement local. La baisse de 7,8 % de l'investissement des collectivités territoriales en 2014, qui ne peut s'expliquer que partiellement par le cycle électoral, risque de se prolonger en 2015 et 2016, ce qui serait contreproductif vis-à-vis de la stratégie du Gouvernement de soutien de l'activité.

Aussi, votre rapporteur pour avis se félicite de la mise en place d'un fonds dédié doté de 800 millions d'euros pour soutenir les projets d'investissement du bloc local, combiné avec le maintien de la majoration de 200 millions de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) votée l'année dernière. Cependant, il s'interroge sur la nécessité de stimuler encore plus avant le maintien des capacités d'investissement des collectivités en encourageant un meilleur pilotage et un effort accru sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

PREMIÈRE PARTIE : LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2016

I. LA POURSUITE D'UNE PARTICIPATION PROGRAMMÉE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

A. L'ENCADREMENT DES FINANCES LOCALES MIS EN ŒUVRE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019

Après trois années de gel en valeur, de 2010 à 2013, 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 par l'État le 16 juillet 2013. Cependant, cette baisse a été largement compensée par l'octroi aux départements et aux régions de nouvelles recettes fiscales destinées à accompagner le dynamisme de certaines de leurs charges correspondant à des compétences décentralisées.

À compter de 2015, l'évolution des finances locales a été encadrée par la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, sous deux aspects : la fixation d'un objectif indicatif d'évolution de la dépense locale, et la programmation d'une contraction de 11 milliards d'euros sur trois ans des concours de l'État.

1. L'objectif d'évolution de la dépense publique locale, un indicateur de constat plutôt que de pilotage

L'article 11 de la loi de programmation prévoit un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), cible indicative, qui est défini comme le taux d'évolution de « la somme des dépenses réelles en comptabilité générale des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts ».

Cet objectif est décliné par un sous-objectif qui prévoit l'évolution des seules dépenses de fonctionnement, de la manière suivante :

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 % | 0,5 % | 1,9 % | 2,0 % |
| <i>dont évolution de la dépense de fonctionnement</i> | 2,8 % | 2,0 % | 2,2 % | 1,9 % |

Source : loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

En 2014, selon les chiffres présentés au comité des finances locales et repris dans l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances, « alors que la LPFP prévoyait + 1,2 % d'évolution de la dépense locale, celle-ci s'est stabilisée par rapport aux données provisoires de l'année 2013 et a diminué de 0,4 % par rapport aux données définitives de l'année 2013. La dépense locale s'est ainsi élevée à 220,7 Md€. L'ODEDEL a été respecté »

Pour 2015, « l'objectif a été fixé à 0,5 % pour l'ensemble des dépenses, et 2 % pour les dépenses de fonctionnement. Selon les dernières projections, cet objectif serait respecté ».

Pour 2016, « l'objectif retenu par le Gouvernement tient compte d'une inflation prévisionnelle un peu plus élevée qu'en 2015 ainsi que de perspectives de dépenses d'investissement plus favorables, grâce aux mesures prises et à l'effet du cycle électoral communal. L'ODEDEL serait donc de 1,2 % pour la dépense publique locale dans son ensemble, dont + 1,6 % pour les dépenses de fonctionnement. Cela traduit un ralentissement de la progression de ces dépenses de fonctionnement, en lien notamment avec l'adaptation des collectivités territoriales à la réduction des concours financiers de l'État ».

Comme prévu par l'article 30 de la loi de programmation, l'ODEDEL devra être décliné, à compter de 2016, entre les différentes catégories de collectivités territoriales et pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Les évolutions avancées par le gouvernement sont les suivantes :

DÉCLINAISON DE L'ODEDEL PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

| Catégorie de collectivité | 2016 |
|--|--------------|
| Collectivités territoriales et leurs groupements | 1,2 % |
| <i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i> | <i>1,6 %</i> |
| EPCI à fiscalité propre | 0,6 % |
| <i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i> | <i>0,7 %</i> |
| Communes | 1,2 % |
| <i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i> | <i>1,3 %</i> |
| Départements | 1,9 % |
| <i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i> | <i>2,7 %</i> |
| Régions | 0,4 % |
| <i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i> | <i>0,6 %</i> |

Source : exposé général des motifs du présent projet de loi de finances.

Votre rapporteur constate ainsi que cet indicateur, dont l'évolution annuelle et pluriannuelle est essentiellement liée aux arbitrages faits en matière de concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, a pour l'instant plus servi à constater les variations annuelles à court terme qu'à tracer une trajectoire de gouvernance à moyen terme des finances locales.

Par ailleurs, si, pour les évolutions d'une année sur l'autre, cet indicateur peut être reconstitué à périmètre constant, les précisions du champ de certaines compétences et les transferts de compétences entre les différents niveaux de collectivités prévues entre 2015 et 2020 par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République risquent de rendre rapidement l'exercice de comparaison pluriannuelle à périmètre constant relativement vain.

Aussi, comme la Cour des comptes le propose, il serait utile que les hypothèses et les mesures aboutissant à la construction de cet ODEDEL soient débattues et détaillées devant le comité des finances locales et le Parlement : « la définition de leur trajectoire financière devrait prendre en compte les conditions de l'équilibre financier prévisionnel, en intégrant en dépenses les objectifs de l'ODEDEL et, en recettes, l'effet de la baisse des dotations, l'évolution des transferts financiers, la croissance spontanée des ressources fiscales et l'impact des mesures nouvelles »⁽¹⁾.

2. La diminution en valeur de l'enveloppe normée

En application de l'article 14 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019,

(1) *Cour des comptes*, Les finances publiques locales – rapport public thématique, octobre 2015, p. 188.

« l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

**ÉVOLUTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT
AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

(en milliards d'euros courants)

| 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------|-------|-------|-------|
| 56,87 | 53,45 | 49,79 | 46,12 |

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 (47,11 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 (3,83 milliards d'euros pour cette même année).

Cet effort, réparti en parts égales sur les trois années, soit 3,67 milliards d'euros par an, conduira les concours financiers de l'État à être inférieurs de 19,35 % en 2017 par rapport à leur niveau de 2014.

**B. LA DÉCLINAISON POUR 2016 DE LA CONTRACTION DES CONCOURS
FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

1. Le respect de l'objectif fixé en 2015

Comme l'année dernière, l'article 10 de la première partie du présent projet de loi de finances prévoit pour 2016 une diminution de 3,7 milliards d'euros de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités territoriales.

Cette baisse représente 1,89 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités en 2014.

Cependant, les mesures destinées à favoriser l'investissement des collectivités territoriales détaillées dans la seconde partie viendront en réduction de la baisse qui leur est aujourd'hui appliquée.

2. La répartition de cet effort entre les collectivités territoriales en 2016

Le présent projet de loi de finances ne modifie pas les règles de répartition de cet effort entre les collectivités territoriales.

Au sein de l'enveloppe normée, c'est sur la dotation globale de fonctionnement que pèsera l'essentiel de la minoration (3,5 milliards d'euros). Cette baisse est minorée en second lieu par plusieurs facteurs : une augmentation nette de 158,5 millions d'euros pour financer la moitié de la progression des dotations de péréquation verticale, une majoration de 11,4 millions d'euros liée à l'augmentation de la DGF effectivement répartie en 2015 par rapport à la loi de finances initiale (car certaines minorations n'ont pu être effectuées du fait des cas de « DGF négatives » qui ont minoré la contribution au redressement des finances publiques que devaient verser les collectivités territoriales), une augmentation de 2,5 millions d'euros liée à l'achèvement des missions de préfiguration confiées aux métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille Provence, une diminution de 0,9 million d'euros liée à la recentralisation de la politique de vaccination publique décidée par le département de la Martinique.

Le complément sera apporté par la minoration des compensations d'exonérations de fiscalité locale à hauteur de 0,2 milliard d'euros.

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.

a. Les règles de répartition entre les niveaux de collectivités

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 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 3 % 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 critiqué 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 répartition uniforme de la baisse de la DGF entre les collectivités locales, au prorata de leurs recettes, ne paraît pas adaptée à la diversité de leurs situations financières. Pour pouvoir être appliquée à la hauteur prévue, soit 10,7 Md€ d'ici 2017, elle devrait être mise en œuvre selon une logique de péréquation plus affirmée. La Cour réitère et précise une recommandation formulée dans son rapport public de 2014 :

« 4. Appliquer la baisse des dotations de l'État selon une logique de péréquation en fonction d'indicateurs représentatifs des niveaux de richesses et de charges des collectivités (recommandation réitérée) » ⁽¹⁾.

b. Les effets sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 99,7 milliards d'euros en 2016 (à périmètre courant), soit un montant en diminution de 1,8 % par rapport à la loi de finances pour 2015. Ces transferts financiers se composent de plusieurs ensembles :

– les concours financiers de l'État aux collectivités rassemblent la totalité des transferts financiers spécifiquement destinés aux collectivités et leurs groupements. Ils abondent leurs budgets de façon globale et sont libres d'emploi. Ces concours totalisent tous les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales ainsi que les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». L'effort d'économies de 11 milliards d'euros résultant du programme de stabilité 2014-2017 et inscrit dans la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 porte sur ce périmètre. Les concours financiers (hors crédits de la direction générale des collectivités locales et subventions pour travaux divers d'intérêt général) s'élèvent à 50,93 milliards d'euros selon le présent projet de loi de finances ;

– les transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et hors apprentissage comprennent les concours financiers de l'État majorés des crédits qui abondent les budgets des collectivités, sans que ces dernières soient visées en tant que telles. Ils sont destinés à une politique plus large, dont les collectivités

(1) *Cour des comptes*, Les finances publiques locales – rapport public thématique, octobre 2015, p. 88.

constituent l'un des acteurs. Cet agrégat comprend les subventions des autres ministères, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars, les subventions pour travaux divers d'intérêt général. Les transferts financiers hors fiscalité représentent 65,1 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances ;

– le total des transferts financiers de l'État aux collectivités inclut la totalité des flux financiers de l'État vers les collectivités, y compris la fiscalité transférée et le financement des fonds régionaux de l'apprentissage. Ce total est de 99,7 milliards d'euros.

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 2015 | PLF 2016 à périmètre constant | 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 | 36 607 | 33 107 | - 9,6 % | 1,6 | 33 109 |
| Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs | 18,7 | 17,2 | - 7,8 % | | 17,2 |
| Dotation de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements | 25 | 75,7 | 202,8 % | | 75,7 |
| Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) | 5 961 | 5 979 | 0,3 % | | 5 979 |
| Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale * | 1 826 | 1 609 | - 11,9 % | | 1 609 |
| Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale * | - 655 | 635 | - 3,0 % | | 635 |
| Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) * | 193 | 171 | - 11,4 % | | 171 |
| Dotation élu local | 65 | 65 | 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 % | | 41 |
| Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion | 500 | 500 | 0 % | | 500 |
| Dotation départementale d'équipement des collèges | 326 | 326 | 0 % | | 326 |
| Dotation régionale d'équipement scolaire | 661 | 661 | 0 % | | 661 |
| Dotation globale de construction et d'équipement scolaire | 2,7 | 2,7 | 0 % | | 2,7 |
| Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles ** | 5 | | - 100 % | | 0 |
| Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) | 3 324 | 3 324 | 0 % | | 3 324 |
| Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants | 4 | 4 | 0 % | | 4 |
| Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte | 83 | 83 | 0 % | | 83 |
| Dotation de garantie des reversements des FDPTP | 423 | 423 | 0 % | | 423 |
| Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires | 6,8 | 6,8 | 0 % | | 6,8 |
| PSR de compensation du versement transport | | | | 78,8 | 78,8 |
| TOTAL Prélèvements sur recettes | 50 729 | 47 031 | - 7,3 % | 80,3 | 47 111 |

| | LFI 2015 | PLF 2016 à périètre constant | Évolution | Mesures de transfert et de périètre | PLF 2015 à périètre courant |
|--|---------------|---------------------------------------|----------------|---|--------------------------------------|
| Dotation équipement des territoires ruraux (DETR) | 816 | 816 | 0,0 % | | 816 |
| Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements | | 800 | | | 800 |
| Dotation pour les titres sécurisés | 18,3 | 18,3 | 0 % | | 18,3 |
| Régisseur police municipale | 0,5 | 0,5 | 0 % | | 0,5 |
| Dotation de la politique de la ville (ex-DDU) | 100 | 100 | 0,0 % | | 100 |
| Dotation globale d'équipement des départements | 219 | 219 | 0 % | | 219 |
| Dotation générale de décentralisation (Mission RCT) | 1 614 | 1 614 | 0 % | | 1 614 |
| Dotation générale de décentralisation des communes | 130 | 130 | 0 % | | 130 |
| Dotation générale de décentralisation des départements | 265 | 265 | 0 % | | 265 |
| Dotation générale de décentralisation des régions | 993 | 993 | 0 % | | 993 |
| Dotation générale de décentralisation concours particuliers | 225 | 225 | 0 % | | 225 |
| Subventions communes en difficulté | 2 | 2 | 0 % | | 2 |
| Fonds calamités publiques | | 40 | | | 40 |
| Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) | | | | 69,4 | 69,4 |
| Dotations Outre-mer | 150 | 138 | - 7,9 % | | 138 |
| TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL***) | 2 920 | 3 748 | 28,4 % | 69,4 | 3 817 |
| Total concours de l'État en faveur des collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL***) | 53 648 | 50 779 | - 5,3 % | 150 | 50 929 |

* « Variables d'ajustement ».

** Le prélèvement sur recettes « Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles » est remplacé à partir de 2016 par une dotation budgétaire de solidarité en faveur de l'équipement de collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (cf. *supra*).

***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 2016, mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

À périmètre constant, l'enveloppe normée s'élève en 2015 à 47 milliards d'euros, soit une baisse de 7,3 % par rapport à 2015.

Au sein de cette enveloppe, le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé à 33,1 milliards d'euros, et représente ainsi 65 % des concours financiers en faveur des collectivités territoriales.

Enfin, le montant courant est affecté par trois modifications de périmètre sensibles :

– au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), l'achèvement des missions de préfiguration confiées aux métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence aboutit à une augmentation de 2,5 millions d'euros, tandis que

la recentralisation de la politique de vaccination publique décidée par le département de la Martinique conduit à une diminution de 0,9 million d'euros ;

– s'agissant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », la dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) entraîne la rebudgétisation des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), au sein d'une nouvelle action 5 du programme 122 « Concours spécifiques et administration ». L'action est dotée de 69,4 millions d'euros, provenant pour 45 millions d'euros d'un prélèvement sur les recettes des amendes forfaitaires et amendes forfaitaires majorées (hors radars), et pour 24,4 millions d'euros de subventions d'autres ministères déjà consacrées à l'heure actuelle au financement des missions du FIPD ;

– le relèvement du seuil d'exonération du versement transport – passant des entreprises de moins de 9 salariés à toutes les entreprises de moins de 11 salariés – conduisant à une perte de recettes pour les autorités organisatrices de la mobilité, celle-ci leur sera compensée par l'affectation d'un nouveau prélèvement sur recettes. Cependant en 2016 seuls 3 trimestres sur 4 donneront lieu à un versement compensatoire, soit 78,75 millions d'euros au lieu de 105 millions d'euros en année pleine.

II. LA MISE EN CHANTIER D'UNE RÉFORME ATTENDUE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE

Tout en mettant en œuvre le redressement des comptes publics, le présent projet de loi esquisse une remise à plat de la dotation globale de fonctionnement du bloc communal.

Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de cette réforme ambitieuse et nécessaire pour restaurer l'équité et la lisibilité des transferts consentis par l'État, et ainsi par le contribuable national, en faveur des collectivités.

Préalable nécessaire, l'article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 avait procédé à une consolidation des différentes parts de la dotation forfaitaire des communes. À cet égard, le rapporteur pour avis de la commission des Lois avait alors estimé que « 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 »⁽¹⁾.

A. LE CONSTAT D'UNE DOTATION ILLISIBLE ET INÉQUITABLE

Afin de préparer cette réforme, le Gouvernement a confié à Mme Christine Pires Beaune, députée du Puy-de-Dôme, et M. Jean Germain, sénateur d'Indre-et-Loire, une mission parlementaire qui a abouti à la remise en juillet 2015 d'un rapport intitulé « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme ».

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la plus importante des dotations de l'État envers les collectivités : avec une enveloppe de 36,6 milliards d'euros en 2015, répartie entre les régions, les départements et le bloc communal (communes et groupements intercommunaux), elle représente à elle seule plus de 68 % des concours financiers qui leur sont versés par l'État et 20 % en moyenne de leurs recettes réelles de fonctionnement.

Or, cette dotation est aujourd'hui considérée par la quasi-totalité des élus et gestionnaires locaux comme un financement inéquitable et opaque. En outre, dix ans après la dernière réforme d'ampleur de la DGF, elle n'a toujours pas été mise en cohérence avec les évolutions notables qu'ont connues, depuis lors, l'organisation décentralisée de la République ainsi que les finances locales : achèvement de la carte intercommunale, approfondissement de l'intégration des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), suppression de la taxe professionnelle, création du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), et plus récemment développement des projets de communes nouvelles et modification de la délimitation des régions.

1. La sédimentation de dotations obéissant à des logiques d'éligibilité et d'évolution propres

La DGF pâtit d'une architecture peu lisible et d'une répartition inéquitable, qui ne correspond plus à la réalité des charges de fonctionnement des collectivités et des modes de gestion locaux.

L'architecture de la DGF est peu lisible et ses critères de répartition perfectibles. La DGF, qui se caractérise par une instabilité normative chronique, constitue aujourd'hui un « archipel de dotations qui compte douze enveloppes distinctes comportant parfois plusieurs sous-composantes et dont le calcul repose sur près de cinquante critères »⁽²⁾.

(1) *Commission des Lois, avis n° 2266 tome XII (Relations avec les collectivités territoriales) sur le projet de loi n° 2234 de finances pour 2015 présenté par M. Olivier Dussopt, 9 octobre 2014, p. 13.*

(2) *Christine Pires Beaune et Jean Germain, Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme, rapport au Gouvernement, juillet 2015, p. 9.*

Pour les communes, la DGF comprend une dotation forfaitaire et des dotations de péréquation.

En 2015, la dotation forfaitaire perçue correspond donc à l'agrégation des anciennes composantes suivantes : la dotation de base, la dotation superficielle, la dotation parcs naturels et marins, le complément de garantie et la part compensation de la part salaire des communes. À cette dotation forfaitaire perçue en 2014 s'est ajoutée la part dynamique de la population entre 2014 et 2015, dotée d'un montant par habitant compris entre 64,46 € et 128,93 € en fonction croissante de la population de la commune. Le montant obtenu connaît ensuite deux minoration, l'une au titre de l'écrêtement pour financer les emplois internes de la DGF (hausse de la péréquation et de la population), l'autre au titre de la contribution au redressement des finances publiques.

Par ailleurs, la DGF est composée de trois dotations de péréquation communale :

– la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), dont l'éligibilité et la répartition de la DSU reposent sur la distinction de deux catégories démographiques. D'une part, les communes de 10 000 habitants et plus, qui sont classées par ordre décroissant selon un indice synthétique de charges et de ressources. D'autre part, les communes de 5 000 à 9 999 habitants, classées selon le même indice que celui des communes de 10 000 habitants et plus, mais avec les valeurs moyennes constatées pour l'ensemble des communes de 5 000 à 9 999 habitants. Est éligible le premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants, classées par ordre décroissant de la valeur de leur indice synthétique. La répartition se fonde sur un mécanisme de répartition à trois niveaux, permettant notamment d'attribuer aux 250 premières communes de la catégorie des communes de 10 000 habitants et plus et les 30 premières communes de la strate des communes de 5 000 à 9 999 habitants, en plus de leur attribution de droit commun, une « DSU cible », alimentée par la progression annuelle du montant de la DSU ;

– la dotation de solidarité rurale (DSR), répartie en trois fractions cumulables par les communes :

- la fraction « bourg-centres » traduit la reconnaissance du rôle structurant joué par certaines communes plus développées au sein du monde rural, puisqu'elle est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou dont la population représente au moins 15 % de la population du canton, et dont le potentiel financier par habitant n'excède pas le double du potentiel financier moyen des communes de moins de 10 000 habitants ;

- la fraction péréquation, à laquelle sont éligibles toutes les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur au double du potentiel financier moyen de leur strate démographique (7 strates) ;

- la fraction cible, destinée à concentrer l'accroissement de la dotation sur les 10 000 communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées ;

- la dotation nationale de péréquation (DNP), composée de deux parts :

- pour la première part, sont éligibles toutes les communes ayant un potentiel financier par habitant inférieur au potentiel financier moyen de la strate démographique correspondante, majoré de 5 % (donc inférieur à 105 % de cette moyenne) et ayant un effort fiscal supérieur à la moyenne de la strate démographique correspondante ;

- la seconde part, dite « majoration », concerne les communes éligibles à la part principale de la DNP, comptant moins de 200 000 habitants et ayant des produits de fiscalité professionnelle par habitant inférieurs d'au moins 15 % à la moyenne de la strate démographique correspondante.

La DGF des EPCI est aujourd'hui composée d'une dotation d'intercommunalité et d'une dotation de compensation.

Le montant de l'enveloppe de dotation d'intercommunalité à répartir pour chaque catégorie d'EPCI est calculé en multipliant leur population DGF par un montant forfaitaire inscrit dans la loi : 60 euros par habitant pour les communautés urbaines et les métropoles, 45,40 euros pour les communautés d'agglomération, 34,06 euros pour les communautés de communes (CC) à fiscalité professionnelle unique (FPU) bonifiée, 24,48 euros pour les CC à FPU simple, 20,05 euros pour les CC à fiscalité additionnelle (FA). La dotation est ensuite répartie pour 30 % en fonction de la population et du coefficient d'intégration fiscale (CIF) et pour 70 % en fonction de la population, du CIF éventuellement et du potentiel fiscal. Des mécanismes de bonification, de garantie et d'écrêtement sont appliqués, avant minoration au titre de la contribution au redressement des finances publiques.

La dotation de compensation des EPCI correspond à l'ancienne compensation « part salaires » (CPS) et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) subies entre 1998 et 2001. Figée, elle supporte néanmoins les écrêtements destinés à financer les emplois internes de la DGF (progression de la péréquation, évolution de l'intercommunalité).

2. Une compensation de situations historiques souvent obsolète

En outre, comme le soulignent les auteurs du rapport « la DGF est en partie devenue une "rente" justifiée par l'histoire, qui ne correspond plus à la réalité des charges de fonctionnement des collectivités » ⁽¹⁾.

Lors de sa mise en place par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales

(1) *Ibid.*, p.10.

et à certains de leurs groupements, la DGF a été créée pour compenser la suppression de ressources fiscales et a continué à jouer en partie ce rôle au fil de ses réformes successives : ainsi, la loi de finances pour 1999 a fait entrer dans la DGF du bloc communal la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle.

Cet aspect explique le rôle central des mécanismes de garantie systématiquement mis en place lors de chaque réforme, afin de ne pas créer de rupture de ressources. L'addition de ces éléments a conduit au poids actuel des composantes historiques de la DGF. Si elles étaient initialement justifiées, la sédimentation de ces compensations et garanties aboutit aujourd'hui à un décalage croissant entre la DGF perçue par les collectivités et la réalité de leurs charges de fonctionnement. Pour les auteurs du rapport, « Nous nous trouvons aujourd'hui face à un hiatus entre les diverses finalités compensatrices de la DGF : compenser la perte de ressources fiscales, compenser l'effet de réformes successives et financer les charges qu'elles assument effectivement. Le résoudre implique un choix politique, reposant sur la définition de priorités claires. »

Le résultat de cette sédimentation de réformes a abouti à des écarts de dotation par habitant parfois très significatifs entre des communes ou EPCI aux caractéristiques pourtant comparables, qui ne s'expliquent que par le poids de ces composantes historiques et figées.

Les auteurs du rapport notent ainsi que les écarts de DGF par habitant sont plus marqués entre les communes de même strate démographique qu'entre strates démographiques.

En effet, entre strates démographiques, le montant de DGF par habitant tend à augmenter avec la population de la commune. Si l'on exclut la commune de Paris, il varie, en 2014, de 166 euros en moyenne pour les communes de 500 à 999 habitants à 285 euros en moyenne pour les communes de 75 000 à 99 999 habitants, soit un rapport de 1 à 1,7. Au sein de chaque strate démographique, les montants de DGF par habitant varient plus fortement. En 2014, l'écart de DGF par habitant des communes par rapport à la DGF moyenne par habitant de leur strate s'établit en moyenne à 88 euros. Cet écart-type s'élève à plus de 100 euros pour six strates, y compris pour les communes de moins de 500 habitants.

Au sein de chaque strate démographique, il apparaît ainsi que les écarts de dotation par habitant sont plus importants pour la dotation forfaitaire que pour les dotations de péréquation. En 2014, l'écart de dotation forfaitaire par habitant des communes par rapport à la dotation forfaitaire moyenne par habitant de leur strate s'établit en moyenne à 75 euros (87 euros pour les communes de plus de 200 000 habitants, du fait de la situation particulière de Paris, et jusqu'à 93 euros pour les communes de moins de 500 habitants). L'écart-type pour les dotations de péréquation est bien moindre puisqu'il s'élève en moyenne à 30 euros (jusqu'à 73 euros pour les communes de 75 000 à 99 999 habitants).

MONTANTS MOYENS ET ÉCARTS-TYPES DES COMPOSANTES DE LA DGF SELON LES STRATE DÉMOGRAPHIQUE DES COMMUNES

| Strate démographique des communes | Dotation forfaitaire | | | Dotations de péréquation (DSU, DSR, DNP et DACOM) | | |
|-----------------------------------|--|--|---|---|---------------------------------------|---|
| | Dotation forfaitaire 2014 (avant contribution) | Dotation forfaitaire par habitant (avant contribution) | Écart-type de dotation forfaitaire par habitant | Dotations de péréquation 2014 | Dotations de péréquation par habitant | Écart-type de dotations de péréquation par habitant |
| 0 à 499 habitants | 642 843 413 € | 141 € | 93 € | 172 991 849 € | 38 € | 25 € |
| 500 à 999 habitants | 691 214 721 € | 130 € | 42 € | 213 555 406 € | 40 € | 27 € |
| 1 000 à 1 999 habitants | 907 354 411 € | 133 € | 39 € | 285 269 631 € | 42 € | 31 € |
| 2 000 à 3 499 habitants | 878 366 360 € | 142 € | 46 € | 263 816 812 € | 43 € | 31 € |
| 3 500 à 4 999 habitants | 624 311 867 € | 149 € | 48 € | 172 631 329 € | 41 € | 29 € |
| 5 000 à 7 499 habitants | 788 178 228 € | 161 € | 69 € | 232 085 888 € | 47 € | 48 € |
| 7 500 à 9 999 habitants | 590 402 047 € | 167 € | 57 € | 165 364 899 € | 47 € | 53 € |
| 10 000 à 14 999 habitants | 799 242 753 € | 177 € | 59 € | 247 290 539 € | 55 € | 60 € |
| 15 000 à 19 999 habitants | 646 079 992 € | 196 € | 68 € | 159 595 986 € | 48 € | 53 € |
| 20 000 à 34 999 habitants | 1 350 285 916 € | 200 € | 55 € | 405 455 699 € | 60 € | 68 € |
| 35 000 à 49 999 habitants | 822 294 729 € | 214 € | 63 € | 251 018 457 € | 65 € | 67 € |
| 50 000 à 74 999 habitants | 907 053 762 € | 223 € | 78 € | 250 983 640 € | 62 € | 68 € |
| 75 000 à 99 999 habitants | 475 727 954 € | 228 € | 61 € | 143 493 568 € | 69 € | 73 € |
| 100 000 à 199 999 habitants | 959 169 991 € | 227 € | 46 € | 211 854 505 € | 50 € | 32 € |
| 200 000 habitants et plus | 2 021 945 422 € | 330 € | 87 € | 167 734 762 € | 27 € | 32 € |
| Total général | 13 104 471 566 € | 186 € | 75 € | 3343 142 970 € | 47 € | 30 € |

Source : Christine Pires Beaune et Jean Germain, Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme, rapport au Gouvernement, juillet 2015, p. 39.

Or, si les écarts de dotations de péréquation peuvent s'expliquer par des différences objectives de ressources et de charges, ils apparaissent moins justifiés, entre des communes de tailles équivalentes, pour la dotation forfaitaire. Les auteurs du rapport déterminent ainsi que « Ces écarts s'expliquent principalement par les composantes figées de la DGF des communes, que constituent le complément de garantie et la dotation de compensation »⁽¹⁾.

3. Une inégale compensation des charges des communes

Au-delà des écarts injustifiés, l'architecture et les modalités de répartition actuelles de la dotation forfaitaire n'assurent pas la compensation de charges qui pèsent structurellement sur certaines communes.

Les montants par habitant de DGF sont très variables au sein du bloc communal. Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances, « Pour les communes, la DGF variait en 2014 de 0 € à 4 839 € par habitant, l'écart type

(1) Ibid., p. 40.

étant de 86 €. Pour les établissements publics intercommunaux (EPCI), la DGF en 2014 varie de 0 € à 434 € par habitant, pour un écart type de 41 €. Ces écarts de dotation se retrouvent également au sein de chaque strate démographique ».

Ces écarts de dotation par habitant ne sont pas justifiés par des écarts de richesses et charges. En effet, une partie non négligeable des composantes de la DGF du bloc communal ne fait que reconduire des écarts de dotations historiques qui ne correspondent plus aujourd'hui à la réalité financière et physique des collectivités territoriales.

C'est d'abord le cas des charges de centralité, assumées par les communes qui financent des équipements structurants au bénéfice d'habitants qui, ne résidant pas sur leur territoire, n'y acquittent pas d'impôts locaux. Leur évaluation n'a plus de sens aujourd'hui faute de tenir compte des compétences exercées par les EPCI.

De même, la dotation forfaitaire compense insuffisamment les charges propres aux communes rurales qui, bien que faiblement peuplées, assument l'entretien d'espaces parfois très vastes et porteurs d'aménités pour l'ensemble de la collectivité (terres agricoles ou espaces naturels protégés par exemple). La seule prise en compte de la superficie de la commune ne suffit pas à les évaluer.

4. Un saupoudrage et des contradictions au sein des mécanismes péréquateurs

L'efficacité des dotations de péréquation des communes est entravée par leur « saupoudrage », des effets de seuil et une insuffisante articulation avec les dispositifs de péréquation horizontale.

98 % des communes de métropole bénéficient d'une ou plusieurs dotations de péréquation. Pour les auteurs du rapport, « Certaines dotations de péréquation sont devenues des dotations forfaitaires qui ne disent pas leur nom, confirmant ainsi que certaines des charges structurelles des communes sont aujourd'hui mal prises en charge »⁽¹⁾.

L'architecture complexe et les modalités spécifiques de répartition des dotations de péréquation des communes créent en outre des effets de seuil. Il en résulte, là encore, des différences de traitement significatives entre des communes pourtant comparables.

Enfin, alors que les dispositifs de péréquation horizontale n'ont cessé de se renforcer ces dernières années, ils sont encore mal articulés avec la péréquation verticale, ce qui est de nature à créer des effets « contre-péréquateurs ».

(1) Ibid., p. 10.

5. Une absence de prise en compte de la réalité intercommunale

La DGF du bloc communal n'est plus à l'image de la réalité du fait intercommunal.

Alors que depuis la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale de 2011, toutes les communes, à de rares exceptions, doivent appartenir à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), l'appréhension de cette dynamique intercommunale dans le cadre du calcul de la DGF demeure très parcellaire. La remise en chantier de la carte intercommunale et la montée en puissance des compétences des EPCI à fiscalité propre, organisées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République accentue le poids du fait intercommunal dans la vie des communes.

Les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité versée aux EPCI (1,99 milliard d'euros en 2015), définies en fonction de la catégorie juridique du groupement intercommunal, ne suffisent plus à évaluer leur niveau d'intégration réel eu égard à l'hétérogénéité des situations que recouvrent désormais ces statuts légaux. Il en va de même à l'échelle des communes. Si certaines données ont été adaptées pour tenir compte du fait intercommunal (potentiel fiscal et potentiel financier des communes, notamment), il est aujourd'hui nécessaire d'aller plus loin.

Appréhender les ressources et les charges d'une commune donnée sans tenir compte de son intégration au sein de l'EPCI conduit à une vision tronquée et irréaliste de sa situation.

B. LA RÉFORME DE LA DOTATION FORFAITAIRE DU BLOC COMMUNAL PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

Prenant en compte une grande partie des préconisations du rapport de Mme Christine Pires Beaune et M. Jean Germain, l'article 58 du présent projet de loi de finances propose une remise à plat de la DGF des communes et des EPCI, tout en étalant ses effets redistributifs sur plusieurs années.

Cette réforme vise à faire de la DGF une allocation consentie par le contribuable national aux collectivités et à leurs groupements destinée à leur permettre d'assumer leurs charges propres, en mettant fin à la compensation de ressources ou de charges historiques. Elle vise également à mettre de l'équité dans les dotations allouées aux communes et EPCI appartenant à la même strate démographique.

1. Une dotation forfaitaire des communes organisée en trois volets

L'article 58 prévoit que la dotation forfaitaire comprendrait désormais une dotation de base, une dotation de ruralité et une dotation de centralité.

La dotation de base serait attribuée à chaque commune en fonction du seul critère de sa population majorée DGF⁽¹⁾ et s'élèverait à 75,72 euros par habitant, montant identique pour chaque commune quelle que soit sa population.

La dotation de ruralité prendrait, pour sa part, en compte les charges et les besoins d'infrastructures propres aux communes rurales. Elle serait réservée aux communes dont « la densité de population est inférieure à 75% de la densité moyenne de population de l'ensemble des communes ». Le montant total de la dotation de ruralité, à répartir entre toutes les communes éligibles, s'élèverait à 20 euros par habitant. Les montants individuels versés aux communes éligibles seraient calculés en fonction de la population et de la densité de population de chacune et ne pourrait « pas excéder quatre fois le montant qu'elles perçoivent au titre de la dotation de base ».

Enfin, la dotation de centralité serait destinée à prendre en compte les charges qui résultent de l'utilisation des équipements des communes et des intercommunalités par les habitants des communes voisines. Cette dotation ferait l'objet d'une territorialisation au niveau des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Son montant serait calculé à l'échelle de chaque ensemble intercommunal ; il oscillerait de 15 à 45 euros par habitant et sera fonction de la population du territoire. Ce montant serait partagé entre l'EPCI et les communes, selon les règles suivantes :

– une première répartition effectuée entre l'EPCI et ses communes membres, en fonction du coefficient d'intégration fiscale plafonné à 0,4 ;

– une seconde répartition entre communes membres en fonction de la proportion de la population de chaque commune « porté[e] à la puissance cinq », afin de concentrer ses effets sur les communes les peuplées, le rapport de Mme Christine Pires Beaune et M. Jean Germain ayant mis en exergue la corrélation entre la population et le nombre d'équipements.

2. Une dotation forfaitaire des EPCI à fiscalité propre uniformisée

Alors qu'aujourd'hui, la dotation forfaitaire des EPCI à fiscalité propre dépend fortement du statut juridique de ceux-ci, l'article 58 prévoit un mode de répartition uniforme pour les communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles, avec trois composantes :

– la part de la dotation de centralité attribuée à l'EPCI, présentée *supra* ;

(1) Au sens de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales, la population prise en compte pour le calcul de la DGF est la population totale authentifiée annuellement, majorée d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage. La majoration de population est portée à deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue à l'article L. 2334-15 ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale prévue à l'article L. 2334-21.

– une dotation de péréquation, d'un montant moyen de 49 euros par habitant, répartie suivant l'écart du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale à la moyenne de la catégorie d'EPCI ;

– une dotation d'intégration, d'un montant moyen de 21 euros par habitant, répartie en fonction de la population et du coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI.

Cette réforme aurait un impact institutionnel sur l'architecture des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, car elle supprimerait le statut de communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée.

**Les communautés de communes éligibles
à la dotation globale de fonctionnement bonifiée**

En application de l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales, certaines communautés de communes appliquant le régime de la fiscalité professionnelle unique peuvent prétendre à percevoir une **DGF bonifiée** (d'un montant de 34,06 euros par habitant au lieu de 24,48 euros par habitant) lorsqu'elles répondent à des conditions de composition et d'intégration des compétences exercées.

En matière de **composition**, la communauté de communes doit répondre à une des trois situations suivantes :

- sa population est inférieure à 3 500 habitants et la communauté est située en zone de revitalisation rurale de montagne et comprend au moins dix communes dont un ancien chef-lieu ou un bureau centralisateur de canton ou la totalité des communes d'un canton ;
- sa population est comprise entre 3 500 et 50 000 habitants ;
- sa population est supérieure à 50 000 habitants mais l'EPCI n'inclut pas de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15 000 habitants.

En matière de **compétences**, avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), ces communautés de communes devaient exercer au moins quatre des neuf groupes de compétences suivants :

- développement économique ;
- aménagement de l'espace communautaire et documents d'urbanisme ;
- voirie d'intérêt communautaire ;
- à compter de 2018, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- politique du logement social d'intérêt communautaire ;
- politique de la ville ;
- déchets des ménages ;
- équipements sportifs d'intérêt communautaire ;
- assainissement.

En application de l'article 65 de la loi NOTRe, l'intégration de ces communautés devrait être renforcée de deux manières :

- la liste des compétences pouvant être exercées serait complétée par trois compétences supplémentaires :

- l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;

- la création et la gestion de maisons de services au public ;

- la distribution de l'eau ;

- en 2017 elles devraient exercer six compétences, puis en 2018 neuf compétences, parmi la liste comportant désormais douze blocs de compétences.

Au 1^{er} janvier 2015, plus de la moitié des communautés de communes (1 062 sur 1 884) disposaient d'une fiscalité professionnelle unique ⁽¹⁾ ; parmi celles-ci, l'évaluation préalable du présent projet de loi de finances indique que « 94 % des CC à FPU bénéficient aujourd'hui de cette bonification ».

À l'occasion de l'entrée en vigueur de la réforme de la DGF, ces EPCI relèveraient désormais du droit commun des communautés de communes prévu par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales ; en application de l'article 64 de la loi NOTRe, elles devraient exercer à l'horizon 2020 sept compétences obligatoires et au moins trois compétences optionnelles parmi sept, soit une intégration bien plus poussée que celle aujourd'hui prévue pour les communautés de communes à DGF bonifiée.

3. Une faculté encadrée de mise en commun de la DGF de l'ensemble intercommunal

Alors que le rapport précité proposait de mettre en place une « DGF du bloc local », déterminée au niveau de l'ensemble intercommunal puis répartie entre l'EPCI et les communes membres, le projet de loi n'a retenu cette option que pour la seule dotation de centralité.

Il convient de rappeler que la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait introduit un mécanisme optionnel de mise en commun de la DGF à l'échelle de l'EPCI, qui est cependant resté lettre morte. Ce dispositif, subordonné à l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI et de tous les conseils municipaux des communes membres, permet à l'intercommunalité, sous réserve qu'elle dispose d'une fiscalité propre, de percevoir en lieu et place des communes les montants dus au titre de la DGF. Il revient ensuite à l'EPCI de verser à l'ensemble des communes une dotation de reversement égale à la somme de leurs DGF. Le montant perçu individuellement par chaque commune est fixé, quant à lui, par l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, en tenant compte notamment de critères de ressources (potentiel fiscal) et de charges (revenu par habitant).

(1) Chiffres tirés de Les collectivités territoriales en chiffres 2015, publié par la direction générale des collectivités locales, avril 2015.

Aussi le dispositif proposé par l'article 58 ne prévoit qu'une faculté encadrée de répartition de la seule dotation territorialisée, la dotation de centralité.

Selon un mécanisme similaire à celui prévu pour la répartition des prélèvements et versements au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), il serait possible aux ensembles intercommunaux de déroger à cette règle de répartition légale, selon deux modalités :

– en choisissant une répartition prenant en compte les dépenses d'équipement des communes, sans qu'elle puisse modifier de plus de 30 % les attributions, à la majorité des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI ;

– en retenant une répartition libre, par décision à l'unanimité de l'organe délibérant de l'EPCI.

4. Des effets étalés sur plusieurs années

Afin que la nouvelle architecture ne conduise pas à une remise en cause abrupte des finances locales des collectivités concernées, l'article 58 organise une prise en compte progressive des effets de la réforme de la dotation forfaitaire.

Chaque année, la dotation forfaitaire de chaque commune ou EPCI ne pourrait ni être inférieure à 95 % ni supérieure à 105 % du montant perçu l'année précédente, hors effet de la contribution au redressement des finances publiques. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis par la direction générale des collectivités locales, en appliquant les dispositions de l'article 58 dès 2016, 27 424 communes devraient ainsi voir leur DGF plafonnée à 105 % du montant 2015, et 5 878 communes devraient bénéficier de la garantie représentant 95 % du montant 2015.

Lorsque, du fait notamment de l'application de la contribution au redressement des comptes publics, le calcul de la DGF d'une commune ou d'un EPCI aboutissait à un résultat nul ou négatif en 2015, il ne sera pas possible de leur appliquer ce mécanisme de garantie. Aussi l'article 58 prévoit de leur attribuer la première année de la réforme une DGF déterminée sur la base de la moitié du montant de DGF calculé en application des nouvelles dispositions. Selon les informations communiquées par la direction générale des collectivités locales, 59 communes et 258 EPCI, dont la situation financière est peu difficile, bénéficieraient de cette disposition. Cependant, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'équité de cette mesure, consistant à les faire bénéficier à nouveau de la solidarité du contribuable national afin notamment de pouvoir prélever sur cette DGF forfaitaire leur quote-part de contribution au redressement des finances publiques.

Ainsi, les effets de la réforme sur le montant de la dotation forfaitaire des communes et EPCI seraient étalés sur plusieurs années : selon les simulations

faites par la direction générale des collectivités territoriales, cet encadrement de la baisse conduirait à ce que la dernière commune voie sa dotation forfaitaire calculée en application des nouvelles règles 43 ans après l'entrée en vigueur de la réforme.

**DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL EN 2015 ET 2016
(EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI INITIAL)**

(en millions d'euros)

| DGF du bloc communal en 2015 | | DGF du bloc communal en 2016 | |
|--|--|--|---|
| Dotations | Montant | Dotations | Montant |
| <i>DGF du bloc communal</i> | 21 036 | <i>DGF du bloc communal</i> | 19 904 |
| Dotations forfaitaires des communes | 10 819 | Dotations forfaitaires des communes | 9 221 |
| Dotations des groupements touristiques | 20 | | |
| | | dont | dotation de centralité 1 650 dotation de ruralité 272 dotation de base 5 359 garantie de baisse limitée et de hausse limitée 3 538 financement de la péréquation - 148,5 contribution au redressement des finances publiques - 1 450 |
| Dotations d'aménagement | 10 197 | Dotations d'aménagement | 9 873 |
| dont | dotations de péréquation 3 650 <i>dont DSU 1 731</i> <i>dont DSR 1 125</i> <i>dont DNP 794</i> | dont | dotations de péréquation 3 947 <i>dont DSU 2 251</i> <i>dont DSR 1 696</i> |
| dont | DGF des EPCI 6 547 <i>dont dotation de compensation 4 548</i> <i>dont dotation de péréquation 3 235</i> <i>dont dotation d'intercommunalité 1 999</i> | dont | DGF des EPCI 5 926 <i>dont dotation de centralité 653</i> <i>dont dotation de péréquation 3 235</i> <i>dont dotation d'intégration 1 387</i> <i>dont garantie de baisse limitée et de hausse limitée 1 272</i> <i>dont contribution au redressement des finances publiques - 621</i> |

Source : Évaluations préalables des articles du présent projet de loi de finances.

Pour les communes nouvelles, les règles de répartition de la DGF seraient adaptées pour tenir compte de la nouvelle architecture. Les communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016 dont la population est inférieure à 10 000 habitants ou qui regroupent la totalité des communes membres d'un même EPCI

continueraient à bénéficier de la garantie de maintien du niveau de leur DGF et des avantages financiers comme la dotation de consolidation de la DGF de l'EPCI ou la majoration de 5 % de la dotation forfaitaire, prévus par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

C. LE RENFORCEMENT ET LA CONCENTRATION DE LA PÉRÉQUATION AU SEIN DU BLOC COMMUNAL

Dans le même temps, les dotations de péréquation communale seront réformées afin de concentrer leurs effets sur les communes les plus fragiles et d'éliminer des effets de seuil ; dans ce cadre, la dotation nationale de péréquation (DNP) serait supprimée et redistribuée entre la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

En outre, le montant prévisionnel et les modalités de répartition des prélèvements au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) seraient ajustés.

1. Le ciblage rénové de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

La DSU bénéficie essentiellement aux villes de plus de 10 000 habitants présentant une situation financière fragile. En pratique, elle prend en compte les difficultés urbaines dans leur ensemble, par le biais d'un indice synthétique de ressources et de charges qui intègre le potentiel financier, la proportion de logements sociaux, la proportion de bénéficiaires des aides personnalisées au logement (APL) ainsi que le revenu imposable moyen des habitants.

Les conditions d'éligibilité sont resserrées avec la réforme proposée par l'article 58 du présent projet de loi de finances.

Seraient désormais éligibles les deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants, contre les trois quarts actuellement (soit 659 communes contre 742).

Afin d'améliorer la prévisibilité pluriannuelle et d'éliminer les effets de seuil, la part « cible » de la DSU, financée par la progression de son montant, soit 180 millions d'euros pour 2016, bénéficierait selon les mêmes modalités de calcul aux communes qui étaient déjà bénéficiaires l'année précédant l'année de répartition, et non plus aux seules 250 premières communes de plus de 10 000 habitants et 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants. L'effet de seuil entre les communes éligibles à la « DSU-cible » et les autres communes bénéficiant de la seule première part serait ainsi supprimé, au profit d'une progression péréquatrice des montants versés aux premières par un coefficient multiplicateur.

2. Le remaniement et le reciblage de la dotation de solidarité rurale (DSR)

Le bénéficiaire de la dotation de solidarité rurale (DSR) serait également resserré et ciblé sur les deux tiers des communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction d'un indice synthétique de richesse.

Alors que 98 % de ces communes (soit 34 615 communes) perçoivent en 2015 une attribution au titre de la DSR, ne seraient éligibles à la dotation que 23 087 communes de moins de 10 000 habitants en 2016.

La fraction péréquation et la fraction cible de la DSR sont par ailleurs fusionnées. Un système de garantie maintiendrait la stabilité du mécanisme : une commune perçoit au moins 95 % du montant de DSR de l'année précédente et au plus 120 % de ce même montant. Une garantie dégressive serait appliquée aux communes cessant d'être éligibles en 2016.

La DSR serait ainsi répartie en deux fractions cumulables :

– la fraction dites « bourg-centres », destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou dont la population représente au moins 15 % de la population du canton, et dont le potentiel financier par habitant n'excède pas le double du potentiel financier moyen, afin de financer le rôle structurant joué par ces communes au sein du monde rural ;

– la fraction péréquation (correspondant à l'augmentation de DSU d'une année sur l'autre, soit 117 millions d'euros pour 2016) , à laquelle seraient éligibles les deux tiers des communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur au double du potentiel financier moyen de leur strate démographique (7 strates) ; elle serait répartie entre les communes éligibles (à l'exception des communes nouvellement éligibles) en fonction de leur population, de leur effort fiscal, d'un indice synthétique de ressources et de charges, de coefficients de majoration en fonction de leur rang de classement et en fonction de leur population dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Un système de garantie assurerait la prévisibilité pluriannuelle de ces attributions : une commune percevrait au moins 95 % du montant de DSR de l'année précédente et au plus 120 % de ce même montant.

3. La suppression de la dotation nationale de péréquation (DNP)

La DNP, instituée en 2004 en remplacement du fonds national de péréquation (FNP), serait supprimée.

Le montant précédemment alloué à cette dotation, soit 75,5 millions d'euros serait désormais réparti entre la DSU et la DSR, au prorata des attributions de DNP 2015 destinées aux communes de plus de 10 000 habitants (DSU) et aux communes de moins de 10 000 habitants (DSR), soit 443,7 millions d'euros pour la DSR et 307,7 millions pour la DSU.

Ainsi la masse financière de la DNP serait allouée aux mêmes catégories de bénéficiaires qu'en 2015. Toutefois, 79 communes qui étaient bénéficiaires de la CNP et qui ne seraient bénéficiaires ni de la DSU ni de la DSR ne disposeraient pas de garantie de sortie, pour les 28 millions d'euros qu'elles ont perçus en 2015.

4. Une augmentation soutenue de la péréquation au sein de la dotation générale de fonctionnement

Outre ces réformes de structures, les dotations de péréquation verticale au sein de la DGF continueront à augmenter.

Les ressources consacrées à la péréquation au sein de la DGF augmenteront de 317 millions d'euros, soit une augmentation de 180 millions d'euros pour les crédits de la DSU, de 117 millions d'euros pour la DSR et de 20 millions d'euros pour les dotations de péréquation au sein de la DGF des départements (dotation de fonctionnement minimale et dotation de péréquation urbaine).

Le financement de cette augmentation est assuré pour moitié par des écrêtements interne à la DGF, et pour moitié par une minoration des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale.

MONTANT DES DOTATIONS DE PÉREQUATION AU SEIN DE LA DGF DES COMMUNES

(en millions d'euros)

| | Masse répartie en 2015 | Progression péréquation | Suppression de la DNP | Montant prévisionnel PLF 2016 |
|---|------------------------|---|-----------------------|-------------------------------|
| Dotation de solidarité rurale (DSR) | 1 125 | + 117 | + 453 | = 1 696 |
| Dotation de solidarité urbaine (DSU) | 1 731 | + 180 | + 340 | = 2 251 |
| dont Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (Quote-part DSU-DSR) | 153 | montant de progression à déterminer en fonction du ratio démographique 2016 | | |

Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe au projet de loi de finances pour 2016, p. 48.

5. Une conséquence neutralisée pour l'attribution de la majoration forfaitaire des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires

En application de l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, a été prévue la création d'un fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires, destiné à aider pendant deux années scolaires les communes et EPCI compétents à mettre en place les activités périscolaires dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires. Par la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances

pour 2015, ce fonds a été pérennisé pour les collectivités ayant entamé cette démarche dans le cadre d'un projet éducatif territorial.

L'aide apportée aux communes ou à leurs EPCI comporte deux composantes :

- un montant forfaitaire de 50 euros par enfant scolarisé concerné ;
- une majoration forfaitaire de 40 euros par enfant scolarisé dans les communes d'outre-mer ou éligibles à la DSU-cible ou à la DSR-cible.

Cependant, la réforme de la DSU et de la DSR visant à éliminer les effets de seuil rendrait éligibles à la part cible l'ensemble des communes bénéficiaires de la DSU, et éligibles à la part péréquation l'ensemble des communes bénéficiaires de la DSR. Aussi la suppression des catégories « DSU-cible » et « DSR-cible » serait neutralisée dans le cadre de l'article 58 du présent projet de loi de finances. Comme antérieurement, les 250 premières communes de plus de 10 000 habitants et les 30 premières communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction de l'indice de ressources et de charges de la DSU, ainsi que les 10 000 premières communes classées en fonction de l'indice de la DSR, continueraient à être éligibles à la majoration forfaitaire de 40 euros par enfant.

D. LES MODIFICATIONS AUX DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. L'ajustement des modalités du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Mis en place depuis 2012, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal.

Six grands principes régissent ce mécanisme de solidarité :

– les intercommunalités sont considérées comme l'échelon de référence. La mesure de la richesse se fait de façon consolidée à l'échelon intercommunal par le biais d'un potentiel financier agrégé (PFIA) en agrégeant la richesse de l'EPCI et celle de ses communes membres. Cette approche permet de neutraliser les choix fiscaux des intercommunalités et ainsi de comparer des EPCI de catégories différentes. La comparaison peut également se faire avec des communes isolées ;

– le potentiel financier agrégé (PFIA) repose sur une assiette de ressources très large, tirant toutes les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle : sont prises en compte la quasi-totalité des recettes fiscales autres que les taxes affectées ainsi que les dotations forfaitaires des communes. Afin de tenir compte du poids des charges des collectivités dont le niveau par habitant s'accroît avec leur taille, les populations retenues pour le calcul des potentiels

financiers agrégés sont pondérées par un coefficient logarithmique qui varie de 1 à 2 en fonction croissante de la taille de la collectivité ;

– sont contributeurs au FPIC les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national. La contribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée est fonction d'un indice synthétique et de sa population avec un effet progressif. L'indice synthétique est composé de l'écart relatif de son PFIA par habitant au PFIA moyen par habitant (75 %) et de l'écart relatif du revenu par habitant au revenu moyen par habitant (25 %). Environ 45 % des ensembles intercommunaux et des communes isolées sont contributeurs ;

– la somme des prélèvements pesant sur un ensemble intercommunal ou une commune isolée au titre du FPIC d'une année et du FSRIF de l'année précédente est plafonnée en fonction des ressources fiscales agrégées ;

– sont bénéficiaires du FPIC 60 % des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique, représentatif des ressources et des charges des collectivités, composé de critères simples et applicables à toutes les intercommunalités. L'indice synthétique est composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé et à 20 % de l'effort fiscal agrégé ;

– sont également éligibles les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian. Toutefois, en application des dispositions proposées par la commission des Lois lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2015, tout ensemble intercommunal ou commune isolée qui serait éligible selon ces critères mais qui présenterait un effort fiscal inférieur à 0,9 en 2015, et 1 à partir de 2016, est exclu du bénéfice du FPIC. Cela permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales ;

– une fois définie la contribution ou l'attribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée au titre du FPIC, le montant correspondant sera réparti entre l'EPCI et ses communes membres selon des modalités définies par la loi, et modifiables par l'EPCI à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. La répartition sera opérée en deux temps : dans un premier temps entre l'EPCI d'une part et ses communes membres d'autre part, dans un second temps entre les communes membres. Une répartition de droit commun est prévue à la fois pour le prélèvement et le reversement, en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI et du potentiel financier de ses communes membres. Toutefois, par dérogation, l'EPCI peut procéder à une répartition différente à la majorité des deux tiers (en fonction de critères légaux) ou à l'unanimité des communes membres (répartition libre).

L'article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a prévu la montée en charge progressive de l'objectif de ressources du

fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), de telle sorte que ses ressources représentent en 2016 l'équivalent de 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, ce qui représenterait de l'ordre de 1,2 milliard d'euros.

**RESSOURCES DU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION
DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES (FPIC)**

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 et au-delà |
|--------|--------|--------|--------|---|
| 150 M€ | 360 M€ | 570 M€ | 780 M€ | 2 % des ressources fiscales soit 1 150 M€ (chiffre 2014) |

Source : Article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales issu de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2015, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guéné, rapporteur, septembre 2015, p. 75.

Ainsi à droit constant, la progression du FPIC entre 2015 et 2016 s'élèverait à 370 millions d'euros, contre 210 millions les années précédentes. Aussi « afin de garantir la progressivité des contributions tout en conservant un objectif ambitieux de ressources », l'article 61 du présent projet de loi de finances propose de lisser l'évolution des ressources en créant une étape supplémentaire en 2016 à hauteur de 1 milliard d'euros et en reportant à 2017 le prélèvement équivalent à 2 % des recettes fiscales des communes et des EPCI à fiscalité propre.

Par ailleurs, si le cas des communes pauvres qui du fait de leur appartenance à des territoires riches sont contributrices nettes au titre du FPIC est relativement rare, le même article entreprend d'apporter une solution à cette situation. Selon l'évaluation préalable de cet article, « en 2015, les 280 communes éligibles à la DSU cible sont dans l'ensemble bénéficiaires nettes au titre du FPIC à hauteur de 83 M€ mais sur ces 280 communes éligibles à la DSU-cible en 2015, 225 sont bénéficiaires nettes au titre du FPIC pour un montant total de 89 M€, et 24 sont contributrices nettes au titre du FPIC pour un montant de 6 M€. En 2015, 84 % des communes éligibles à la DSR-cible sont bénéficiaires nettes au titre du FPIC, pour un montant de 129 M€ tandis que 6,4 % des communes éligibles à la DSR-cible en 2015 sont contributrices nettes au titre du FPIC, pour un montant de 2,8 M€ ».

Aussi l'article 61 propose d'exonérer de contribution au titre du FPIC les communes de plus de 10 000 habitants classées parmi les 250 premières éligibles à la DSU (ex DSU cible), l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants classées parmi les 30 premières éligibles à la DSU (ex « DSU-cible ») et les 2 500 premières communes de moins de 10 000 habitants classées selon l'indice synthétique utilisé pour déterminer l'éligibilité à la DSR péréquation (ex « DSR-cible »). Les prélèvements dus au titre de ces communes seront supportés par l'EPCI à fiscalité propre auxquelles elles appartiennent.

2. La reconduction des dotations globales de fonctionnement des régions issues de fusion

En application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, seront mises en place le 1^{er} janvier 2016 sept nouvelles régions, regroupant seize régions existantes.

Or la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a créé un fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse, alimenté à hauteur de 22 millions d'euros en 2013 et de 93 millions d'euros en 2014, principalement en raison de la forte augmentation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Les ressources prises en compte dans le calcul sont celles ayant succédé à la taxe professionnelle, soit :

- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) ;
- le prélèvement ou le reversement au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources régionales (FNGIR) ;
- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

En 2016, le montant de la DGF des régions et de la collectivité territoriale de Corse sera égal au montant réparti en 2015, minoré de 451 millions d'euros.

Les règles d'éligibilité aux prélèvements et reversements sont inchangées. L'article 39 du présent projet de loi de finances propose de garantir une stabilité des attributions au titre de la dotation de péréquation des régions entre 2015 et 2016, afin de neutraliser les effets de la nouvelle carte des régions et de ne pas prendre en compte les produits perçus dans le cadre des nouvelles régions.

III. L'ÉVOLUTION 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 3,8 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales et moins de 8 % des concours de l'État aux collectivités territoriales.

Elle ne regroupe en effet que les dotations budgétaires gérées par la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui représenteront, en 2016, 3,828 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,027 milliards d'euros en crédits de paiement.

La progression de près de 870 millions d'euros d'autorisations d'engagement par rapport à la loi de finances pour 2015 s'explique par deux innovations :

– la création d'une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements, pour 800 millions d'euros d'autorisations d'engagements ;

– l'inclusion d'une action supplémentaire « Fonds interministériel de prévention de la délinquance » (FIPD) d'un montant de 69,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont la gestion relevait précédemment de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et pour l'égalité des chances (Acsé).

A. DES MODIFICATIONS LIMITÉES DE L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE

Des mesures de simplification ont été introduites depuis le projet de loi de finances pour 2015 dans l'architecture de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Celle-ci ne comporte désormais que deux programmes.

Le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », issu de la fusion des anciens programmes 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », 120 « Concours financiers aux départements » et 121 « Concours financiers aux régions », regroupe désormais, à l'échelle de la mission, l'ensemble des subventions d'investissement de l'État aux collectivités territoriales, ainsi que les compensations de transferts de compétence versées par l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Le programme 122 « Concours spécifiques et administration » regroupe des subventions spécifiques de l'État aux collectivités territoriales (subventions exceptionnelles, dotations destinées aux collectivités d'outre-mer, crédits destinés à la prévention de la délinquance).

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, le programme 119 verra la création d'une nouvelle dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements.

Le programme 122 sera, quant à lui, affecté par la dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), prévue par l'article 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui entraînera la rebudgétisation des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), et la création d'une nouvelle action 5 du programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

De plus, la suppression du prélèvement sur recettes portant les crédits du fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles, s'accompagnera de la budgétisation des crédits correspondants sur l'action 1 du programme 122, qui porte l'ensemble des

aides exceptionnelles aux collectivités territoriales. Sera créée une nouvelle dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques.

Enfin, la dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (12,2 millions d'euros en autorisations d'engagement) fait l'objet d'un transfert au profit du programme 123 de la mission « Outre-mer ». Le programme 122 regroupe désormais les subventions et dotations destinées aux collectivités d'outre-mer, les subventions pour travaux divers d'intérêt local, les dotations destinées à financer des circonstances exceptionnelles, en particulier au profit des collectivités frappées par des événements géologiques et climatiques, ainsi que les crédits destinés à la prévention de la délinquance.

B. LA RECONDUCTION 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 2015 de 61,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 2,2 %) et 64,7 millions en crédits de paiement (- 2,5 %), semblant montrer cette année encore la diminution du poids des dotations budgétaires au profit des prélèvements sur recettes.

Cependant, les modifications de périmètre expliquent la quasi-totalité de cette baisse optique. Par ailleurs, 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, conduit à inverser cette contraction apparente ⁽¹⁾.

(1) Pour mémoire, cette ligne budgétaire a été majorée de 89,4 millions d'euros pour être portée à 106,7 millions d'euros en autorisations d'engagement lors de l'examen du projet de loi de finances initial pour 2015.

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

(en millions d'euros)

| | LFI 2015 | | PLF 2016 | |
|---|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|
| | 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 | 934,5 | 699,2 | 934,5 | 730,8 |
| <i>dont Dotation d'équipement des territoires ruraux</i> | 815,7 | 610,4 | 815,7 | 637,7 |
| <i>dont Indemnités aux régisseurs de police municipale</i> | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| <i>dont Dotation forfaitaires - titres sécurisés</i> | 18,3 | 18,3 | 18,3 | 18,3 |
| <i>dont Dotation de développement urbain</i> | 100,0 | 70,0 | 100,0 | 74,3 |
| 119-02 : Dotation globale de décentralisation des communes | 130,3 | 130,3 | 130,3 | 130,3 |
| 119-03 : Soutien aux projets des départements | 219,4 | 219,4 | 219,4 | 219,4 |
| 119-04 : Dotation générale de décentralisation des départements | 265,3 | 265,3 | 265,3 | 265,3 |
| 119-05 : Dotation générale de décentralisation des régions | 992,5 | 992,5 | 992,5 | 992,5 |
| 119-06 : Dotation générale de décentralisation concours particuliers | 225,4 | 225,4 | 225,4 | 225,4 |
| TOTAL PROGRAMME 119 | 2 767,3 | 2 532,0 | 2 767,3 | 2 563,6 |
| PROGRAMME 122 Concours spécifiques et administration | | | | |
| 122-01 : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales | 106,8 | 130,8 | 50,4 | 39,4 |
| <i>dont Subventions pour travaux divers d'intérêt local</i> | 15,0 | 15,0 | 8,4 | 8,4 |
| 122-02 : Administration des relations avec les collectivités territoriales (DGCL) | 2,7 | 2,8 | 2,6 | 2,7 |
| 122-04 : Dotation Outre-mer | 150,3 | 150,3 | 138,8 | 138,8 |
| TOTAL PROGRAMME 122 | 259,7 | 283,9 | 191,7 | 180,8 |
| TOTAL MISSION RCT | 3 027,1 | 2 815,9 | 2 959,1 | 2 744,4 |
| TOTAL MISSION hors travaux divers d'intérêt local et crédits DGCL | 3 009,4 | 2 798,1 | 2 948,1 | 2 733,4 |

Sources : documents budgétaires (loi de finances initiale pour 2015, projet de loi de finances pour 2016) 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

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

auparavant indexées sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement ou la formation brute du capital fixe des administrations publiques.

**ÉVOLUTION ENTRE 2012 ET 2016 DES CRÉDITS DE LA MISSION
« RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »
SELON LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE EN VIGUEUR AVANT 2015**

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

| Imputation budgétaire | Objet du crédit | LFI 2013 | LFI 2014 | LFI 2015 | PLF 2016 | Évolution 2013-2016 |
|---|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Programme 119 : Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements | | 2 468,70 | 2 493,10 | 2 767,30 | 2 567,30 | + 4,0 % |
| 119-01 : Soutien aux projets des communes et groupements de communes | Dotation d'équipement des territoires ruraux | 615,7 | 615,7 | 815,7 | 815,7 | |
| | Concours spécifique régisseurs | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | |
| | Dotation forfaitaire titres sécurisés | 18,1 | 18,3 | 18,3 | 18,3 | |
| | Dotation de développement urbain | 75 | 100 | 100 | 100 | |
| | <i>Sous-total 119-01</i> | <i>709,3</i> | <i>734,5</i> | <i>934,5</i> | <i>734,5</i> | |
| 119-02 : Dotation générale de décentralisation des communes | DGD des communes | 130,3 | 130,3 | 130,3 | 130,3 | |
| | <i>Sous-total 119-02</i> | <i>130,3</i> | <i>130,3</i> | <i>130,3</i> | <i>130,3</i> | |
| 119-03 : Soutien aux projets des départements | DGE départements | 219,5 | 219,4 | 219,4 | 219,4 | |
| | <i>Sous-total 119-03</i> | <i>219,5</i> | <i>219,4</i> | <i>219,4</i> | <i>219,4</i> | |
| 119-04 : Dotation générale de décentralisation des départements | DGD départements/DGD Fluviale Guyane | 266,3 | 265,2 | 265,3 | 265,3 | |
| | <i>Sous-total 119-04</i> | <i>266,3</i> | <i>265,2</i> | <i>265,3</i> | <i>265,3</i> | |
| 119-05 : Dotation générale de décentralisation des régions | DGD droit commun | 516,8 | 516,8 | 587,5 | 587,5 | |
| | DGD Corse | 276,9 | 276,9 | 276,9 | 276,9 | |
| | DGD STIF | 128,1 | 128,1 | 128,1 | 128,1 | |
| | <i>Sous-total 119-05</i> | <i>921,8</i> | <i>921,8</i> | <i>992,5</i> | <i>992,5</i> | |
| 119-06 : Dotation générale de décentralisation concours particuliers | DGD ACOTU | 87,9 | 87,9 | 87,9 | 87,9 | |
| | DGD ports maritimes | 49 | 49,3 | 51,9 | 51,9 | |
| | DGD bibliothèques | 80,4 | 80,4 | 80,4 | 80,4 | |
| | DGD aérodromes | 3,9 | 3,9 | 4 | 4 | |
| | DGD domaine public fluvial | 0,3 | 0,4 | 1,2 | 1,2 | |
| | <i>Sous-total 119-06</i> | <i>221,5</i> | <i>221,9</i> | <i>225,4</i> | <i>225,4</i> | |
| <i>Dont total dotations générales de décentralisation</i> | | <i>1 539,9</i> | <i>1 539,3</i> | <i>1 613,5</i> | <i>1 613,5</i> | <i>+ 4,8 %</i> |

| Imputation budgétaire | Objet du crédit | LFI 2013 | LFI 2014 | LFI 2015 | PLF 2016 | Évolution 2013-2016 |
|---|--|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|
| Programme 122 : Concours spécifiques et administration | | 285,3 | 265,8 | 259,7 | 191,7 | - 32,8 % |
| 122 -01 : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales | Aides aux communes minières | 0,1 | | | | |
| | Aides aux communes en difficulté financière | 2 | 1 | 2 | 2 | |
| | Calamités publiques | | | | 33,9 | |
| | Subventions travaux intérêt local | 125,1 | 112,9 | 104,8 | 14,5 | |
| | Aides aux communes touchées par les restructurations Défense | 10 | | | | |
| | <i>Sous-total 122-01</i> | <i>137,2</i> | <i>113,9</i> | <i>106,8</i> | <i>50,4</i> | |
| 122-02 : Administration des relations avec les collectivités territoriales | DGCL soutien et SIC | 2,7 | 2,4 | 2,7 | 2,6 | |
| | <i>Sous-total 122-02</i> | <i>2,7</i> | <i>2,4</i> | <i>2,7</i> | <i>2,6</i> | |
| 122-04 : Dotation Outre-mer | DGF des provinces de Nouvelle-Calédonie (NC) | 82,7 | 82,7 | 82,7 | 82,7 | |
| | DGC NC pour services et établissements publics transférés | 46,9 | 49,1 | 49,8 | 50,6 | |
| | DGEC Nouvelle-Calédonie | 12,2 | 12,3 | 12,4 | 0 | |
| | DGC Polynésie Française | 1 | 1 | 1 | 1 | |
| | DGC COM Saint-Martin | 2,5 | 4,3 | 4,4 | 4,4 | |
| | <i>Sous-total CSA 4</i> | <i>145,4</i> | <i>149,6</i> | <i>150,3</i> | <i>138,8</i> | |
| TOTAL MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | | 2 754,0 | 2 758,9 | 3 027,1 | 2 759,1 | + 0,2 % |

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

C. 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 », soit 3 567 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 712 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). Cinq dotations budgétaires sont imputées sur ce programme :

– la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) subventionne des dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements situés

essentiellement en milieu rural, pour un montant maintenu à 815 millions d'euros pour 2016. Pour mémoire, ce montant avait été majoré de 200 millions d'euros au cours des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2015 ;

– la nouvelle dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements, présentée *infra*. Son montant, de 800 millions d'euros en autorisations d'engagement mais 120 millions d'euros en crédits de paiement, sera réparti en deux enveloppes : une première enveloppe de 500 millions d'euros pour les communes et EPCI à fiscalité propre en vue de la réalisation de projets de rénovation thermique, de transition énergétique, de développement des énergies renouvelables, de mise aux normes des équipements publics, de développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de construction de logements, de réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants ; une seconde enveloppe de 300 millions d'euros pour les communes de moins de 50 000 habitants en vue de la réalisation d'opérations d'investissement s'inscrivant dans le cadre d'un projet global de développement du territoire concerné ;

– la dotation politique de la ville, se substituant en 2015 à la dotation de développement urbain, d'un montant maintenu à 100 millions d'euros ;

– la dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés (18,3 millions d'euros en 2015) ;

– la dotation pour les régisseurs de police municipale (500 000 euros).

L'action n° 2, « Dotation générale de décentralisation (DGD) des communes », regroupe l'allocation de dotation générale de décentralisation (DGD) attribuée aux communes et à leurs groupements afin d'assurer la compensation financière de certaines charges, lorsque ces dernières résultent d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Cette DGD des communes représentera en 2016 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 2016.

L'action n° 4 « Dotation générale de décentralisation des départements » est dotée 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 992 millions d'euros stabilisé en valeur depuis 2009, elle comprend notamment la DGD Corse (276 millions d'euros en 2016) 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) et la

compensation des charges des régions liées aux infrastructures ferroviaires (62 millions d'euros). En 2016, son montant est majoré de 3 millions d'euros pour compenser des transferts de compétences aux régions d'outre-mer.

L'action n° 6 « Dotation générale de décentralisation concours particuliers » dotée de 225 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 (52 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 (261 millions d'euros en autorisations d'engagement et 250 millions d'euros en crédits de paiement) et comporte quatre actions différentes.

L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » retrace les subventions destinées à soutenir les collectivités touchées par des difficultés particulières. Elle est dorénavant dotée de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 39 millions d'euros en crédits de paiement. Elle pourra 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. Elle comprend notamment les subventions pour travaux divers d'intérêt local, dont le montant de 8 millions d'euros est traditionnellement abondé en fin de discussion budgétaire dans le cadre de la réserve parlementaire.

Par ailleurs, elle finance désormais une « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales touchés par des événements climatiques ou géologiques », créée par l'article 60 du présent projet de loi de finances, qui a vocation à remplacer deux fonds existants, l'un auparavant financé par prélèvement sur recettes (fonds de solidarité en faveur des communes de métropole et de leurs groupements ainsi que des départements de métropole) l'autre par dotation budgétaire (fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques). Ce fonds permettra d'attribuer des subventions en cas de survenance d'événements climatiques ou géologiques de très grande ampleur, affectant un grand nombre de collectivités territoriales ou d'intensité très élevée, dans le cadre de la solidarité nationale. La dotation correspondante sera d'un montant de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 29 millions d'euros en crédits de paiement.

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 (2,5 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 » (138 millions d'euros en autorisations d'engagement), 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.

L'action n° 5, « Fonds interministériel de prévention de la délinquance » est créée dans le cadre du présent projet de loi de finances afin de rebudgétiser le financement de ce fonds, auparavant assuré par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), dont la disparition est prévue par l'article 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. D'un montant de 69 millions d'euros, ce fonds comprend deux volets distincts : le financement de la vidéoprotection et celui des autres actions de prévention. Le Comité interministériel de prévention de la délinquance est chargé de fixer les orientations et de coordonner l'utilisation des crédits de ce fonds, notamment leur répartition nationale.

SECONDE PARTIE : L'IMPACT DE LA CONTRIBUTION AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES SUR L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'investissement des collectivités territoriales est essentiel pour la relance d'un développement économique dans l'ensemble des territoires. Comme le rappelle l'Observatoire des finances locales⁽¹⁾, les investissements des administrations publiques locales (APUL) représentent 57,9 % de l'investissement des administrations publiques (APU) dans leur ensemble en 2014, proportion en baisse de 1,4 point en un an ; en raisonnant uniquement sur les investissements hors recherche et développement réalisés en interne, les administrations publiques locales représentent près de 70 % des investissements publics en 2014.

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

Cependant, ce rôle économique indéniable semble aujourd'hui affecté en partie par la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

La règle d'or budgétaire, qui interdit aux collectivités territoriales de financer par l'emprunt leurs dépenses de fonctionnement, fait de l'investissement une variable d'ajustement. Cependant, les effets sur l'économie d'une telle facilité pourraient annihiler l'effet positif du redressement des comptes publics, ce qui justifie que le Parlement mette en œuvre une politique budgétaire en faveur de l'investissement local.

(1) *Rapport de l'Observatoire des finances locales*, Les finances des collectivités locales en 2015, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guené, rapporteur, septembre 2015, p. 8.

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

I. DES RECETTES LOCALES QUI RALENTISSENT MAIS RESTENT POSITIVES

A. LES RECETTES FISCALES DES COLLECTIVITÉS PROGRESSED À UN RYTHME FAIBLE

Comme le note l'Observatoire des finances locales, en 2014, « la croissance des recettes de fonctionnement a nettement ralenti : + 0,7 %, après + 1,7 % ; ces recettes ont même diminué pour les régions (- 1,3 %). Les ressources liées aux impôts locaux ont peu progressé (+ 0,6 %), en raison notamment de la baisse de la CVAE (- 2,5 %, après + 7,5 % en 2013) ainsi que, pour les trois taxes ménages, de la moindre revalorisation des valeurs locatives et de la faible augmentation des taux d'imposition »⁽¹⁾.

B. LES MESURES PRISES PAR LE LÉGISLATEUR ONT PERMIS UNE HAUSSE DU RENDEMENT FISCAL EN 2014 ET 2015

En effet, le législateur a prévu, les années précédentes, un certain nombre de mesures permettant aux collectivités de dégager des recettes nouvelles, notamment fiscales.

Ainsi depuis 2014, les départements bénéficient du dispositif de compensation péréquée (DCP) pour un montant de 841 millions d'euros et, d'autre part, le montant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qu'ils perçoivent progresse fortement en raison du relèvement de 3,8 % à 4,5 % du taux plafond applicable aux droits d'enregistrement et à la taxe de publicité foncière.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2015, plusieurs mesures ont permis aux collectivités d'augmenter leurs recettes fiscales : le barème de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire a été révisé, les taux plafond de versement transport ont été relevés, une majoration facultative de 20 % des cotisations de taxe d'habitation émises au titre des résidences secondaires a été instituée, la taxe d'aménagement a été élargie aux aménagements sans autorisation, *etc.* ; au total, selon la Cour des comptes, « le rendement total de ces diverses mesures est estimé à 1,2 Md€ par l'administration dans le cadre du programme de stabilité d'avril 2015. Il devrait aller pour l'essentiel au bloc communal, exception faite des taxes instituées au bénéfice de la seule région Île-de-France et de la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales, qui bénéficie aussi aux départements (calcul de la taxe sur le foncier bâti), par ailleurs également concernés par le relèvement maintenu du taux des DMTO »⁽²⁾.

Les valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties, des locaux industriels et de l'ensemble des autres propriétés bâties, sur lesquelles sont assises la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties et la

(1) *Ibid.*, p. 9.

(2) *Cour des comptes, Les finances publiques locales – rapport public thématique, octobre 2015, p. 136.*

cotisation foncière des entreprises (CFE), ont été revalorisées à un niveau supérieur à celui de l'inflation constatée : ainsi en 2013 et en 2014, la revalorisation des bases cadastrales a été fixée à 1,8 % et 0,9 %, soit environ deux fois plus que l'inflation constatée, contribuant largement à l'augmentation du produit des impôts locaux versés par les ménages. Sur les 1,8 milliard d'euros supplémentaires perçus au titre des impôts locaux des ménages en 2013, la Cour des comptes a calculé que 840 millions provenaient de la revalorisation forfaitaire des bases ⁽¹⁾. Dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2015, un amendement de la rapporteure générale de la commission des finances Mme Valérie Rabault a revalorisé forfaitairement ces bases de 0,9 % en 2015, alors que l'exposé général du présent projet de loi de finances évalue l'inflation moyenne en 2015 à 0,1 %.

Au total, la Cour des comptes estime, en additionnant ces différents effets, qu'« en 2015, les bases de fiscalité directe locale des communes ont progressé de 2,2 % pour le foncier bâti, 1,4 % pour le foncier non bâti et 2 % pour la taxe d'habitation. À taux inchangés, il devrait en résulter 635 M€ de ressources fiscales supplémentaires » ⁽²⁾.

La Cour en conclut ainsi qu'« en ajoutant à la croissance spontanée de la fiscalité directe locale (1,9 Md€ en 2015) l'estimation par l'administration du surplus de recettes résultant de la hausse des taux (0,9 Md€), de la taxation des résidences secondaires (0,1 Md€) et des autres mesures nouvelles (0,3 Md€ hors DMTO déjà comptabilisés au sein de la fiscalité transférée), les ressources fiscales des collectivités territoriales progresseraient de 3,2 Md€ en 2015. Cette progression intègre un effet de taux sans doute surestimé (cf. *supra*) au vu des décisions prises par les assemblées délibérantes. Déduction faite de la baisse des transferts financiers de l'État, prévue à hauteur de 2,0 Md€ (cf. *supra*), les collectivités locales prises dans leur ensemble disposeraient en 2015 d'une marge de 1,2 Md€ pour faire face à leurs dépenses de fonctionnement sans amputer davantage leur épargne brute. Il conviendrait donc, pour interrompre la dégradation de leur situation financière, que leurs dépenses de fonctionnement progressent de 0,7 % au lieu de 2,2 % en 2014 ».

C. DES MESURES FISCALES CIBLÉES AU SEIN DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

Selon des études prospectives, cette dynamique de progression des recettes fiscales devrait cependant s'essouffler, en l'absence de mesures fiscales nouvelles : « Les recettes fiscales des collectivités locales (128,9 milliards d'euros en 2015) qui avaient bénéficié de ressources nouvelles en 2014 (à destination des régions et des départements), progresseraient de 2,3 % en 2015 (contre 3,2 % en 2014). À champ constant, c'est-à-dire sans prendre en compte les effets de la réforme du financement de l'apprentissage en 2014 et 2015 sur le budget des

(1) Cour des comptes, *Les finances publiques locales – rapport public thématique, octobre 2014*, p.111.

(2) Cour des comptes, *Les finances publiques locales – rapport public thématique, octobre 2015*, p. 136.

régions, qui a entraîné des mouvements importants entre les différents types de ressources, les recettes fiscales des collectivités augmenteraient de 2,4 % en 2014 et 2,8 % en 2015. »⁽¹⁾

Dans les faits, si le taux de revalorisation des bases locatives est dorénavant traditionnellement fixé par amendement dans le cadre de la discussion budgétaire, les autres dispositions du présent projet de loi de finances ne permettent pas aux collectivités d'espérer dégager des recettes supplémentaires.

L'article 10 du présent projet de loi de finances prévoit d'étendre le bénéfice du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui assure aux collectivités territoriales et à leurs groupements la compensation, à un taux forfaitaire, de la TVA qu'ils acquittent sur leurs dépenses d'investissement, aux dépenses d'investissement des bâtiments publics à compter de 2016. Un amendement de la rapporteure générale Mme Valérie Rabault a également ouvert cette faculté aux travaux d'entretien de la voirie. Cependant, du fait du remboursement *a posteriori* des sommes ainsi déversées, l'impact budgétaire ne sera perceptible qu'à terme : selon l'exposé général du projet de loi, « L'impact budgétaire pour l'État sera de 12 M€ en 2016, de 109 M€ en 2017 et de 143 M€ à compter de 2018 » pour la seule extension à l'entretien des bâtiments publics.

L'article 39 prévoit d'accompagner les transferts de compétences des départements vers les régions résultant de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) en portant de 25 % à 50 % la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) revenant aux régions à compter de 2017 et, corrélativement, de réduire la part revenant aux départements de 48,5 % à 23,5 %. Une attribution de compensation fixée par délibérations concordantes du conseil départemental et du conseil régional sur le rapport d'une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges, viendra ajuster le coût net des charges transférées au produit net fourni par ce transfert de produits de fiscalité.

En outre, l'article 62 prévoit de réduire le plafond du taux de la cotisation obligatoire versée au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) par les employeurs territoriaux de 1 % à 0,8 % de leur masse salariale, conduisant à un allègement des charges estimé à 68 millions d'euros pour l'année 2016.

(1) La Banque Postale, Note de conjoncture les Finances locales - Tendances 2015, mai 2015.

II. LES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RISQUENT DE SERVIR DE VARIABLES D'AJUSTEMENT DES BUDGETS LOCAUX

A. UNE BAISSÉ DE L'INVESTISSEMENT QUI NE SAURAIT ÊTRE UNIQUEMENT IMPUTÉE AU CYCLE ÉLECTORAL

1. Deux années de baisse de l'investissement local

En 2014, les collectivités territoriales ont réalisé 54,1 milliards d'euros de dépenses d'investissement hors remboursements de dette, en net recul de 7,8 % par rapport à 2013. Cette situation est le résultat de la baisse des trois postes de dépenses (les dépenses d'équipement, les subventions d'équipement et les autres dépenses d'investissement). Toutefois, ce repli est plus marqué pour les dépenses d'équipement (- 9,9 %) ⁽¹⁾.

La forte décroissance des dépenses d'équipement est essentiellement due au recul de ces dépenses dans le secteur communal (- 12,9 %). En effet, les dépenses de ce secteur atteignent 28,2 milliards d'euros, soit 75,4 % des dépenses de l'ensemble des collectivités territoriales. La baisse est moins marquée pour les départements (- 2,2 %). À l'inverse, les dépenses d'équipement des régions progressent de 5,9 %.

Toutes collectivités territoriales confondues, les dépenses d'investissement indirect, c'est-à-dire les subventions d'équipement, s'élèvent à 13,5 milliards d'euros en 2014. Ces subventions représentent un peu moins du quart des dépenses d'investissement (hors remboursement de dette) de l'ensemble des collectivités, alors que les départements et les régions en assurent 76 %, démontrant leur forte implication dans les projets locaux. À ce titre, les régions jouent un rôle prépondérant dans le financement croisé en contribuant aux subventions à hauteur de 6 milliards d'euros, alors qu'elles consacrent seulement 2,9 milliards d'euros à leurs propres dépenses d'équipement.

2. Un phénomène partiellement expliqué par le cycle électoral et le renouvellement des équipes municipales et intercommunales

L'investissement dans le bloc communal, qui représente 60 % de l'investissement des collectivités territoriales, est fortement influencé par le cycle électoral communal, avec généralement des baisses l'année des élections municipales et l'année suivante.

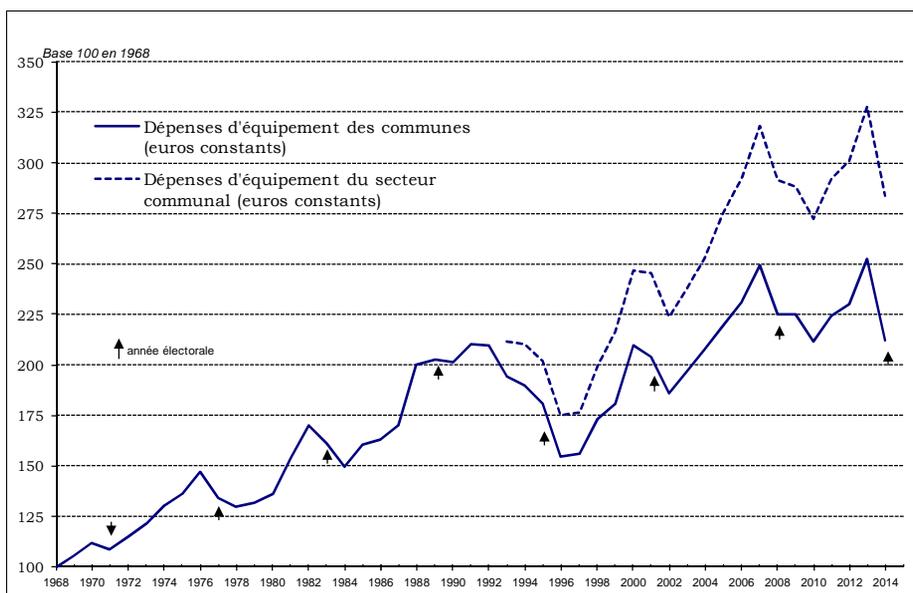
En effet, la première partie du cycle électoral est généralement marquée par la mise en place des équipes municipales et la définition de nouveaux projets. La phase de décision sur le lancement de nouveaux équipements explique le

(1) *Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2015, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guené, rapporteur, septembre 2015, p. 32.*

moindre dynamisme des investissements lors des deux premières années. La mise au point des projets, la passation des marchés et le lancement des travaux sont des étapes qui se réalisent plus tard, dessinant le cycle d'investissement.

Le graphique ci-dessous illustre les effets du cycle électoral :

DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT BRUT DES COMMUNES ET DU SECTEUR COMMUNAL



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

Ainsi, comme l'observe la Cour des comptes, « le recul de l'investissement des collectivités locales en 2014 ne peut être expliqué en totalité par la baisse des concours financiers de l'État. Tout au plus, s'agissant du bloc communal, il peut lui en être imputé une partie, difficile à déterminer, en comparant le recul de 12 % constaté en 2014 et celui observé au début des cycles précédents. Il est probable que ce recul plus marqué s'explique notamment par le taux particulièrement élevé de renouvellement des équipes municipales à l'issue des élections de 2014 et la suspension d'une partie des projets d'investissement qui a pu en découler » ⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, *Les finances publiques locales – rapport public thématique*, octobre 2015, p. 124.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT BRUT DU SECTEUR COMMUNAL
LORS DES ANNÉES ÉLECTORALES ET POST-ÉLECTORALES**

(en pourcentage d'évolution annuelle)

| | 1995 | 1996 | 2001 | 2002 | 2008 | 2009 * | 2014 |
|---------------------------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|----------|
| en euros courants | - 2,7 % | - 12,2 % | 1,3 % | - 7,0 % | - 6,2 % | - 1,1 % | - 12,9 % |
| en euros constants | - 3,8 % | - 13,4 % | - 0,7 % | - 8,9 % | - 8,4 % | - 1,2 % | - 13,4 % |

(*) en 2009, la mise en place d'un plan de relance et l'adhésion des collectivités à ce plan ont entraîné l'anticipation de certains investissements. Cela a perturbé le cycle électoral classique, avec une baisse des dépenses d'équipement limitée en 2009 (1,2 % en euros constants) mais plus importante en 2010 (-5,5 %).

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

Votre rapporteur pour avis observe ainsi que le recul des investissements du bloc communal constaté en 2014 peut être rapproché de celui observé en 1996, à la suite du renouvellement des conseils municipaux intervenu en juin 1995.

B. LE CHOIX DE SOUTENIR CERTAINS INVESTISSEMENTS LOCAUX PAR LA MISE EN PLACE D'UN FONDS BUDGÉTAIRE DÉDIÉ

1. Les mesures d'incitation à l'investissement prises en 2015

Dans le cadre de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, plusieurs mesures avaient été prises pour soutenir l'investissement local :

- l'augmentation d'un tiers de la dotation d'équipement des territoires ruraux (+ 200 millions d'euros) ;

- la création d'une aide aux communes participant à l'effort de construction dans les zones tendues (100 millions d'euros), dite « aide aux maires bâtisseurs » ;

- la hausse du taux de remboursement de la TVA aux collectivités qui investissent (+ 300 millions d'euros en régime de croisière).

À ces dispositions législatives se sont ajoutées des dispositions prises par le gouvernement :

- le soutien à la trésorerie des collectivités territoriales avec la possibilité offerte, par la Caisse des dépôts et consignations, de préfinancer le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) ;

- dans le cadre des contrats de plan État-région, 25 milliards d'euros seront mobilisés par l'État et les collectivités territoriales pour les six prochaines années, dont 12,5 milliards d'euros par l'État.

2. L'amélioration notable des conditions de recours à l'emprunt

En 2014, l'offre de crédits des établissements financiers aux collectivités locales est restée largement excédentaire par rapport à la demande. Pour les collectivités en bonne santé financière, les propositions de crédits reçues représentent généralement cinq à six fois le montant de leurs appels d'offre.

Les taux d'intérêt sont historiquement bas, et les durée d'emprunt peuvent permettre de financer des projets plus importants. Selon la société de conseil Finance Active citée par la Cour des comptes, les taux d'intérêt payés par les collectivités locales sur l'ensemble de leurs crédits à long terme se sont élevés, en moyenne, à 2,40 % en 2014 contre 3,08 % en 2013. Cette baisse est liée à l'évolution des taux sur les marchés, mais également à une réduction continue des marges bancaires. Parallèlement, la durée des crédits s'est allongée. Pour les biens, dont la durée d'amortissement est longue et pour les collectivités ayant une bonne situation financière, les durées atteignent 25 ans. Les autres conditions s'assouplissent également, notamment au niveau des périodes de mobilisation, qui peuvent désormais s'étaler sur 12 à 18 mois.

Selon la Cour des comptes, ces conditions favorables et cet excédent de crédit « devrai[en]t persister en 2015, voire s'accroître. Peu de prêteurs envisagent en effet de diminuer leurs interventions. Au contraire, l'ensemble constitué par la SFIL et La Banque postale va probablement continuer à les augmenter. De même, l'Agence France Locale (AFL) s'est donnée des objectifs ambitieux de parts de marché. Cette situation devrait peser sur les marges, et donc sur les taux. L'abondance de l'offre pourrait également inciter les collectivités locales à recourir de manière accrue à la dette pour limiter la baisse des investissements, et compenser ainsi une contraction de l'autofinancement disponible. Une étude récente de l'agence *Standards and Poor's* va dans ce sens, puisqu'après une "stabilité du recours à l'emprunt des collectivités locales françaises en 2015 à 18 Md€", l'étude anticipe "une hausse à 20 Md€ environ en 2016".

« Les prêteurs font cependant preuve d'une sélectivité accrue, y compris les nouveaux acteurs sur ce marché. Les collectivités dont la situation financière est tendue rencontrent des difficultés à couvrir leurs demandes et, a fortiori, à des prix compétitifs. Cette situation devrait donc les inciter à modérer leur recours à la dette. »⁽¹⁾.

3. La mise en place du fonds de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements à fiscalité propre

L'article 59 du présent projet de loi de finances complète ce dispositif en instituant un fonds budgétaire doté à terme d'un milliard d'euros, même si ce montant comprend l'augmentation de 200 millions de la dotation d'équipement

(1) Cour des comptes, *Les finances publiques locales – rapport public thématique, octobre 2015*, pp. 144-145.

des territoires ruraux décidée en 2015 et reconduite en 2016. Les crédits affectés à ce fonds en 2016 prévoient 800 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120 millions d'euros de crédits de paiement. Comme ce fonds a vocation à apporter des cofinancements à des projets d'investissement, dont la mise en place nécessite des délais de conception et d'instruction des demandes, il est en effet probable qu'une minorité de projets approuvés en 2016 devront faire l'objet d'un paiement au cours du même exercice budgétaire.

Les deux enveloppes seront réparties entre les régions et collectivités exerçant les compétences régionales en fonction de leur population et les subventions seront accordées par le préfet de région.

Une première enveloppe de 500 millions d'euros sera consacrée à de grandes priorités d'investissement définies entre l'État et les communes et les EPCI : réalisation de projets de rénovation thermique, de transition énergétique, de développement des énergies renouvelables, de mise aux normes des équipements publics, de développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de l'accueil de populations nouvelles, notamment en matière de construction de logements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Une seconde enveloppe de 300 millions d'euros sera destinée à accompagner le développement des villes et des bourgs-centres de moins de 50 000 habitants.

Si votre rapporteur pour avis approuve le principe d'une aide fléchée en faveur des investissements des communes et EPCI à fiscalité propre, il note, avec les associations représentatives des élus locaux, qu'une subvention budgétaire attribuée par l'État à certains projets d'investissement ne saurait être confondue avec une ressource financière libre d'emploi.

4. La nécessité pour les collectivités territoriales de dégager des économies de fonctionnement pour préserver leur capacité d'investissement

Il n'apparaît pas que, pour faire face à des contraintes budgétaires accrues, les collectivités territoriales envisagent majoritairement de relever les taux des impôts locaux, cette option n'étant dans la pratique ouverte que pour les communes et leurs groupements ⁽¹⁾.

Malgré les conditions de marché très favorables et l'excédent d'offre de crédit, elles ne paraissent pas non plus vouloir, dans l'ensemble, privilégier un recours plus important à l'endettement pour pallier l'érosion de leur capacité d'autofinancement. Ce choix aurait pour conséquence, en alourdissant leurs charges financières, d'accélérer la dégradation de la situation des collectivités les plus vulnérables.

(1) *Cour des comptes, Les finances publiques locales – rapport public thématique, octobre 2015, p. 47.*

Dans ce contexte, la Cour des comptes insiste sur le fait que les collectivités territoriales devront agir sur deux leviers, afin de maîtriser la baisse de leurs investissements.

Comme certaines ont déjà commencé à le faire, elles devront systématiquement mettre en œuvre des plans d'économies de fonctionnement, tout particulièrement en ce qui concerne la masse salariale dont, déduction faite de l'impact des décisions prises au plan national, notamment en termes de revalorisations catégorielles, plus de la moitié de l'évolution relève de leurs responsabilités et de leur politique de primes.

Les efforts demandés aux collectivités territoriales et à leurs élus, représentant 1,89 % des recettes réelles de fonctionnement, ne seront donc, pour la majorité d'entre elles, un objectif inatteignable mais un levier améliorer l'action publique et le service rendu aux citoyens.

Les mutualisations de services et les groupements d'achats publics devront être renforcés. Les assouplissements des dispositifs de mutualisation, notamment entre communes et EPCI, insérés par le Parlement au sein de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, devraient leur donner les outils nécessaires.

Les collectivités territoriales devront simultanément mieux sélectionner et davantage hiérarchiser leurs opérations d'investissement sur la base d'une évaluation approfondie de leur utilité socio-économique et en tenant compte de l'accroissement des dépenses de fonctionnement qui pourrait en découler.

À cet égard, votre rapporteur pour avis observe que toutes les dépenses d'investissement ne conduisent pas forcément à une augmentation des frais de fonctionnement. Le renouvellement de certains équipements, permettant de prendre en compte des nouvelles technologies économes en énergie et en entretien, peut conduire à une baisse nette des dépenses de fonctionnement, tout en améliorant le service rendu à la population et l'empreinte carbone de ces équipements.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 4 novembre 2015, 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 chargé de la Réforme territoriale, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2016.

M. le président Gilles Carrez. Madame et monsieur les ministres, Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois, et moi-même sommes heureux de vous accueillir pour la réunion de cette commission élargie qui va vous entendre au sujet des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Selon les règles de nos commissions élargies, je donnerai d'abord la parole, pour cinq minutes chacun, à nos rapporteurs. Après que vous leur ayez répondu, les représentants des groupes s'exprimeront, pour cinq minutes également, puis ceux de nos collègues qui le souhaitent disposeront de deux minutes pour vous interroger.

Cette mission connaît un grand succès, et bat le record du nombre d'amendements déposés, puisque j'en compte plus de deux cents. En conséquence, je propose que la commission des finances – contrairement à celle des lois, qui en a reçu bien moins – reporte à demain matin l'examen de ces amendements.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Les articles rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » revêtent cette année une importance particulière, puisqu'il s'agit notamment de créer un fonds d'aide à l'investissement local, de modifier substantiellement le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et de réformer – initiative attendue par beaucoup, redoutée par d'autres – la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » représente 3,8 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales, en nette hausse par rapport à l'exercice précédent. Ses 3,828 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) sur un total de 99,7 milliards, et ses 2,795 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) sur un total de 50,93 milliards d'euros, ne retracent donc qu'une partie minime de l'effort consenti par l'État.

Cette augmentation est principalement imputable à la hausse des crédits du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales » et à leurs

groupements, dont l'action n° 1 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » connaît une forte augmentation. Il s'agit tout d'abord de la majoration de 200 millions d'euros des AE de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), prévue par la loi de finances pour 2015 et reconduite dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2016. Cette majoration s'inscrit dans le cadre de la création d'un fonds de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements, doté d'un milliard d'euros.

Cette mesure, que je salue, relancera l'investissement des communes. Celui-ci a fortement décliné en 2014, en raison du rythme électoral et d'inquiétudes liées à la contribution au redressement des finances publiques, mais aussi à cause de l'incertitude créée par les perspectives de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

J'en viens à l'actualité : la réforme de la DGF du bloc communal, prévue par l'article 58 du projet de loi de finances.

Il y a un an, lors de l'examen des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » en commission élargie, vous aviez, madame la ministre, annoncé la réforme à venir de la DGF ainsi que la création d'une mission parlementaire à cet effet. Depuis, un travail important a été fourni, tant par la mission que j'ai eu l'honneur de conduire avec le regretté Jean Germain que par le Comité des finances locales (CFL) et la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Cette réforme, dont l'architecture est fidèle aux propositions de notre rapport, est avant tout une œuvre de justice, destinée à répartir plus équitablement la dotation entre les collectivités, et à passer d'une logique de garanties souvent obsolètes à la prise en compte des charges et des ressources réelles de nos communes et intercommunalités.

Le Premier ministre a annoncé hier au Sénat le report au 1^{er} janvier 2017 de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif, ce qui nous laissera plusieurs mois pour tenir compte des nouveaux schémas intercommunaux qui seront arrêtés au 31 mars prochain. Les partisans de l'immobilisme, les frileux du changement, les angoissés de la réforme se réjouiront de cette décision. À titre personnel, je la déplore. Cette procrastination retarde l'application d'une mesure de justice et d'égalité entre les territoires, aussi ne puis-je l'approuver car j'ai été élu pour un mandat clair : le changement maintenant, pour plus de justice.

La mise en œuvre de la nouvelle DGF dès 2016 aurait permis d'amortir le choc de la ponction au titre de l'effort en faveur du redressement des finances publiques. C'est vrai pour les villes, de banlieue en particulier, éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU), vrai pour les communes rurales éligibles à la dotation de solidarité rurale (DSR) « cible » ; vrai pour les communes d'outre-mer, vrai pour toutes les communes sous-dotées depuis plus de vingt ans.

Le comble serait que ces collectivités maltraitées depuis des années paient la contribution des nombreuses communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ne recevront pas de DGF en 2016 parce qu'elles comptent parmi les plus riches. Dès lors, il convient d'envisager une ponction sur leurs recettes fiscales, comme en 2015.

De même, il est essentiel de modifier le montant du FPIC figurant au présent PLF et de revenir à ce que prévoit la loi aujourd'hui : 2 % des recettes réelles de fonctionnement, soit 1,150 milliard d'euros. En effet, le Gouvernement vient de produire un rapport dont il ressort que le FPIC constitue un puissant instrument de rééquilibrage des ressources entre collectivités et que sa trajectoire est soutenable pour les territoires contributeurs. Dans ces conditions, rien ne justifie la fin de la progression du FPIC.

Ce même rapport indique au passage que 42 % des territoires détiennent 90 % du potentiel fiscal agrégé (PFIA). Je suggère, la réforme étant différée, qu'en 2016 la contribution au redressement des finances publiques soit, pour 90 % de son montant, supportée par ces 42 % de territoires les plus riches. C'est ainsi que nous réduirons les écarts entre territoires et que les communes les plus fragiles parviendront à maintenir la qualité de service public qu'attendent nos concitoyens.

Madame la ministre, ma question est simple : nous avons une DGF en 2015 ; nous avons une DGF pour 2017 ; quelle DGF nous proposez-vous pour 2016 ?

Mme Marie-Anne Chapdelaine, suppléant M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Je vous prie de bien vouloir excuser notre collègue Hugues Fourage, empêché, et qui m'a demandé de le suppléer. Je défendrai ses amendements au cours de la réunion de la commission des lois qui aura lieu immédiatement après la présente réunion.

Le PLF pour 2016 respecte le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 votée par le législateur.

L'effort demandé l'année prochaine aux collectivités territoriales au titre de la contribution au redressement des finances publiques sera de 3,7 milliards d'euros. Il sera financé par une réduction de la DGF versée par l'État aux collectivités territoriales, en fonction de leur poids respectif dans la dépense publique. À périmètre constant, l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales s'élèvera en 2016 à 50,779 milliards d'euros, soit une baisse de 5,3 % par rapport à 2015.

Cependant, alors que les baisses de dotations intervenues en 2014 et 2015 ont été partiellement compensées par le dégagement de marges de manœuvre notamment fiscales, le présent PLF ne contient que peu de mesures permettant aux collectivités d'espérer des recettes supplémentaires sans augmenter le taux de leurs prélèvements fiscaux.

En s'inspirant des conclusions du rapport remis en juillet dernier au Premier ministre par notre collègue Christine Pires Beaune et le regretté sénateur Jean Germain, le Gouvernement propose la refonte globale de la DGF des communes et des EPCI ; de fait, le dispositif était devenu opaque, illisible et inéquitable.

Cette réforme courageuse suppose que soient adoptés des critères de distribution à même de garantir une répartition juste et équitable de la participation du contribuable national aux charges locales. Aussi le législateur doit-il fixer jeter les bases de la réforme tout en prenant le temps d'observer ses effets et, le cas échéant, d'en ajuster les dispositions avant sa mise en œuvre. Le dispositif figurant à l'article 58 aboutirait à redistribuer la première année de la réforme 300 millions d'euros, sur un montant total de DGF de 20 milliards d'euros.

Afin de limiter l'effort demandé aux territoires les plus fragiles, il vous est proposé une double progression de la péréquation : au sein du bloc communal lui-même, en limitant l'impact des dotations de péréquation verticale au profit des territoires qui en ont le plus besoin ; en faisant progresser, par ailleurs, la péréquation horizontale assurée par le FPIC, qui atteindrait le milliard d'euros en 2016.

Le Gouvernement pourrait-il détailler la méthode qu'il entend suivre et le calendrier de mise en œuvre qu'il envisage ?

Votre rapporteur pour avis a plus particulièrement étudié les conséquences de ces mesures sur l'investissement local. La baisse de 7,8 % de l'investissement des collectivités territoriales en 2014, qui ne peut s'expliquer que partiellement par le cycle électoral, risque de se prolonger en 2015 et 2016, ce qui serait contraire à la stratégie de soutien de l'activité qui est celle du Gouvernement.

Aussi doit-on se féliciter de la création d'un fonds dédié doté de 800 millions d'euros, venant soutenir les projets d'investissement du bloc local, et complété par la majoration de 200 millions d'euros de la DETR. Cependant, ne conviendrait-il pas de stimuler davantage les capacités d'investissement des collectivités en encourageant un meilleur pilotage ainsi qu'un effort accru de maîtrise des dépenses de fonctionnement ?

Quelles autres mesures de soutien à l'investissement local pourraient être mises en œuvre dans le cadre du présent projet de budget ? Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) pourraient-ils être fléchés vers l'investissement ?

Sur le plan fiscal, revalorisation des bases d'imposition est envisagée par le Gouvernement ?

S'agissant de l'aide aux départements en difficulté, madame la ministre, vous avez annoncé qu'une dizaine de départements pourraient bénéficier d'une aide d'urgence. Sur quels critères sera-t-elle accordée ? À plus long terme, ne

faudrait-il pas que l'État reprenne le financement des allocations individuelles de solidarité ?

La création au 1^{er} janvier 2016 des métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris aura un effet sur la péréquation entre les communes concernées, mais aura aussi pour conséquence de réduire la solidarité avec les autres territoires. Selon certaines simulations, le calcul des contributions à l'échelle de la métropole du Grand Paris (MGP) risque de limiter la contribution du territoire le plus riche de France à la solidarité nationale. Il rendrait également contributeur au FPIC celles des communes les moins aisées qui ne bénéficient pas de la DSU « cible ». Enfin, il reporterait sur la métropole l'ensemble des contributions dues par les communes éligibles aujourd'hui à la DSU « cible ». Afin de maintenir le niveau de solidarité assuré par le FPIC, le Gouvernement serait-il favorable à ce que le barème du FPIC soit calculé au niveau des établissements publics territoriaux (EPT) de la MGP ?

En 2015, la contribution au redressement des comptes publics a conduit attribuer à 59 communes et à 258 EPCI, en bonne situation financière, une DGF nulle ou négative. Le PLF prévoyait de leur attribuer une DGF réduite de moitié, ce qui pouvait paraître inéquitable. Quel dispositif le Gouvernement proposera-t-il en 2016 pour que ces collectivités participent en 2016 à l'effort demandé à tous ?

En ce qui concerne le financement du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), le Gouvernement a renoncé à ramener le taux prélèvement de 1 % à 0,8 % et proposerait une voie médiane : 0,9 %. Les auditions que j'ai conduites montrent que cela ne représenterait pas une réelle économie pour les collectivités territoriales. Au contraire, les régions ne prenant pas en charge les frais de formation des apprentis, le CNFPT propose d'utiliser cette ressource pour développer l'apprentissage dans la fonction publique territoriale (FPT). Le Gouvernement pourrait-il garantir le maintien du taux de 1 % en échange de l'engagement, dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM), du financement par le CNFPT de 9 000 places d'apprentis dans les collectivités territoriales ?

Je vous remercie de vos réponses qui pourront éclairer notre débat en commission élargie ; à l'issue de celui-ci, j'inviterai mes collègues de la commission des lois à émettre un vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Les nombreux travaux conduits depuis un an ont confirmé la nécessité d'une réforme de la DGF du bloc communal. Le constat est partagé par tous : la répartition actuelle de ces 21 milliards d'euros n'est ni juste ni équilibrée. L'inscription de la réforme dans l'article 58 du PLF a permis que le débat ait lieu.

Cependant, comme vous le savez, un nouvel argument est apparu : le fait que la carte des EPCI soit appelée à évoluer au cours de l'année 2016 rend

nécessaire un ajustement important, puisque l'on attend – et c'est en soi une bonne nouvelle – la constitution d'au moins 700 nouveaux EPCI, quelque 900 propositions ayant été déposées. La dotation de centralité prévue dans la réforme étant calculée en fonction de la population totale de chaque EPCI, il faudra fournir, au moment de la décision définitive au sujet des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), une double simulation, sur la base du barème actuel de la DGF, d'une part, et sur celle du nouveau système, d'autre part.

Le Premier ministre ayant entendu cet argument, la date d'application sera reportée par voie d'amendement au 1^{er} janvier 2017 – demande que vous aviez d'ailleurs vous-même formulée, monsieur le président Carrez.

Reste évidemment à proposer un dispositif pour 2016, ce que, dans la mesure où nous n'avons disposé que de très peu de temps, nous ne sommes pas en mesure de faire aujourd'hui. En revanche, il n'est pas difficile d'établir des projections, puisqu'il suffira d'appliquer exactement les critères de l'année 2015 à l'année 2016. L'amendement du Gouvernement à cet effet, qui reprendra exactement le texte de l'an passé mais avec des chiffres rectifiés, sera déposé après-demain. Nous vous présentons nos excuses pour cette erreur de méthode que nous assumons – il est vrai que l'Association des maires de France est intervenue tardivement, mais elle a eu finalement gain de cause.

M. Patrick Ollier. Nous pensons disposer de cet amendement ce soir.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Nous aurions bien aimé aussi être en mesure de vous le présenter, mais pour pouvoir répondre aux demandes diverses et variées qui nous sont adressées, il nous faudrait créer des postes de fonctionnaires ! Nous avons préféré prendre le temps nécessaire à la préparation d'un texte convenablement rédigé.

Mme Pires Beaune m'a interrogée sur la méthode ; la carte intercommunale sera achevée le 31 mars prochain, ce qui nous permettra de disposer de projections relatives à la dotation de centralité ; la réforme nécessaire à la préparation du PLF pour 2017 pourra alors être parachevée. Toutefois, nous devons à nouveau nous concerter avec le CFL et l'ensemble des associations d'élus. L'amendement sera rédigé dans le respect des règles de répartition de la DGF des communes et des EPCI en vigueur en 2015, sous réserve de quelques dispositions de coordination, un certain nombre d'indices ayant évolué.

La progression de la péréquation sera également maintenue à son niveau de 2015 : 180 millions d'euros pour la DSU et 117 millions pour la DSR.

Une question m'a été posée au sujet des DGF négatives ; une expertise juridique est en cours sur la compatibilité avec le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités territoriales de la ponction des recettes fiscales d'une collectivité territoriale prévues pour 2016, en l'absence de DGF pour cause de

« richesse » de la collectivité concernée. La réponse que nous avons reçue est, *a priori*, négative ; nous souhaitons malgré tout poursuivre notre réflexion sur cette question de constitutionnalité, car les collectivités ayant, grâce à des bases très élevées, des recettes de fonctionnement importantes accompagnées d'une faible pression fiscale, ne pourraient plus, dans le cadre de l'épuration actuelle de la DGF, participer à la solidarité nationale en 2015.

J'espère régler ce problème avec la réforme afin que, d'ici le débat en séance publique, nous disposions de la réponse puisque Mme Chapdelaine a posé la même question.

Je confirme la dotation d'un milliard d'euros pour les investissements, avec des crédits de paiement suffisants pour répondre à des projets susceptibles d'être lancés après le 1^{er} janvier.

Dans la mesure où nous avons proposé, dans le cadre de la réforme, l'abandon de la DSU « cible » et de la DSR « cible » en raison d'effets de seuil importants, il nous faudra, les modifications envisagées étant reportées, maintenir ces dispositifs en l'état pour l'année 2016. De même, le report de la réforme nous conduit à ne pas modifier le périmètre du FPIC, mais la question reste posée.

Quant au fait que 90 % du potentiel financier agrégé (PGIA) se concentre dans 42 % des collectivités, je viens d'indiquer que nous poursuivions notre réflexion relative à la compatibilité avec la Constitution de la ponction des communes les plus riches comme nous souhaitons pouvoir le faire.

M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale. Il n'est pas prévu de modifier le Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) en 2016. L'an passé, le débat avait été vif ; le rapport de Mme Pires Beaune et de Jean Germain montre que les FDPTP ont des partenaires dans chaque département, qui présentent le défaut d'être très inégalement répartis d'un département à l'autre, les critères d'attribution n'étant pas toujours objectifs. En ce qui concerne la revalorisation forfaitaire des bases pour 2016, la commission des finances a adopté un amendement prévoyant un taux de 1 %, et, comme à l'accoutumée, le Gouvernement s'en remettra à la sagesse de l'Assemblée nationale.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Le prélèvement sur la masse salariale des collectivités territoriales fait l'objet d'un débat. Après consultation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), nous avons constaté que son excédent s'élevait à 55 millions d'euros à la fin de l'année 2014, et approchera les 65 millions d'euros à la fin de 2015. Au regard du contexte actuel de fortes restrictions budgétaires et de baisse des dotations, il nous a paru peu judicieux de conserver des excédents inutiles. Le maintien du taux de cotisation à 1 %, même en tenant compte de la prise en charge des apprentis à la fin du premier semestre,

causerait, chaque année, une augmentation de l'excédent de l'ordre de 10 millions d'euros, qui viendrait s'ajouter à l'existant.

Nous avons proposé un taux de 0,8 %. En acceptant la proposition du CNFPT relative aux apprentis, il suffirait de fixer le taux de cotisation à 0,9 % pour réduire les excédents. Nous avons eu le même débat avec le président des centres de gestion : la consolidation des crédits de l'ensemble des centres fait apparaître un fonds de roulement considérable. Une proposition de loi a été déposée qui permettrait de garantir aux centres de gestion le nombre de leurs contributeurs, ce qui leur permettrait de réduire leur taux actuel de prélèvement ; nous attendons de connaître le sort de ce texte.

C'est la loi de finances rectificative (LFR) qui attribuera aux dix départements évoqués par Mme Chapdelaine un soutien leur permettant de faire face à leur reste à charge et d'éviter que leur capacité d'autofinancement soit négative. Une quarantaine de départements, dont les dix en question, rencontrent quelques difficultés ; le Premier ministre, à notre demande et à celle de l'Association des départements de France (ADF), a ouvert un cycle de réunions qui doit durer jusqu'au 30 mars prochain. À cette occasion, sera ouvert le débat sur le retour de la prise en charge nationale et non plus départementale du RSA ; cette concertation sera naturellement ouverte aux parlementaires.

M. le président Gilles Carrez. Avant d'entendre les représentants des groupes, je voudrais faire un point sur les amendements. La commission des finances, je l'ai dit, se réunira demain matin pour examiner les quelque deux cents qu'elle a reçus. Un nombre important d'entre eux portant sur une réforme qui n'entrera en vigueur qu'à partir de 2017, nous nous poserons la question de savoir si leur examen se justifie.

Le Gouvernement fait valoir à juste titre que, dès lors qu'il a été décidé hier de surseoir à l'application de la réforme, les paramètres de calcul de la DGF pour 2016 doivent être revus. Pour prendre un exemple invoqué par Mme la ministre, le dispositif de péréquation prévoyait 180 millions d'euros au titre de la DSU et 117 millions au titre de la DSR. Par ailleurs, la population augmente, de nouveaux EPCI se créent – et non des moindres, puisqu'en font partie la métropole d'Aix-Marseille-Provence et celle du Grand Paris. Afin de prendre en compte tous ces mouvements, des montants d'écêtement sur la dotation forfaitaire, sur la compensation « part salaires » (CPS) et sur les variables d'ajustement vont devoir être défini pour les financer au sein de l'enveloppe de 5 milliards d'euros. Un tel calcul ne peut pas être réalisé en quelques heures ; je pense que, malheureusement, nous n'aurons pas demain matin les éléments pour en débattre. Cela signifie que nous serons conduits à programmer une nouvelle réunion lorsque nous disposerons de l'amendement du Gouvernement ; je demanderai alors aux ministres de venir le présenter devant la commission. Peut-être faudra probablement demander le report de l'examen en séance plénière mais, en tout état de cause, nous ne pouvons pas avoir de réponse ce soir.

M. Charles de Courson. À quoi sert-il que la commission des finances examine demain matin les amendements, puisque celui que déposera le Gouvernement a vocation à les faire tomber tous en réécrivant l'article 58 ?

M. le président Gilles Carrez. Une partie des amendements déposés ne concernent pas la DGF. La commission des finances décidera justement demain matin quel sort réserver à ceux qui ont trait à cette dernière.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je souhaite pour ma part que nous respections l'ordre du jour prévu ce soir, c'est-à-dire que les groupes et ceux de nos collègues qui le souhaitent puissent s'exprimer, puis que la commission des lois étudie, dans la foulée de la présente réunion, la soixantaine d'amendements dont elle est saisie. De fait, elle peut valablement délibérer de la réforme de la DGF puisqu'elle a reçu, parmi ces amendements, un amendement du Gouvernement – qui ne traite, il est vrai, que du report de son entrée en vigueur.

Mme Marietta Karamanli. Comme les années précédentes, les crédits pour 2016 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représentent qu'une petite partie des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales, soit moins de 4 % en 2016. Les quatre dotations qu'elle comprend restent néanmoins significatives – environ 3,8 milliards d'euros – tandis que l'architecture d'une partie des dotations et concours est sur le point d'être revue.

La réforme de la DGF redéfinit la dotation forfaitaire sur la base de la ruralité et de la centralité des communes. Par ailleurs, elle modifie la péréquation entre collectivités par la réallocation des crédits de la dotation nationale de péréquation (DNP), affine le ciblage des collectivités bénéficiaires et supprime les fractions « cibles » de la DSU et de la DSR.

À cet égard, je tiens à rendre hommage aux travaux conduits par Christine Pires Beaune et le regretté Jean Germain, qui ont largement inspiré cette réforme.

L'article 58, qui contient la réforme de la DGF, a fait l'objet de nombreux amendements dans sa version initiale. C'est parce qu'il a su entendre les représentants de collectivités territoriales et les parlementaires que le Premier ministre a fait part de sa décision de reporter mise en œuvre de la réforme au 1^{er} janvier 2017 ; la nouvelle rédaction de cet article n'en sera que plus équilibrée.

Au demeurant, notre attention n'a pas porté sur le seul article 58 : l'article 59, relatif au fonds d'investissement en faveur des communes et intercommunalités, ainsi que les articles 60 et 61, ont aussi retenu toute notre attention.

L'évolution de la DGF doit garantir aux collectivités qui ne seraient pas « gagnantes » une évolution limitée de leur dotation afin de maintenir l'équilibre nécessaire entre les différentes ressources. L'attribution des dotations budgétaires doit prendre en compte les possibilités d'effort fiscal des collectivités territoriales,

en fonction des ressources propres de chacune d'elles. Celles qui ne mobilisent pas leurs propres ressources ne sauraient bénéficier d'une aubaine alors que les « perdantes » ont rarement d'autres ressources que la fiscalité locale. Le Gouvernement entend-il agir dans ce sens ?

L'amélioration de la péréquation entre collectivités communales et ensembles intercommunaux doit être poursuivie. Devant notre Assemblée et le comité des finances locales, le gouvernement a pris l'engagement d'améliorer le mécanisme du FPIC ; à ce sujet, plusieurs amendements ont été déposés par nos collègues dont le rapporteur pour avis Hugues Fourage.

Aussi soutenons-nous l'action réformatrice du Gouvernement tout en restant vigilant au respect des impératifs de solidarité comme de justice.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je suis plus que circonspect au sujet de l'organisation de nos travaux. J'ai entendu le président de la commission des finances nous expliquer que, sur le plan technique, la procédure parlementaire permettrait de régler au mieux – ou au moins mal – le désagrément subi par la commission élargie du fait du Gouvernement. Je comprends votre position, monsieur le président, car je suppose qu'il n'y en a pas d'autre possible.

En supprimant la TVA sociale, le Gouvernement s'est condamné d'entrée de jeu à considérer les collectivités locales comme une variable d'ajustement budgétaire ; je fais référence aux propos tenus à ce sujet par le Président de la République lui-même il y a quelques semaines. C'est d'autant plus regrettable que, désormais, quoi que vous puissiez dire, personne ne croira que les dotations de l'État en faveur des communes s'améliorent.

J'en veux pour preuve la manifestation des maires, qui n'était pourtant pas partisane, et vous adressait exactement ce message. Dans ces conditions, il n'est pas besoin d'être devin pour prévoir que la réforme de la réforme de la DGF que le Premier ministre a retirée hier est vouée à l'échec.

Je ne peux pas comprendre que vous expliquiez ce soir au Parlement que vous avez manqué de temps pour régler un problème dont les données vous sont connues de longue date. Vous ne pourrez pas faire croire à votre propre commission, monsieur le président, que vous avez découvert il y a quelques jours seulement que les territoires des ensembles intercommunaux seront modifiés au mois de mars prochain. Tout cela n'est pas sérieux.

Je regrette infiniment que l'attitude du Gouvernement n'ait fait l'objet d'aucune protestation, fut-elle arrondie, monsieur le président de la commission des lois, pour des raisons bretonnes : pas même un étonnement, un froncement de sourcil ou un élargissement de narine ! (*Sourires.*) Que n'avions-nous pourtant entendu, sous la législature précédente, au sujet des conditions de travail imposées aux commissions et du calendrier parlementaire ! Je pense que l'on se moque du Parlement et je suis trop attaché à cette institution pour accepter un tel traitement.

La commission des lois examinera naturellement avec sérieux et dans le calme qui sied à ses travaux la soixantaine d'amendements dont elle est saisie, mais cela ne réglera rien. Le report d'un an de la réforme annoncée par le Premier ministre ne change rien au fait que les ressources des collectivités locales baissent. Madame la ministre, nous ne croyons pas à ce que vous nous présentez comme étant les bénéfices de cette réforme. Nous pensons que, depuis trois ans, vous vous réfugiez derrière des artifices techniques pour faire accepter l'inacceptable aux collectivités territoriales. Aujourd'hui, les communes n'ont plus d'autres choix que de rogner sur les services, d'augmenter les impôts de manière insupportable, ou de renoncer aux investissements – quand elles ne sont pas obligées de faire les trois à la fois...

M. Nicolas Sansu. Exactement !

M. Jean-Frédéric Poisson. Si telles sont la politique budgétaire du Gouvernement et sa conception du soutien aux collectivités, vous comprendrez que nous ne pourrions pas accepter les budgets qui nous sont présentés.

Au-delà du problème de forme qui pose une question politique, le problème de fond est bien plus grave. Sans avoir à forcer le trait, je dirais que je ne peux pas m'empêcher de penser que, parfois, vous vous contentez cyniquement des effets électoraux qu'ont vos politiques sur les territoires ruraux.

M. Charles de Courson. Les collectivités territoriales sont une richesse pour notre pays. Alors qu'elles sont les premiers investisseurs de France, porteurs de croissance, ce budget menace clairement leur capacité d'investissement.

Je m'honore d'avoir préconisé, à l'époque où j'appartenais à la majorité, une baisse lente et continue de 1 % à 2 % par an de la DGF. Je m'étais fait agonir, au-delà de l'opposition, par mes propres amis politiques. Je ne suis donc pas de ceux qui disent aujourd'hui que la majorité a tort de réduire la DGF ; je constate seulement que le rythme de cette baisse est insoutenable. Ne vous étonnez pas de l'effondrement des investissements publics qui en découle ! Ils ont reculé de 10 % en 2014, ils auront reculé à nouveau de 10 % en 2015. Ils n'augmenteront pas de 2 % en 2016, contrairement aux estimations du Gouvernement : ils continueront de chuter. Environ une quarantaine de départements sont aujourd'hui en faillite ou disons, car le terme « faillite » est excessif, qu'ils sont en déficit de fonctionnement. Pour ma part, j'espère que mon conseil général refusera d'augmenter les impôts : une commission spéciale nous montrera comment l'État gère mieux que nous nos collectivités.

J'en reviens aux questions de procédure. Elles montrent bien que le Gouvernement ne sait plus où il va. On ne décide pas au dernier moment, en plein débat budgétaire, de différer une réforme que l'on s'apprêtait à voter. Vous n'avez même pas de texte pour remplacer ce qui était prévu, et comme vous n'êtes pas prêts, vous déposerez un amendement ultérieurement. Mais à quoi servons-nous ? Ce n'est plus ce que j'appelle un fonctionnement normal du Parlement. À gauche,

à droite ou au centre, je ne suis pas le seul à le penser ; tout le monde partage cette opinion.

Venons-en à l'article 58 auquel le Gouvernement entend renoncer. Le groupe Union des démocrates et indépendants a toujours défendu le principe d'une participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement de nos comptes publics. Nous étions ouverts aux propositions de Mme Pires Beaune et de notre défunt collègue du Sénat, Jean Germain. Nous partageons leurs constats, et nous considérons, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi de finances, que « les montants par habitant de DGF sont très hétérogènes et issus de dotations historiques stratifiées, sans que ces différences ne soient toujours justifiées par des écarts de richesse ou de charges ». Rappelons que la DGF est née sous la forme d'une compensation de la suppression de l'ancienne taxe locale sur le chiffre d'affaires. Il ne faut donc pas s'étonner que son montant n'ait rien à voir avec la richesse d'une commune : il suffisait d'avoir de nombreux commerces pour avoir une grosse DGF. Pendant trente ans, elle a ensuite été tripatouillée dans tous les sens au point qu'aujourd'hui l'on n'y comprend plus grand-chose : deux collectivités dans des situations identiques peuvent bénéficier de dotations par habitant totalement différentes sans qu'il soit possible d'expliquer ces écarts.

Pour autant, si la refonte de la DGF est nécessaire, une réforme de qualité exige des bases de travail solides et des simulations fines et exhaustives alors que vous faites preuve d'un certain amateurisme dans la mise en œuvre de cette réforme.

Le Comité des finances locales (CFL) s'est prononcé à l'unanimité, moins l'abstention de Mme Pires Beaune, pour avertir le Gouvernement qu'il courait à la catastrophe, et lui suggérer de prendre le temps de l'année 2016 pour préparer un texte spécifique. Vous ne nous avez pas écoutés et, aujourd'hui, vous vous êtes plantés, comme disent les jeunes. Après tout, on peut se tromper ; l'essentiel, c'est de le reconnaître.

Nous avons déjà voté en première partie du projet de loi de finances la contribution des communes au redressement des finances publiques pour 1,45 milliard d'euros, et celle des EPCI pour 621 millions d'euros. Nous voulions appeler votre attention sur l'article 58, car nous nous demandons si les villes petites et moyennes ne vont pas être les grandes perdantes de la réforme. Vous avez en effet retenu une puissance cinq appliquée aux critères de population pour protéger les grandes intercommunalités, ce que j'appelle la haute aristocratie, autrement dit les communautés urbaines devenues, pour la plupart d'entre elles, des communautés d'agglomération. Cette grande aristocratie d'Ancien Régime a des privilèges et elle dispose d'une DGF de 150 ou 180 euros par habitant contrairement aux modestes membres du tiers état auquel j'appartiens (*Sourires*) – je rappelle que je préside une communauté de commune à fiscalité additionnelle.

Il n'est de l'intérêt de personne de continuer ainsi, en tout cas pas de celui des collectivités locales et du peuple français. Le groupe Union des démocrates et

indépendants vous invite en conséquence à revenir à la solution que nous préconisons au CFL : retirez vos propositions et travaillons sur le sujet !

M. Éric Alauzet. L'article 60 du projet de loi de finances, qui passionne moins les foules, ce soir, que l'article 58, propose opportunément de fusionner le fonds d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et celui dédié aux victimes de calamités publiques dans une nouvelle dotation unique, dite « de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques ».

Il y a deux ans, lors du débat sur le PLF pour 2014, j'avais déjà alerté le Gouvernement sur le fait que les crédits de paiement consacrés à cette action devaient être sauvegardés. Ils l'ont été puisqu'ils s'élevaient à 21,9 millions d'euros et qu'en 2015 les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques sont de 24 millions d'euros. Cependant, pour les prochaines années, ce fonds semble subir une baisse sensible et inquiétante. Certes, on observe une quasi-stabilité pour 2016 – 23,2 millions d'euros –, mais la baisse qui suit est beaucoup plus importante. L'estimation des subventions exceptionnelles pour calamités publiques est de 13,9 millions d'euros en 2017, et de 7,1 millions en 2018. Certes, ces montants sont susceptibles d'évoluer en fonction de l'avancée des projets conduits par les collectivités territoriales ou des indemnisations consécutives à un événement naturel exceptionnel, mais il y a dans cette trajectoire une hypothèque et une incertitude, alors que les catastrophes climatiques s'accroissent et se multiplient et que, parallèlement, les assureurs augmentent le montant des primes. Cette baisse programmée est incompréhensible.

J'aimerais connaître précisément le fonctionnement de ce nouveau fond issu de la fusion des deux anciens fonds et en savoir plus sur les modalités d'application qui seront publiées par décret pour être informé plus précisément des conditions, de la nature des biens pris en compte et des montants éligibles pour les collectivités.

Si la baisse de 11 milliards d'euros de DGF sur trois ans est dure et brutale pour les collectivités nous devons aussi avoir tous conscience des efforts consentis par ailleurs pour atténuer ses effets. Je pense au milliard d'euros du fonds d'aide à l'investissement, aux 140 millions d'euros qui viennent abonder le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), aux mesures prises l'an dernier en loi de finances, au soutien accordé aux départements l'année précédente. On peut considérer que 1,5 milliard d'euros sont consacrés à atténuer la brutalité de la baisse pour le bloc communal.

La réforme de la DGF est ajournée. Elle reste pourtant indispensable en raison de la sédimentation des critères d'attribution au cours de l'histoire, qui la rend totalement illisible et injuste. Pourtant, c'est une véritable gageure d'amplifier la péréquation horizontale alors que la baisse de 11 milliards d'euros des dotations aux collectivités est drastique. J'ajoute que nous n'avons disposé de

simulations que tardivement et que de nombreux points restent à préciser. Avouons que tout cela ne nous sécurise guère au moment où nous devrions prendre une décision !

Pour certains, la baisse de 11 milliards d'euros est la raison précise pour laquelle il faut engager la réforme immédiatement afin de « sauver » les collectivités les plus fragiles. Pour d'autres, c'est au contraire le plus mauvais moment car cette mesure ajouterait « une baisse à la baisse » – pour le tiers des collectivités qui pâtissent de la réforme – au détriment des investissements que nous cherchons pourtant tous à les consolider. Sachant que la diminution des dépenses de fonctionnement prend quelques années, c'est inévitablement l'investissement qui trinquera ! Madame la ministre, vous nous annoncez que deux tiers des collectivités bénéficieront de la réforme ; cela signifie qu'un tiers d'entre elles seront mises à contribution. Même si ce sont les plus riches, cela s'ajoutera à la perte de 11 milliards d'euros : cela fait beaucoup !

Si l'on suit le nouveau calendrier, l'articulation et les critères de calcul des trois composantes de la DGF – une dotation de base, une dotation de centralité et une dotation de ruralité – feront l'objet d'un travail en 2016 pour 2017. Je m'interroge notamment sur cette « DGF locale », distincte de celle des communes, qui serait calculée à l'échelle du territoire intercommunal. Son versement continuerait d'être effectué par l'État aux communes et aux EPCI, et la répartition au sein du territoire serait effectuée en fonction de critères communs prévus par la loi, reste à déterminer lesquels ! Nous avons entendu parler de possibilités de dérogation en matière de répartition de l'enveloppe entre communes et EPCI par un vote à la majorité renforcée au sein de l'EPCI ; qu'en sera-t-il réellement ?

Le rapport de pouvoir entre les maires et les EPCI constitue un vrai sujet, et je crains que le flou dans lequel nous nous trouvons aujourd'hui contribue malheureusement à exacerber demain les tensions et les craintes au sein des collectivités territoriales. Il faudra très rapidement remettre l'ouvrage sur le métier afin de trouver un point d'équilibre pour 2017.

M. Joël Giraud. Je suis friand du surréalisme, en particulier du surréalisme belge parce qu'il est à la fois ludique et structuré. (*Sourires.*) Je crains toutefois que nous n'ayons affaire aujourd'hui à un surréalisme peu ou pas structuré, et qui ne prête guère à s'amuser.

Dans un contexte difficile, alors que les collectivités voient les prélèvements sur recettes à leur profit baisser de 3,67 milliards d'euros, il me semblait nécessaire de mettre en place une réforme qui introduise de l'équité dans le système. Mme Pires Beaune était venue présenter ses propositions devant le groupe politique auquel j'appartiens. Nous avons contesté certaines d'entre elles, mais l'essentiel était de pouvoir débattre. J'estime que les élus des territoires que nous sommes tous ne doivent pas se priver d'un débat en commission pour apporter leur éclairage sur un rapport honnête intellectuellement et pour trouver des pistes de réforme pour la DGF.

Puisque j'évoque mon groupe, permettez-moi de préciser que ce dernier, bien que membre de la majorité, n'a jamais été consulté par le Gouvernement sur la réforme. Je le regrette infiniment et, compte tenu de ces circonstances, nous réservons nos votes.

J'en viens au problème des communes nouvelles. La plupart des collectivités qui désirent fusionner n'ont pas connaissance des perspectives des services de l'État en la matière, ce qui leur est pourtant nécessaire pour pouvoir délibérer avant l'échéance du 31 décembre 2015. Si nous voulons en finir avec l'émiettement de nos communes, qui ne favorise pas les politiques d'investissement sur les territoires et constitue une exception en Europe, nous devons réussir la réforme des communes nouvelles. Nous avons besoin d'un délai de trois à six mois sans lequel les communes qui veulent fusionner ne pourront pas agir. Nous défendrons un amendement en ce sens.

J'appelle aussi votre attention sur le fait que, lorsqu'une commune souhaite fusionner avec une commune nouvelle, cette dernière perd le bénéfice du dispositif spécifique de majoration de DGF auquel elle avait droit. Cela ne résulte pas de la volonté du législateur, mais d'un effet mécanique de l'application des textes. Je comprends que ceux qui veulent rejoindre une commune nouvelle ne bénéficient pas d'une garantie de DGF, mais il est absurde de supprimer la mesure pour la commune nouvelle déjà créée. Le Gouvernement peut-il nous dire comment il compte régler ce problème ?

Je veux aussi évoquer la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dont les crédits ont été majorés de 200 millions d'euros l'année dernière pour atteindre 815,69 millions, grâce à la mobilisation des députés de la majorité et à leurs amendements. Dans le PLF pour 2016, les autorisations d'engagement de DETR au sein du programme 119 sont équivalentes à celles de 2015, mais les crédits de paiement ne s'élèvent qu'à 666,58 millions, ce qui équivaut à une baisse de 149 millions de la DETR pour les communes et regroupements soit un recul de 18 % de la dotation. L'argument du décalage entre autorisations d'engagement et crédits de paiement n'étant pas valide puisque nous présentons des projets tranchés, nous défendrons en séance un amendement visant à proroger le niveau de DETR de 2015.

Les problèmes liés à la réforme de la DGF pourraient se résoudre par voie d'amendement. Je pense notamment au problème des communes de grande superficie. La moitié des communes de montagne sont par exemple défavorisées par la réforme parce que certaines s'étendent sur plusieurs dizaines de kilomètres carrés. C'est également le cas des communes dont la DGF est assise pour partie sur l'existence d'un parc national en zone centrale. Je ne vois pas comment on pourrait revenir sur l'engagement pris à leur profit dans la loi de 2006. Nous avons travaillé avec Mme Pires Beaune sur un amendement visant à résoudre le problème des communes dont la DGF baissait fortement ; c'est bien la preuve qu'un travail d'amélioration est possible sur la base de son rapport.

Il faut aussi faire attention à certains calculs. La dotation pour charges de centralité est un instrument intelligent, mais encore faut-il qu'elle touche sa cible. Dans ma circonscription, si elle était évaluée à partir de la DGF globale des communes, DGF touristique comprise, elle concernerait des stations de ski de cent habitants permanents, sans commerce, sans équipement, sans service, au détriment des véritables bourgs-centres. Nous vous aurions proposé un amendement sur le sujet.

M. Nicolas Sansu. Ce débat ne fait que renforcer ma conviction que l'absence d'étude d'impact sur les conséquences réelles de la baisse des dotations aux collectivités locales est extrêmement préjudiciable. Il y aurait eu d'autres choix que cette coupe de 12,5 milliards d'euros sur quatre ans. Je rappelle que nous allons consacrer 20 milliards d'euros au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui bénéficiera à des secteurs qui n'en ont pas besoin. Cette non-sélectivité du CICE est une catastrophe, puisqu'elle oblige à baisser les dotations aux collectivités, alors qu'il vaut tout de même mieux donner un euro à une collectivité qu'à une banque ou à une société d'assurance en crédit d'impôt.

Sans étude d'impact, nous ne savons pas où nous allons. Nous avons obtenu, en juin dernier, la création d'une commission d'enquête visant à évaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI. Il est apparu que 11 milliards d'euros de baisse de dotation en trois ans représentent 5,5 milliards d'euros de perte de recettes pour l'État, qui ne gagne donc dans cette affaire que 5,5 milliards. On est donc en droit de parler de gabegie. Toutes les personnes que nous avons entendues nous disent que les contraintes budgétaires qui pèsent sur les collectivités territoriales ont aujourd'hui des implications considérables. Toutes les projections montrent, quel que soit le niveau de collectivité, un effondrement de la capacité d'autofinancement nette, c'est-à-dire des investissements. Une telle évolution a des conséquences sur l'emploi, par exemple dans le bâtiment et les travaux publics (BTP), sur la préservation du patrimoine qui appartient à tous les Français, sur l'imposition des ménages, et sur certains services de proximité. Les villes moyennes se trouvent aujourd'hui en grande difficulté, nous l'avons constaté sur le terrain à Saumur ou à Auxerre. Une réforme de la DGF non stabilisée était-elle soutenable dans un tel cadre ?

Je rappelle que nous ne disposons pas de simulation au-delà de l'année 2016. Il est tout de même étonnant que j'ai dû attendre la sortie d'un journal du soir pour connaître les évolutions de DGF des communes du département dont je suis l'élu. Parmi les villes du Cher de plus de 10 000 habitants, trois villes auraient été perdantes dans la réforme et il se trouve que ce sont les trois communes les plus pauvres. La seule ville qui y aurait gagné est celle qui a le moins de charges de centralité puisqu'elle se situe dans l'agglomération de Bourges.

Il convient de corriger ces biais qui touchent de plein fouet les villes de 5 000 à 50 000 voire 100 000 habitants. Je parle bien de « correction » car notre groupe reconnaît la nécessité d'une réforme de la DGF afin de la rendre plus juste

et plus équitable. Elle ne peut toutefois s'engager sans deux préalables. La réforme ne peut pas être entreprise dans un contexte de baisse aussi brutale des dotations que celui que nous vivons. Je vous suggère de surseoir à la baisse de 2017 pour la faire passer. Elle mérite par ailleurs d'être traitée dans un projet de loi spécifique, distinct de la discussion budgétaire. Cela permettrait d'échapper au poids de Bercy et d'élaborer des critères pertinents au-delà de la prise en compte de la nouvelle architecture territoriale. Nous considérons que le critère de la superficie qui a été oublié est particulièrement pertinent pour certaines collectivités.

Il me paraît sage de reporter la réforme prévue. Je soutiens néanmoins la demande de notre rapporteure spéciale en faveur d'une péréquation améliorée notamment par le biais du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui pourrait atteindre 1,15 milliard d'euros comme cela était prévu. Quant au fonds d'investissement et à l'élargissement du FCTVA, si nous ne pouvons que les saluer, il ne faut pas croire qu'ils permettront de compenser la baisse de l'autofinancement, toutes les associations d'élus le disent, d'autant que le tour de passe-passe entre autorisations d'engagement et crédits de paiement devrait être affiché.

Le contexte impose que les députés du groupe Gauche démocrate et républicaine s'opposent à ce budget.

M. le président Gilles Carrez. Nous en venons aux questions des très nombreux députés inscrits.

M. Olivier Dussopt. Je tiens d'abord à souligner que, dans ce PLF, le Gouvernement fait un effort notable pour soutenir l'investissement des collectivités qui, tout le monde reconnaît, a connu une baisse d'environ 14 % l'an dernier, liée à la contribution au redressement des finances publiques que l'État demande aux collectivités.

En termes d'effort, je pense notamment à la création d'un fonds de soutien à l'investissement doté d'un milliard d'euros, dont une large part pour les villes-centres et les centres-bourgs, à la reconduction des crédits de la DETR à la même hauteur qu'en 2015, autrement dit à la pérennisation de l'augmentation de 30 % par rapport à 2014, et enfin à l'élargissement de l'éligibilité au FCTVA des dépenses d'entretien des bâtiments mais aussi, grâce à un amendement de Christine Pires Beaufort, des dépenses d'entretien de voirie.

Ce sont de bonnes mesures, mais nous devons garder à l'esprit le fait que les meilleurs dispositifs de soutien à l'investissement ne seront utiles que si les collectivités maîtres d'ouvrage peuvent les actionner. Pour cela, il faut préserver leur capacité à dégager de l'épargne en section de fonctionnement. Aussi, je souhaite connaître la position du Gouvernement sur deux pistes de travail.

La première consisterait à ce que l'État ouvre un débat sur la possibilité d'abandonner aux communes et aux EPCI, comme il l'a fait au profit des régions et des départements, tout ou partie des frais de gestion qu'il perçoit sur la fiscalité

locale. Ces frais, qui représentent plus d'un milliard d'euros pour le bloc communal, sont de moins en moins justifiés du fait, d'une part, de la dématérialisation croissante que la loi NOTRe va encore accélérer, et, d'autre part, de la fin des missions assurées par l'État au titre de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

La seconde piste de travail nous est fournie par l'article 106 de la loi NOTRe, qui permet à une commune ou un EPCI de choisir ou non d'adopter les règles budgétaires des métropoles, afin notamment de pouvoir inscrire en section d'investissement les subventions d'équipements qui relèvent dans leurs nomenclatures actuelles de la section de fonctionnement. Pouvez-vous nous dire quand sera publié le décret d'application offrant cette possibilité ?

Par ailleurs, le Gouvernement propose d'exonérer de FPIC les communes appartenant à un EPCI contributeur et percevant la DSU « cible » ? Pourrions-nous élargir le champ de cette exonération à toutes les communes concernées et percevant la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), ou au moins à celles percevant la DSU et ayant un potentiel financier inférieur à la moyenne de leur strate ?

M. Jacques Pélissard. En quatre ans, depuis l'adoption de la loi du 16 décembre 2010, une vingtaine de communes nouvelles se sont créées. Depuis la mise en œuvre de la loi du 16 mars 2015, qui résulte de l'adoption de propositions de loi déposées par Mme Christine Pires Beaune et moi-même, cent cinquante communes ont déjà délibéré, et ce mouvement se poursuivra jusqu'au 1^{er} janvier 2016.

Le délai fixé à la fin de cette année ne pourrait-il être prorogé ? Le temps est un peu court, en effet, pour la maturation des projets et le passage aux actes. La création de communes nouvelles constitue une rationalisation intéressante et une nécessité pour les communes elles-mêmes comme pour l'État auquel elle permet par exemple de faire des économies de fonctionnement.

Ne pourrions-nous, d'autre part, mettre en place un plafond ? Aujourd'hui de grosses communes nouvelles regroupent un petit nombre de villes qui « siphonnent » en quelque sorte l'enveloppe normée. Nos propositions de loi visaient à permettre le regroupement de petites communes, avec une démarche de centralité confortée, dans des zones rurales à faible densité de population, et non la création de communes nouvelles en zone très urbaine dense. J'ai donc déposé un amendement fixant un seuil de 50 000 habitants.

Enfin, nous devons relever le plafonnement du bénéfice de la majoration de DGF de 10 000 à 20 000 habitants. Il arrive que des communes nouvelles de secteur se créent au sein d'une intercommunalité et que la ville-centre reste seule parce qu'elle dépasse le seuil des 10 000 habitants : elle n'est pas, si j'ose dire, une « fiancée » attractive en termes financiers. Il faut remédier à cela.

M. Pascal Popelin. L'évolution du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) inquiète de très nombreuses communes d'Île-de-France, dont l'intégration à la métropole du Grand Paris devrait s'accompagner dès 2016 d'une hausse massive de leur contribution à ce mécanisme de redistribution par l'effet de l'augmentation de la moyenne de certains indices servant à ce calcul.

Les simulations tout récemment transmises par le syndicat mixte d'études Paris Métropole n'ont pas permis de lever, tant s'en faut, les fortes préoccupations émises depuis plusieurs mois sur le sujet. Les sommes dues au titre de ce fonds pour l'année prochaine atteindraient en effet pour certaines communes, en l'état du dispositif, des niveaux très importants qui semblent difficilement absorbables à une si courte échéance. Je rappelle, en outre, que des communes considérées comme pauvres à l'échelle régionale, qui bénéficient à ce titre de la DSU et du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), sont appelées à contribuer au FPIC dans des proportions très significatives. Cette situation ubuesque, que je dénonce depuis la création de ce fonds de péréquation durant la précédente législature, affaiblit grandement la cohérence des systèmes de péréquation horizontale et verticale que le Gouvernement s'est pourtant attaché à renforcer depuis 2012.

Madame la ministre, pourriez-vous nous éclairer, dans ce contexte, sur les correctifs que vous envisagez de mettre en place, s'agissant de la répartition de ce fonds afin de préserver la vocation et la finalité premières de ce dispositif en termes de lutte contre les inégalités territoriales ?

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet. Madame la ministre, je souhaite que vous profitiez de votre présence parmi nous pour clarifier le traitement financier que vous comptez infliger à métropole du Grand Paris. À cette occasion, je vous proposerai quelques pistes sur le sujet.

Hier, en recevant une délégation d'élus de la future métropole appartenant au groupe finances, vous avez évoqué l'application par anticipation de la réforme de la DGF au Grand Paris. Cette solution est-elle bien constitutionnelle ?

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Elle ne l'est pas !

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet. Voilà une réponse claire à cette première question.

Lors de la même réunion, vous avez présenté une note contenant un montant de DGF très inférieur à celui des simulations qui avaient servi de base aux projections relatives au financement de la métropole du Grand Paris. Avez-vous prévu de recommencer ces simulations à partir de ce nouveau montant de DGF ? Si l'on utilise les chiffres que vous avez présentés hier, la métropole du Grand Paris n'aura pas un budget de 70 millions d'euros, mais un budget réduit à

pas grand-chose. Je sens que votre réponse sur ce sujet sera moins claire que sur la question précédente.

Nous avons appris que certains députés souhaitaient revenir à une marche de 370 millions d'euros pour le FPIC. Nous confirmez-vous qu'il ne s'agit pas de votre projet ? Pour ma part, je vous propose une marche zéro. Vous pourriez étendre au FPIC la mesure que vous concédez pour la DGF. Vous pouvez l'appeler à votre convenance gel, moratoire, report. Pour les communes, je pense que cela serait en tout cas un répit. La métropole du Grand Paris a besoin d'un gel à la fois pour ce qui concerne le niveau global mais aussi pour la répartition des flux entre ses communes.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. La France territoriale est en pleine mutation, sous l'effet de nos réformes dans leurs différents aspects, des communes nouvelles aux régions en passant par les cartes intercommunales, mais aussi en raison de la nécessité de redresser les finances publiques. Parties prenantes de ce mouvement administratif, de nombreux agents et employeurs territoriaux expriment des inquiétudes sur le volet « ressources humaines ».

Comme pour la fonction publique d'État, à propos de laquelle j'ai eu l'occasion d'interroger M. le ministre de l'intérieur la semaine dernière, il m'apparaît essentiel que les conditions d'un accompagnement fort et structuré soient mises en place le temps que les réformes se déploient et prennent leur rythme de croisière.

Quel signal est envoyé par l'État aux collectivités de ce point de vue alors que, pendant qu'il prévoit pour ses propres agents cet accompagnement, par exemple à travers le plan « préfectures nouvelle génération » qui est doté d'un volet ressources humaines (RH) important, le budget du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) va être diminué *via* la baisse du taux de cotisation obligatoire de 1 % à 0,9 % ? Je salue la décision du Gouvernement de remonter ce taux qui devait initialement être de 0,8 %, et je l'encourage très vivement à aller au bout de cette logique en maintenant le taux à 1 %.

La phase dans laquelle nous entrons va nécessiter un accompagnement RH renforcé et un effort pour la formation des agents territoriaux, particulièrement pour ceux appelés à changer de poste, voire de métier. Il s'agit d'une question d'investissement pour l'avenir de la qualité de nos services publics locaux. Je pense aussi aux nouveaux besoins qui découleront de la future loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Je pense enfin à la nécessité d'encourager, comme nous le faisons pour la fonction publique d'État, l'apprentissage dans la fonction publique territoriale.

Le Gouvernement a par ailleurs reconnu ce besoin pour plus de formation en prévoyant, par un décret du 31 octobre dernier, l'allongement de la durée de la formation d'intégration des agents des catégories A et B de cinq à dix jours. Rien

que pour le CNFPT, cette nouvelle mesure représenterait un coût supplémentaire de 3,8 millions d'euros.

La baisse des ressources du CNFPT risque enfin d'entraîner une réduction de son offre de formation, que les collectivités et établissements devront *in fine* assumer eux-mêmes, ce qui reviendra à alourdir leurs dépenses, à rebours des intentions du Gouvernement.

Pour revenir sur les propos tenus par Mme la ministre il y a un instant, permettez-moi de citer quelques chiffres : l'excédent budgétaire du CNFPT pour 2014 s'élève à 3,8 millions d'euros pour un budget de 450 millions. Le solde des excédents cumulés qui se résorbent s'élève à 44,5 millions, soit une trésorerie de six semaines de fonctionnement, que le CNFPT a prévu de ramener à 30 millions en 2016 afin de financer des mesures nouvelles, puis à 20 millions en 2017. Contrairement aux collectivités, le CNFPT ne perçoit pas de douzièmes : il est son propre percepteur. Ses recettes mensuelles, inégales et imprévisibles, dépendent des versements volontaires des collectivités. La baisse du taux à 0,9 % se traduit par une consommation totale de l'excédent en un an et par la disparition de la trésorerie. Vous annoncez un futur radieux de la formation, madame la ministre, mais, même si vous défendez la formation des agents, je crains que l'avenir nous réserve des lendemains moins lumineux.

M. Michel Heinrich. Madame la ministre, vous sembliez dire que vous aviez été alertée tardivement sur la question de la DGF. Pourtant, le Comité des finances locales, l'Association des maires de France (AMF), Villes de France, l'Assemblée des communautés de France (ADCF), l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) vous ont fait part de leurs inquiétudes concernant la dotation forfaitaire depuis assez longtemps. Elles provenaient surtout du fait que nous n'obtenions pas de simulations pour 2017, 2018 et jusqu'à 2025, compte tenu des mécanismes de stabilisation.

La réforme est repoussée d'un an, mais sa partie relative à la péréquation, c'est-à-dire à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), à la dotation de solidarité rurale (DSR), et à la dotation nationale de péréquation (DNP), a été débattue largement et elle a fait l'objet de simulations. Alors qu'elle donne globalement satisfaction, pourquoi n'est-elle pas envisageable dès cette année ?

M. Ibrahim Aboubacar. L'article 58 amorce la réforme de la DGF pour le bloc communal. Je voudrais à cet égard rappeler les spécificités concernant les communes de Mayotte.

Les ressources de ces communes ainsi que du département-région de Mayotte ont été bouleversées, dans le cadre de la départementalisation du territoire par une réforme instaurant notamment la fiscalité locale directe au 1^{er} janvier 2014 par une ordonnance du 29 septembre 2013. Par l'effet de ses dispositions, la

logique des ressources des communes de Mayotte est dérogoire au droit commun.

L'année 2014 devait être une année de transition, permettant de mettre en place le dispositif. Il était prévu de l'ajuster dans les années suivantes au vu du bilan tiré des résultats de cette première année. Ce bilan n'est toujours pas prêt ; la Cour des comptes y travaille. Nous attendons ses conclusions et ses recommandations avec impatience. D'ici là, les mesures transitoires instaurées en 2014, reconduites en 2015 sont en passe d'être à nouveau mises en œuvre en 2016, sans que le Parlement ne soit pleinement informé de la situation ainsi créée.

Cette situation a pour conséquence de maintenir certaines collectivités, notamment les communes de Mayotte, en marge des réformes en cours. En raison de l'application d'anciennes modalités de calcul, les collectivités en question sont également maintenues dans un état de sous-évaluation de leur DGF de 50 % par rapport aux autres collectivités d'outre-mer équivalentes selon les chiffres disponibles dans divers rapports, ce qui est encore plus gênant.

Cette situation, outre son caractère discriminant, met les collectivités du territoire dans une incertitude grave sur leurs ressources pour les années à venir à un moment où les enjeux du territoire sont cruciaux, notamment en matière d'investissement avec l'émargement aux fonds européens.

Ma question est donc simple : à quel moment disposerons-nous des éléments d'analyse des réformes fiscales en cours dans ce département, au niveau communal et départemental, afin d'être en mesure de rectifier, comme cela était prévu, les dispositions de l'ordonnance du 29 septembre 2013, rectification qui revêt un caractère indispensable et urgent ?

Mme Annie Genevard. Nous avons adopté l'année dernière l'un de mes amendements au projet de loi de finances pour 2015, qui est devenu son article 112 : « Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2015, un rapport sur le fonctionnement et l'évolution du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. Ce rapport évalue notamment la question de la soutenabilité des prélèvements pour les communes contributrices aux différents dispositifs de péréquation ».

J'apprends ce soir par Mme Pires Beaune que ce rapport vient de sortir, mais nous n'en avons pas eu connaissance. Nous aurions espéré pouvoir en disposer dans les délais légaux, mais, surtout, suffisamment tôt pour pouvoir l'analyser avant notre réunion de ce soir.

Les déclarations de certains de nos collègues justifient les inquiétudes qui m'ont poussée à demander ce rapport. Nous avons entendu qu'il fallait augmenter le nombre de communes exonérées, mais n'oublions pas qu'en péréquation horizontale, l'exonération de certains ne peut que peser sur les autres ! Nous avons aussi entendu qu'il fallait augmenter le montant de la péréquation alors même que

le Gouvernement, sensible aux craintes que nous avons exprimées, avait accepté de réduire le prélèvement cette année. Mme Pires Beaune proclame enfin, pour conclure son rapport, que le FPIC constitue un très bon outil de redistribution sans qu'il soit apporté de réponse à la question de sa soutenabilité.

Le FPIC pose manifestement plusieurs problèmes même si les évolutions en la matière sont très attendues. Les collectivités les moins riches, par exemple en zones frontalières, rencontrent de très grandes difficultés budgétaires.

M. Paul Molac. La réforme de la DGF est au cœur de nos discussions. Les préoccupations que j'avais exprimées en étant auditionné, au nom de mon groupe parlementaire, par Christine Pires Beaune et le regretté Jean Germain se retrouvent bien dans le rapport de notre rapporteure spéciale. C'est pourquoi je soutenais dans ses grandes lignes la réforme proposée dans ce projet de loi de finances, même si je comprends les inquiétudes de certains élus quant à sa concomitance avec la baisse des dotations de fonctionnement et à l'absence de simulations fiables de long terme. Cette absence peut sans doute être partiellement imputable au fait que le Gouvernement a décidé de ne plus diffuser, au-delà du cercle des associations d'élus, le CD-ROM contenant l'ensemble des informations relatives au calcul de la DGF. C'est d'ailleurs l'objet d'une question écrite que j'ai posée au Gouvernement.

Sur le fond, la réforme me convient bien puisque la dotation de base allait notamment être définie en fonction d'un montant unitaire par habitant – 75,72 euros –, le même pour toutes les communes : rurales, péri-urbaines ou urbaines. C'est un gage d'une plus grande égalité ; les premiers gagnants de cette réforme sont d'ailleurs les communes rurales.

Le mécanisme de la DGF des régions devrait également être revu, mais je comprends qu'il faut d'abord laisser s'installer la fusion des régions. On pourra profiter du report de la DGF communale à 2017 pour y réfléchir pour la même année. J'avais déposé trois amendements en ce sens, qui ont été retoqués en séance.

Je défendrai tout à l'heure deux amendements. Le premier consiste à décaler au 1^{er} janvier 2017, soit d'une année supplémentaire, la date limite pour créer des communes nouvelles en bénéficiant des dispositions financières incitatives. En effet, de nombreux projets sont en cours d'élaboration, et ne seront pas prêts dans les courts délais qui leurs ont été imposés.

Mon deuxième amendement vise à revenir sur la fin de l'exonération de taxe de séjour pour les personnes en situation de handicap, votée en même temps que la fin des exonérations pour les personnes bénéficiaires d'allocations sociales, lors du projet de loi de finances de l'année dernière.

M. Patrick Ollier. J'espère que le rapport paru hier soir – dont je ne dispose pas encore – évoque l'impact de la création de la métropole du Grand Paris sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et

communales (FPIC). En effet, la méthode ne peut manquer de surprendre : aucune étude d'impact n'a été menée, les simulations ont été tardives et le rapport nous parvient le soir même de la discussion. Je suis favorable à la péréquation, mais les communes ne peuvent pas accepter que celle-ci devienne une punition ! Avant d'ouvrir la discussion sur le FPIC, pourrions-nous débattre de ce rapport ?

Quels que soient les correctifs que vous pourrez apporter, pour le FPIC comme pour la DGF, la meilleure solution serait de reporter la réforme d'un an. Il faut geler le FPIC pour 2016 au niveau de 2015, de façon à avoir le temps dans l'année qui vient de traiter sérieusement, dans le fond, le système de péréquation pour éviter l'injustice à l'égard des communes qui ne reçoivent plus rien ou qui paient beaucoup plus qu'elles ne peuvent donner. Vous avez pris la sage décision de reporter la réforme de la DGF ; faites preuve de la même sagesse en gelant le FPIC, afin de tout réformer en même temps, pour 2017.

M. Yves Goasdoué. Pour permettre aux communes nouvelles de se constituer, il faut leur accorder un peu de temps et les laisser bénéficier de l'avantage fiscal qui leur est consenti. Jamais auparavant les communes ne s'étaient regroupées sur la base de l'unanimité ; il s'agit donc d'une belle réussite. Mais les effets pervers sont nombreux. Le seuil de 10 000 habitants, en particulier, apparaît trop bas : en milieu rural, des villes centres de 11 000 ou 12 000 habitants – qui voient s'organiser autour des communes plus riches qui pourtant ne portent pas les charges de centralité – ne peuvent pas se constituer en commune nouvelle.

Par ailleurs, compte tenu de la réussite du dispositif, il faut se poser la question de sa soutenabilité financière. Les sommes qui ne seront pas payées par certaines communes seront inmanquablement reportées sur d'autres ; a-t-on réalisé des simulations sur ces questions ? Sans remettre en cause le beau texte porté par Jacques Péliard et Christine Pires Beaune, il faut examiner les choses de très près.

M. Martial Saddier. Madame et monsieur les ministres, vous étiez présents, tout comme plusieurs parlementaires, au Conseil national de la montagne (CNM) qui s'est réuni à Chamonix le 25 septembre dernier sous la présidence du Premier ministre. Ce dernier a alors reconnu, au nom du Gouvernement, que le logiciel du FPIC avait probablement déraillé. Comment pourrait-il en être autrement quand, en Savoie comme en Haute-Savoie, 100 % des communes sont contributrices au Fonds ? Le Premier ministre a estimé qu'il fallait adoucir ce prélèvement dès le projet de loi de finances 2016, notamment pour les zones de montagne.

Avec Annie Genevard, nous n'avons eu de cesse d'attirer l'attention sur la prise en compte du revenu dans le FPIC, notamment dans les zones à la fois frontalières et de montagne, et sur la situation de la région parisienne. Quel ne fut pas notre étonnement de recevoir en guise de réponse la réforme de la DGF, conduite sans simulation et malgré les protestations de François Baroin et d'André Laignel, respectivement président et vice-président de l'Association des maires de

France (AMF), ou encore de Laurent Wauquiez, président de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) ou de Marie-Noëlle Battistel, secrétaire générale de l'ANEM ! La suppression de la dotation touristique porte un coup de canif au contrat entre l'État et les communes touristiques, en vigueur depuis une vingtaine d'années ; celle de la dotation de centralité est également dramatique. Aujourd'hui, nous avons besoin d'y voir clair dans le FPIC car nous ne savons plus quoi dire, ni quoi faire ; les collègues élus locaux se demandent notamment comment préparer les plans pluriannuels d'investissement.

Monsieur le ministre, où en sont les simulations financières sur la mutualisation intercommunale des offices de tourisme, qui n'est pas sans poser problème dans les zones balnéaires et les zones touristiques ?

M. Guillaume Larrivé. S'il a beaucoup été question de la métropole du Grand Paris, je voudrais pour ma part évoquer un problème qui se pose dans des territoires ruraux, notamment dans le département de l'Yonne, mais aussi dans celui des Vosges. La mise en œuvre de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique a amené les conseils départementaux à s'engager dans des programmes d'investissement en équipement très importants, censés faciliter la desserte généralisée de ces territoires en haut ou très haut débit et compléter les initiatives des opérateurs en matière de montée en débit et de déploiement de la fibre *Fiber to the home* (FTTH).

Pourquoi évoquer cette question dans le cadre du projet de loi de finances ? Parce que la loi de finances pour 2015 a supprimé l'éligibilité des dépenses de montée en débit au fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ; les directions départementales des finances publiques (DDFIP) ont également fait planer des incertitudes quant à la possibilité de récupérer la TVA sur ce type d'opérations qui représentent des montants financiers considérables pour les conseils départementaux, que l'augmentation des dépenses sociales soumet par ailleurs à une forte pression. Pouvez-vous préciser ce qu'il en est en matière de FCTVA et de possibilités de récupération de la TVA ? Seriez-vous prêts à amender le projet de loi de finances pour corriger ce point ? Les conseils départementaux ruraux vous attendent !

M. Jacques Valax. Il serait judicieux de laisser aux communes nouvelles créées après le 1^{er} janvier 2016 la possibilité de bénéficier des avantages financiers initialement prévus, qui représentent incontestablement un élément moteur permettant d'accélérer le processus de création de ces collectivités.

En matière de révision des valeurs locatives cadastrales, une expérimentation est actuellement en cours. Avez-vous déjà obtenu des résultats ? Quand cette réforme indispensable doit-elle entrer en vigueur ?

Enfin, la réforme de la DGF appelle de la part des élus que nous sommes de multiples réserves, chacun réagissant en fonction des incidences financières supposées sur la collectivité qui le concerne. Nous manquons donc d'objectivité et

de sérénité, le prisme égoïste l'emportant sur l'intérêt général. J'en appelle ardemment à une prise de conscience collective : la réforme de la DGF est indispensable tant le système actuel est injuste, illisible et suranné. Nous devons tous conduire une auto-analyse pour permettre à la législation d'évoluer.

M. Olivier Audibert Troin. Nous vivons ce soir un bien triste moment de la vie parlementaire, un de ces moments qui abaissent le Parlement et amènent de l'eau au moulin des populistes de tous bords qui n'ont pas de mots assez durs pour stigmatiser le travail des élus. À huit jours à peine du congrès des maires, voilà que le Premier ministre annonce que l'on ne peut pas adopter la réforme de la DGF, qu'il convient d'en différer les effets au 1^{er} janvier 2017, mais que nous devons quand même la voter. Aucune étude d'impact, aucune véritable concertation, aucune simulation ne nous sont proposées ; les élus sont contraints de se fier au site d'un grand quotidien du soir pour trouver quelques chiffres. Dans ma circonscription, plus de la moitié des communes – de toutes petites communes rurales – voient à nouveau leur dotation baisser.

Vous nous demandez de voter le principe de la réforme ; mais ce ne sont pas des principes que l'on doit voter, c'est un texte de loi – et ce dans le brouillard, sans aucune visibilité ! Qui accepterait de conduire, les yeux bandés ? Certes, la DGF est devenue illisible et incompréhensible ; mais ne gâchons pas cette occasion de la réformer alors que 36 658 maires et plus de 2 000 intercommunalités nous attendent. Allons-nous leur livrer un texte bâclé au terme d'un débat au Parlement tronqué ? Allons-nous donner aux populistes des arguments supplémentaires pour nous stigmatiser ? Je suis convaincu que vous ne le souhaitez pas, et vous vous grandiriez en retirant l'article 58, non pour enterrer cette réforme, mais pour mieux la conduire. Ce n'est pas la réforme qui nous angoisse, mais la façon dont celle-ci est engagée. Plutôt qu'envisager une clause de revoyure l'année prochaine, consacrons un texte spécifique à la réforme de la DGF ! De plus, l'absence de simulation et de toute étude d'impact sérieuse fragilise ce texte devant les nombreux recours qui seront inmanquablement formés devant le Conseil constitutionnel. Nous en appelons à la sagesse du Gouvernement.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Réformer la DGF, assurer la péréquation horizontale sur l'ensemble du territoire et revoir l'ensemble des modes de financement des collectivités représentent une nécessité impérieuse ; nous sommes donc en train de rater un rendez-vous important. Ce n'est pas la convergence de ces trois initiatives, à cet instant, qui marque l'échec, mais notre incapacité à dépasser notre horizon actuel, marqué par nos diverses responsabilités, pour assumer notre responsabilité à l'égard des générations futures, tant dans l'analyse de la situation que dans la recherche des solutions qui permettraient aux collectivités comme à l'État de continuer à fonctionner selon le modèle français. Je le constate avec amertume : les associations qui représentent l'ensemble des élus semblent avoir oublié la nécessité de participer à l'intérêt général et à la cohérence de la politique de la Nation !

Madame et monsieur les ministres, nous avons travaillé pendant plusieurs semaines pour tenter de faire aboutir le projet de la métropole du Grand Paris. Celle-ci existera au 1^{er} janvier prochain ; quelle sera, demain, la situation des communes et des territoires qui en feront partie ?

Mme Marie-Christine Dalloz. À ceux qui en appellent à une prise de conscience collective, je rappelle qu'en 2010 – en pleine crise, au moment de grandes difficultés budgétaires –, l'annonce du gel des dotations avait créé une vraie panique dans les rangs de l'opposition de l'époque, qui a crié au scandale. Avez-vous perdu la mémoire ? N'avez-vous pas conscience de ce qui s'est passé à l'époque ni de ce qui se passe aujourd'hui ?

La DGF des départements représente une large part des transferts de l'État au profit des collectivités ; elle constitue également 25 % des budgets des départements. Aujourd'hui, ces derniers connaissent une phase d'endettement prononcée, conséquence directe de l'érosion des capacités d'autofinancement. La première baisse de la DGF de 1,5 milliards d'euros, en 2014, a représenté 7 % de l'épargne brute de 2013 des départements, qui a fondu comme neige au soleil. Je vous laisse imaginer ce que représente la baisse de 3,7 milliards en 2015 et celle qui arrive en 2016, alors que les capacités d'autofinancement des départements sont d'ores et déjà négatives.

La progression des dépenses sociales, imputable notamment à la dynamique du revenu social d'activité (RSA), est à l'origine de 87 % de la progression des charges de fonctionnement des départements en 2014. Cette progression est liée à l'accroissement de 5,76 % du nombre de foyers bénéficiaires du RSA et à la revalorisation du montant de l'allocation. L'ensemble des équilibres budgétaires des départements sont aujourd'hui déstabilisés ; entre 2015 et 2017, la Cour des comptes prévoit ainsi une augmentation de 3,6 milliards d'euros de dépenses sociales, qui, conjuguée à la baisse des dotations, met les départements dans une situation de grand désarroi.

M. Dominique Lefebvre. Si, entre 2002 et 2012, l'on avait maîtrisé la dépense publique – d'État comme locale – et la dette publique, nous n'aurions pas à réaliser des réformes de cette ampleur aujourd'hui. Et vous nous reprochez encore de ne pas agir assez vite ! Si la réforme de la DGF avait été faite entre 2002 et 2012 – ce qui aurait permis de partager l'effort plus justement –, nous n'aurions pas à la conduire aujourd'hui. Enfin, à ceux qui regrettent le calendrier de la réforme, je réponds qu'une bonne réforme est une réforme comprise à défaut d'être acceptée par ceux qui y perdent, lisible pour nos concitoyens et applicable, donc votée. Je préfère une réforme qui se fait dans la durée, s'étalant sur deux lois de finances, à une réforme qui ne se fait pas du tout !

Nous sommes d'accord, toutes tendances confondues, sur la nécessité de la réforme et sur le diagnostic établi par Christine Pires Beaune et Jean Germain, et nous devons légiférer le plus rapidement possible. Nous semblons également d'accord – en tout cas de notre côté de la salle – sur l'architecture du nouveau

dispositif. Nous pouvons enfin presque nous accorder sur les critères permettant les ajustements. Certains d'entre eux reposant sur la nouvelle carte des EPCI, nous pourrions y réfléchir plus précisément au printemps prochain. En attendant, nous devons acter le principe de la réforme et en voter l'architecture tout en reportant l'application au lendemain de la carte des EPCI – une forme de clause de rendez-vous. Nous devons enfin voter la DGF 2016. Je me joins toutefois à l'interrogation de Michel Heinrich, qui mérite une réponse précise ; en effet, il faut pouvoir aider, dès l'année prochaine, les communes qui souffrent le plus.

Ancien maire d'une ville qui gagnerait beaucoup à cette réforme, président d'un EPCI qui y perdrait, j'estime qu'un des enjeux de compréhension et d'acceptation de la mesure est celui de sa lisibilité dans la durée. Nous l'abordons en fin d'année, alors que les constructions de budget 2016, intégrant la baisse des dotations, sont en cours. Mais la perspective est pluriannuelle ; existe-t-il des difficultés techniques empêchant les prévisions sur plusieurs années, notamment à l'horizon 2020 ?

M. Marc Goua. J'adhère à la prise d'effet différée décidée par le Gouvernement, qui permettra d'étudier tous les paramètres. Pourtant, les premières simulations me donnaient gagnant ; nous ne sommes donc pas guidés uniquement par l'égoïsme !

Les études devraient prendre en compte les charges induites par la précarité, la pauvreté, le chômage et la démographie des collectivités, notamment le poids des jeunes dans les quartiers. En effet, bien que la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ait augmenté très sensiblement au cours des dernières années, elle ne couvre pas toutes les charges. À ce propos, madame la ministre, je suis satisfait de l'annonce du maintien de la DSU « cible » pour 2016, conformément à la promesse du Premier ministre lors de la présentation du programme de stabilité. Je reste toutefois inquiet pour les dotations de compensation des exonérations de taxe foncière sur les logements sociaux ; cette variable d'ajustement, qui a tendance à s'effriter chaque année, risque encore de pâtir de l'arrivée des communes nouvelles dans lesquelles l'on maintiendra la DGF. On parle beaucoup d'équité et de solidarité ; ce sont pourtant les communes ayant beaucoup de logements sociaux qui perdent le plus. Il serait bon d'en tenir compte.

M. Alain Fauré. Je tiens à souligner le soutien à l'investissement dans le budget 2016, notamment au travers de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qui affecte un milliard d'euros aux projets d'investissement structurants.

Je regrette que la mise en place de la DGF 2016 soit reportée d'un an ; j'espère que ce délai sera mis à profit pour affiner les choses, et que la DGF pourra se mettre en place dans de bonnes conditions à compter du 1^{er} janvier 2017. Je tiens à saluer l'excellent travail consigné dans le rapport de Christine Pires Beaune et à soutenir les deux ministres qui ont porté ce projet. Dans le cadre des

nombreuses auditions de la Commission sur l'incidence de la diminution des dotations au bloc communal, notamment en Maine-et-Loire et à Marseille, j'ai entendu que la contrainte pouvait avoir du bon, en forçant à analyser les routines et à vérifier l'adéquation des services publics aux besoins. Se poser des questions sur les investissements à faire pouvait également s'avérer bénéfique.

Ce soir, j'ai entendu certains se plaindre et crier au loup parce qu'on leur diminuait leurs dotations. Vous refusez, mes chers collègues, d'accompagner les changements nécessaires et de travailler d'une manière posée. Souvenez-vous que les familles françaises voient elles aussi leur revenu diminuer, et que les entreprises sont chahutées par la concurrence et les difficultés économiques. Mais elles ne se plaignent pas de la baisse des dotations de l'État car leurs revenus, elles doivent les gagner !

Je souhaite que les communes nouvelles puissent continuer à se constituer. En Maine-et-Loire, des élus ont beaucoup travaillé à l'élaboration de cette formule qui verra le nombre des communes diminuer de quelque 25 %. Je souhaite également que le Gouvernement soutienne les communes urbaines situées en banlieue, en grande difficulté. On ne peut qu'opposer leur cas à celui des collectivités gâtées qui, pourtant gavées de ressources, n'ont pas voulu accompagner la réforme de la DGF.

Mme Monique Rabin. Il serait opportun de reporter l'application, y compris financière, de la réforme au 1^{er} juillet 2016 ou au 1^{er} janvier 2017, car si nous voulons faire des communes nouvelles de projet – et non d'opportunité –, il faut leur laisser du temps. Je soutiendrai donc cette disposition.

Permettez-moi quelques considérations générales sur le renoncement à la réforme, que j'ai exposées dans une lettre ouverte au Président de la République. Chaque année, le rapport sur les collectivités territoriales déchaîne les passions, sans doute parce que c'est le seul moment important de la vie parlementaire où beaucoup d'entre nous se comportent plus comme des élus locaux que comme des législateurs porteurs d'une vision nationale. Mais la DGF redistribuée n'est pas désincarnée ; c'est le contribuable national qui la verse au contribuable local, et le contribuable national ne serait pas d'accord pour faire perdurer les injustices. Or dans certains secteurs ouvriers, il paie largement pour des communes sinon riches, en tout cas dotées de davantage de moyens que les autres. Je regrette que l'on ait décidé sciemment de faire perdurer les injustices un peu plus longtemps.

Pour terminer sur une note plus positive, je tiens à souligner que le Gouvernement n'ignore pas la situation des collectivités territoriales. Il a fortement soutenu l'investissement, y accordant un milliard d'euros dans le cadre de la DETR, mais aussi – et ce n'est pas négligeable pour les collectivités – *via* l'accompagnement sur le FCTVA voirie et bâtiment. Je souhaite toutefois que l'article 58 soit voté et, si possible, que l'on revienne sur une décision prise hâtivement.

M. Lionel Tardy. C'est souvent lorsqu'elle est conjuguée à la baisse de la DGF que la montée en puissance du FPIC est douloureuse pour les communes dans leurs dépenses d'investissement et donc pour les citoyens. J'ai d'ailleurs déposé un amendement – qui sera examiné demain – visant à geler le montant du FPIC pour 2016. Le fonds de péréquation intercommunal a été créé par la loi de finances pour 2012, mais lors de sa mise en place progressive, les communes ne s'attendaient pas à voir leurs dotations baisser massivement et rapidement. Je rappelle que la droite avait, tout au plus, gelé la DGF.

Comme le montre le « bleu » budgétaire, les bons élèves sont pénalisés par la péréquation, tant horizontale que verticale. Cette dernière – qui va du national vers le local – semble élevée, mais vous utilisez de bien étranges indicateurs : pour la péréquation horizontale, vous mesurez un pourcentage de la totalité des potentiels financiers d'une collectivité, alors que pour la verticale, vous prenez le pourcentage de la somme de la DGF reçue, elle-même en baisse. Les chiffres ne sont donc pas vraiment révélateurs. Certes, la péréquation verticale progresse par rapport à 2015, mais que comptez-vous faire pour la faire monter en puissance ? En effet, cette péréquation verticale doit, à mon sens, être privilégiée par rapport à la péréquation horizontale.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Madame Karamanli, vous avez évoqué la nécessité d'établir un lien entre les dotations de l'État et l'effort fiscal des collectivités, ainsi que la possibilité de créer une forme d'indice de pauvreté. Nous avons simulé cette solution, suggérée par un des membres du Comité des finances locales (CFL), mais elle ne répond malheureusement pas à la réalité du terrain. Les indices synthétiques – qui servent au calcul de la DSU et de la DSR – incluent déjà les logements sociaux et des critères de pauvreté ; faut-il prendre ces paramètres en compte deux fois ? Les logements sociaux et le dégrèvement du foncier bâti représentent un vrai sujet et pourraient donner lieu à un autre type de mesure, qui ne s'appuierait pas sur un indice, mais sur une réalité : celle de la compensation du foncier bâti des logements sociaux. J'ajoute enfin que la compensation des dégrèvements de la taxe d'habitation au-delà de 3,44 % des revenus imposables est gérée correctement, même si l'on nous reproche des retards. Prendre en compte les mêmes critères plusieurs fois m'apparaît difficile ; mieux vaut agir par le biais du foncier bâti – ce qu'on ne peut pas encore faire cette année.

Monsieur Poisson, vous nous reprochez les problèmes de terrain qui provoquent la colère des maires en milieu rural. Mais une des associations, bien connue, est favorable à la réforme qui crée une dotation unique par habitant – la même pour toutes les communes, de l'ordre de 70 ou 75 euros – et une dotation de ruralité. En effet, nous avons besoin de terrains agricoles, d'espaces naturels, de sites « Natura 2000 » et d'espaces de protection des captages d'eau, et l'indice tenant compte du nombre d'habitants et de la superficie répondait précisément à la nécessité de garder des espaces non construits. En dehors du nombre d'habitants, la DGF ne comporte qu'un indice de ressources, le bâti ; or il faut arrêter de bâtir sur les terres agricoles. L'indice répond donc à ce double objectif, et j'espère qu'il

sera adopté car il en va de notre indépendance alimentaire en 2030, 2040 ou 2050. Aujourd'hui, il n'est plus acceptable de perdre un département tous les dix ans. La dotation de ruralité convenait donc à certains maires ruraux, d'autant qu'on garantissait une aide minimum par habitant.

Je ne reviens pas sur la TVA dite « sociale » ; vous reprendrez sans doute ce débat en séance.

La masse des crédits consacrés aux dotations aux collectivités territoriales est supérieure au montant global de l'impôt sur le revenu payé par les Français, même s'il s'agit de grandeurs comparables. Or ce sont les mêmes foyers qui paient l'impôt local et l'impôt national. Par ailleurs, si l'on veut baisser la dépense publique et diminuer notre déficit sans augmenter la pression fiscale, où trouver les 150 milliards d'euros que d'aucuns réclament très rapidement ?

Monsieur de Courson, vous avez attiré notre attention sur les conseils départementaux. Beaucoup ont œuvré pour qu'on les maintienne, mais je reste persuadée que la prise en charge des routes par ces instances pose problème. En effet, moins il y a d'habitants, et plus le kilomètre de route par habitant est difficile à financer. On aurait pu imaginer une péréquation à l'échelle régionale, mais nous n'avons pas, collectivement, fait ce choix ; les départements ayant le moins d'habitants se retrouvent donc avec le plus de charges, notamment en matière de voirie.

Pour ce qui est du RSA, nous sommes tout à fait d'accord avec l'analyse du reste à charge ; nous sommes d'ailleurs le premier gouvernement à avoir dit publiquement que le reste à charge des départements était trop important par rapport aux engagements. Le transfert du RSA n'est pas de notre fait, mais nous l'assumons au nom de la continuité de l'État. Aujourd'hui s'ouvre le débat national sur cette allocation, et nous disposons de quatre mois pour le conclure. J'espère que les citoyens vont se l'approprier, car aujourd'hui le Gouvernement, les départements et les parlementaires se renvoient des arguments techniques, tandis que le citoyen ignore que le RSA est en grande partie financé par l'impôt local et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). La vraie question est de savoir qui doit assumer la solidarité : la personne, au travers d'un ticket modérateur ? Sa famille ? Le département – auquel cas il s'agit d'une assiette locale ? L'échelon national, *via* l'impôt sur le revenu ou la contribution sociale généralisée (CSG) ? J'espère que ce débat ne sera pas reporté, comme d'autres réformes.

Monsieur Alauzet, en fusionnant les fonds de solidarité relatifs aux catastrophes naturelles et aux calamités publiques, nous avons répondu à tous ceux qui avaient besoin de crédits. Il n'y a pas de problèmes de paiement ; les seuls problèmes concernent la procédure et sont traités par le ministère de l'intérieur. Certes, il faut aller plus vite en matière de crédits de paiement, mais c'est plutôt une bonne nouvelle pour les communes touchées. Vous demandez comment les choses doivent se dérouler lorsque des événements de ce type provoquent une

atteinte aux biens des collectivités territoriales. Si le montant des dégâts est supérieur à 150 000 euros hors taxes, l'État peut intervenir au titre de la solidarité nationale ; mais lorsqu'il s'agit de dégâts supérieurs à 6 millions d'euros hors taxes, le nouveau fonds pourra être mobilisé immédiatement. Le PLF 2016 doit procéder à la création d'une dotation budgétaire, issue de la fusion des deux fonds, qui s'appellera « dotation d'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques ». Cette dotation doit simplifier et améliorer les procédures d'indemnisation. Aux termes de notre engagement, les crédits inscrits doivent répondre à la projection de l'année qui vient de s'achever dans des conditions difficiles, même si nous espérons ne pas avoir à faire face, l'année prochaine, à autant de catastrophes. Le ministère de l'intérieur vous fera parvenir une note spécifique sur ce sujet, avec des chiffres plus précis.

Je regrette, monsieur Giraud, que vous n'ayez pas été associé aux débats sur la réforme qui ont eu lieu en commission, mais le fonctionnement des groupes politiques – y compris le vôtre – est ce qu'il est, et le Gouvernement ne saurait se charger de désigner leurs représentants.

La question de la DETR est essentielle. Le montant des autorisations d'engagement s'élève à près de 816 millions d'euros, celui des crédits de paiement à environ 666 millions. Avec l'apport de la réserve de crédits de paiement, tous les besoins ont pu être satisfaits à l'euro près. La DETR ne pose donc aucun problème, et tout montant qui ne serait pas versé cette année pourra l'être l'an prochain. Cette dotation a d'ailleurs permis à de nombreuses collectivités de résoudre les difficultés qu'elles rencontraient en raison de la baisse globale des dotations – que je ne nie pas.

S'agissant des communes de montagne et des parcs naturels, il nous est plus facile d'envisager la réalité des collectivités que de raisonner par logarithmes. Un mot tout d'abord sur le calendrier : si la mission parlementaire a perdu du temps, monsieur Poisson, c'est parce que nous souhaitions qu'elle se compose d'un parlementaire de la majorité et d'un autre de l'opposition – en l'occurrence, de la nouvelle majorité sénatoriale. Or, après avoir longuement tergiversé, cette dernière nous a finalement indiqué qu'elle ne participerait pas à la mission pour ne pas se retrouver « pieds et poings liés » – comme si cela pouvait se produire dans le cadre d'une mission parlementaire transpartisane. En clair, nous avons perdu du temps et l'équilibre politique n'a pas été respecté. Cela étant, nous avons travaillé tout l'été, dès la remise du rapport de mission, pour résoudre la difficulté des communes-centre situées au cœur de grands espaces. En nous fondant sur la réalité de leur situation, nous avons donc modifié les paramètres des logarithmes pour veiller à ce que les charges de centralité de ces communes soient mieux couvertes qu'auparavant.

Peut-être aurions-nous pu ne pas mettre en œuvre le CICE, monsieur Sansu, mais il me semble que personne n'est opposé à la compétitivité de nos entreprises. N'ayant pas mandat pour répondre plus en détail à votre question, je

me contenterai de vous indiquer que je soutiens l'ensemble des décisions prises par le Gouvernement.

J'approuve les propos de M. Dussopt concernant le soutien à l'épargne et les capacités d'investissement. Compte tenu du report de l'entrée en vigueur de la réforme, c'est en 2017 que nous réviserons la gestion de la DSU ; je pense qu'il faudra alors étendre l'exonération de contribution au FPIC au-delà des seules communes relevant de la DSU « cible », même si nous devons hélas apporter à votre proposition la même réponse que l'an dernier. Actuellement, 180 des 280 communes éligibles à la DSU cible sont totalement exonérées de contribution au FPIC, et les 100 autres le sont partiellement, à quoi s'ajoute le premier quart des communes éligibles à la DSR « cible », soit 2 500 communes. Cet état de fait est sans doute l'un des motifs ayant suscité la réforme : aller au-delà reviendrait en effet à mettre le FPIC en difficulté. Il faudra donc trouver d'autres règles, ce que vous pourrez faire en améliorant l'article 58.

Quant aux frais de gestion de la fiscalité locale – sur lesquels, monsieur Dussopt, je vous ferai une réponse plus détaillée par écrit –, je rappelle qu'ils servent à couvrir les dégrèvements. Or, si l'État transfère le produit de ces frais de gestion aux collectivités locales, je vous le dis en toute franchise : il lui faudra trouver ailleurs le financement des dégrèvements – qui est déjà problématique dans certains cas. En clair, ce transfert n'aura pas lieu – en tout cas pas cette année.

J'en viens à la métropole du Grand Paris (MGP). Le ministère a conduit une concertation spécifique sur l'application du FPIC à la MGP, et la présentation générale des travaux s'est achevée le 3 novembre en présence de l'ensemble des représentants qui le souhaitaient et qui ont travaillé à l'ordonnance financière et fiscale. Je précise à M. Ollier que je ne décide pas de la composition des délégations ; je ne fais que les inviter. L'objectif du Gouvernement est d'éviter que la création de la MGP bouleverse le FPIC, car c'est la question centrale qui se pose à chacun. Le consensus obtenu prévoit donc d'appliquer les versements et les prélèvements du FPIC aux établissements publics territoriaux (EPT), c'est-à-dire aux nouveaux territoires du Grand Paris – et non à la MGP elle-même, ce qui aurait été très défavorable sur tous les plans – pendant une période transitoire permettant de bâtir la solidarité métropolitaine, qui dépendra du lissage des taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) à l'échelle locale, tout d'abord, puis à celle de la métropole. Cette période transitoire sera assez longue.

En attendant, c'est le choix du niveau des EPT qui produit les résultats les plus cohérents : le solde du FPIC évolue certes négativement pour les territoires les plus riches que sont Paris, La Défense et la communauté d'agglomération de Grand Paris Seine-Ouest, mais dans des proportions soutenables. Il évolue positivement pour toutes les autres. D'un solde négatif de 2 millions d'euros, le territoire des aéroports passera ainsi à un solde positif de 4 millions ; *idem* pour l'EPT de Grand Paris Est, dont le solde négatif de 8,5 millions se transformera en solde positif de 600 000 euros, et celui d'Est-Ensemble, qui passera de 6 à

7 millions en solde positif. Tous ces chiffres vous seront précisément communiqués avant l'examen du texte en séance publique – y compris par commune – mais, en tout état de cause, les cas les plus difficiles ont été traités dans de bonnes conditions et chacun s'est satisfait des résultats obtenus.

Les résultats de ces travaux, qui durent depuis plusieurs mois, auraient pu être affectés par la réforme de la DGF. Nous avons donc envisagé, comme le rappelait Mme Kosciusko-Morizet, d'appliquer la réforme à l'échelle de la MGP mais, en dépit du statut particulier de la métropole, la porosité des fonds entre structures pose un problème d'ordre constitutionnel. Le mécanisme ne pourra pas être mis en place dès 2016. Une difficulté demeure en outre concernant les communes dont les attributions de compensation sont, pour une raison ou pour une autre, supérieures au montant de la fiscalité économique transférée à leurs EPCI. Sans doute faudra-t-il prévoir, comme le faisait la loi NOTRe – qui n'est donc pas entièrement mauvaise, monsieur Ollier... – de réduire progressivement ces attributions de compensation pour aboutir progressivement à une situation de neutralité. En somme, monsieur Popelin, nous proposerons un amendement au projet de loi de finances afin de garantir la continuité du dispositif tout au long de la période transitoire. Ainsi, la MGP ne subira pas un passif éternel, y compris lorsqu'elle aura dans quelques années récupéré le produit de la fiscalité économique. Le résultat final, toutefois, est le suivant : il y a peu de moyens. Nous le savions et l'avions prédit bien en amont. C'est pourtant le choix – insatisfaisant – qu'ont fait 94 % des élus du Grand Paris. Nous vous fournirons naturellement toutes les simulations budgétaires dont nous disposons.

À Mayotte, monsieur Aboubacar, nous sommes nombreux à avoir constaté l'extrême difficulté d'appliquer certaines règles fiscales. Ainsi, comment asseoir la fiscalité sur les propriétés, comme c'est le cas dans toutes les communes de France, lorsqu'il n'existe pas de cadastre ? C'est pour répondre à ces difficultés que les communes mahoraises ont bénéficié de mesures favorables concernant la DGF et les fonds de péréquation, et qu'elles sont exonérées de contribution au redressement des finances publiques de 2014 à 2017. On ne saurait faire autrement que de renforcer au sein de la DGF la péréquation en faveur des communes de Mayotte. De même, la création d'EPCI y permettra le versement dès 2016 d'une dotation d'intercommunalité qui se traduira par une meilleure gestion des collectivités – dont je rappelle qu'elles sont naturellement des bénéficiaires nets du FPIC. Enfin, je précise que la réforme de la DGF prévue à l'article 58 est favorable à toutes les communes d'outre-mer, dont celles de Mayotte.

M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale.
Permettez-moi de commencer non par relativiser la baisse des dotations, mais par la resituer dans son contexte. Le Gouvernement prévoit un plan d'économies de 50 milliards d'euros ; un parti d'opposition propose quant à lui d'aller jusqu'à 100 à 150 milliards, parmi lesquels, tout porte à le croire, 25 milliards seraient imputés aux collectivités locales. Au contraire, notre plan ne porte leur contribution qu'à 11 milliards d'euros – contre 18 milliards pour l'État et 21 milliards pour le bloc

social –, ce qui correspond à 20 % de l'effort global d'économie, proportion identique à celle du poids de la dépense locale dans la dépense publique globale.

M. de Courson se fait l'avocat du tiers état face à la noblesse, des petites communes rurales contre l'aristocratie des grandes communes. Qu'il sache qu'en 2015 l'effort moyen consenti par les communes de moins de 500 habitants est de 8 euros par habitant, contre 55 euros pour les communes de plus de 200 000 habitants. De même, l'effort moyen des communes de moins de 10 000 habitants s'élève à 12 euros par habitant, celui des communes de plus de 10 000 habitants à 27 euros.

S'agissant de l'aide à l'investissement, tout a été dit ; j'y ajouterai seulement l'aide aux maires bâtisseurs, les mesures étendant l'éligibilité au FCTVA aux travaux d'entretien des bâtiments publics et peut-être, par amendement parlementaire, de la voirie, ainsi que le prêt à taux zéro de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

M. le président Gilles Carrez. Pour la première fois, l'assiette du FCTVA englobera des dépenses de fonctionnement. La fraction correspondante du FCTVA pourra-t-elle dès lors être inscrite au titre des recettes de fonctionnement ? En effet, nous nous heurtons aujourd'hui à la difficulté majeure que constitue l'épargne nette. Sans épargne nette, pas d'investissement ! J'ajoute que de la même manière, plusieurs amendements très judicieux visent à affecter une partie du produit de la taxe d'aménagement en section de fonctionnement.

M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale. Le ministère des finances est saisi de cette question mais n'a pas encore rendu sa décision.

Loin de moi l'intention de minorer les difficultés financières que rencontrent certaines communes, mais il faut aussi tenir compte du contexte d'ensemble. En 2013, 1 854 communes étaient inscrites dans le réseau d'alerte ; elles n'étaient plus que 1 837 en 2014, et 1 800 seulement cette année. Hors collectivités d'outre-mer, le nombre de saisines des chambres régionales des comptes par les préfets demeure stable lui aussi : 138 saisines pour budget en déséquilibre ont eu lieu en 2015, soit le même nombre que l'année précédente, et 46 saisines pour compte administratif en déséquilibre ont été constatées cette année, contre 71 l'an passé. Enfin, 25 demandes de subvention exceptionnelle ont été déposées en 2015 par des communes en grande difficulté, soit seulement deux de plus que l'année précédente.

Une réforme de la DGF en deux temps, monsieur Heinrich, se déroulerait ainsi : la réforme de la DGF – soit la dotation forfaitaire et les dotations de centralité et de ruralité – serait reportée à 2017, et la péréquation serait réformée dès 2016. La DNP serait donc supprimée, tandis que le nombre de bénéficiaires de la DSU serait comme prévu ramené de 742 à 659 communes et celui des bénéficiaires de la DSR de 34 615 à 23 087 communes. Les montants ainsi libérés

alimenteraient l'évolution de la DSU et de la DSR à hauteur de 297 millions d'euros. Les résultats d'ensemble d'une réforme en deux temps seraient les suivants : seules 26 % des communes – représentant 54 % de la population – seraient gagnantes. En effet, les communes de moins de 500 habitants perdraient presque toutes leur éligibilité à la DSR, cet inconvénient étant compensé dans la réforme complète par la stabilisation de la dotation forfaitaire par habitant.

Le rapport du FPIC, madame Genevard, n'est paru qu'avant-hier et vous sera transmis d'ici demain. Il démontre deux choses : l'importance des montants redistribués, tout d'abord, et le fait que la montée en charge progressive a permis d'atténuer les effets de la contribution au redressement des finances publiques dans les territoires les plus pauvres – c'était précisément l'objectif du dispositif. Le FPIC a ainsi réduit de 6 % les inégalités entre territoires en 2014 et de 8,5 % en 2015.

Plusieurs orateurs ont évoqué le succès de la loi sur les communes nouvelles adoptée à l'initiative de Mme Pires Beaune et de M. Pélissard. Le Gouvernement est ouvert à tous les amendements qui seront déposés sur ce sujet, par exemple afin de prolonger le délai pendant lequel les communes peuvent bénéficier du bonus financier. Celui-ci pourrait également être limité à la seule non-contribution au redressement des finances publiques, et l'on pourrait supprimer le bonus de 5 % pendant trois ans. Il va de soi, en effet, que le bonus financier est prélevé sur une enveloppe fermée : la DGF. On peut aussi envisager de plafonner la mesure aux communes de moins de 10 000 ou 20 000 habitants – le débat est ouvert.

L'élargissement des communes nouvelles est en effet problématique, monsieur Giraud – comme j'ai pu le vérifier dans mon propre canton. Sur ce sujet aussi, nous serons ouverts aux amendements parlementaires.

S'agissant des offices du tourisme, monsieur Saddier, la concertation dont m'a chargé le Premier ministre est en cours et une troisième réunion aura lieu dès demain à mon cabinet avec les représentants des offices, y compris ceux des stations de montagne.

Je précise à M. Larrivé que, lors de l'examen de la première partie du PLF, le secrétaire d'État au budget a pris l'engagement de trouver d'ici la fin de la navette parlementaire une solution allant dans le sens que vous souhaitez à la question de la TVA sur les investissements que réalisent les départements dans les infrastructures de haut et très haut débit.

Enfin, monsieur Molac, toutes les données relatives à la DGF sont accessibles en ligne depuis le mois de septembre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Un mot encore sur les simulations pluriannuelles de la réforme : le propre de cette réforme est de prévoir que le pilotage de la répartition des dotations aux collectivités locales relève du Parlement. Vous nous demandez

des projections pluriannuelles, mais ce sont les parlementaires eux-mêmes qui piloteront l'évolution de la DGF. En conséquence, toute projection pluriannuelle – j'en mets ma main au feu – sera forcément fautive, d'autant que les propositions de pilotage sont innombrables, comme le révèle déjà cette séance... Que ces propositions finissent par être acceptées ou non par le Gouvernement et le Parlement, les projections pluriannuelles doivent être très prudentes et leur réalisme ne peut qu'être extrêmement fragile : je n'imagine pas un instant, en effet, que la réforme suive son propre cours puisque, je le répète, l'un des principaux traits de sa simplicité et de sa lisibilité consiste à ce qu'elle puisse enfin être pilotée en dehors du seul FPIC.

M. Jean-Frédéric Poisson. Le vote de l'amendement visant à reporter l'entrée en vigueur de la réforme de la DGF est-il bien conforme aux principes budgétaires, et en particulier à celui de l'annuité ?

D'autre part, l'article 58, s'il était modifié comme il nous est proposé, ne serait plus un article relevant de la deuxième partie du PLF consacrée aux dépenses. De ce point de vue, son emplacement serait-il conforme aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ?

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Il s'agit de répartir une dotation. La loi de finances ne devrait-elle porter que sur l'enveloppe des dotations ? Au contraire, il me semble que leur répartition relève du projet de loi de finances – sous réserve de l'avis du président de la commission des finances, qui n'a pas soulevé cette question. En l'espèce, l'article 58 vise à préciser les principes qui régiront la répartition de la dotation à partir du 1^{er} janvier 2017.

M. le président Gilles Carrez. Les dispositions contenues dans la seconde partie du projet de loi de finances se caractérisent par le fait qu'elles n'ont aucune incidence sur l'équilibre budgétaire tel qu'il est établi par le vote de la première partie. Il s'agit en l'occurrence de fixer des règles qui, ne s'appliquant qu'à partir de 2017, n'affecteront évidemment pas la première partie. Elles ont donc toute leur place dans la seconde partie du PLF. J'ajoute que nous avons voté en première partie le montant du prélèvement qui, à ma connaissance, n'est pas modifié dans la deuxième partie. L'amendement du Gouvernement à l'article 58 ne modifiera que sa répartition.

Madame et monsieur les ministres, nous vous remercions.

*

* *

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 chargé de la réforme territoriale, la commission des Lois, conformément aux conclusions de Mme Marie-Anne Chapdelaine, suppléant M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis, émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Elle examine ensuite les articles rattachés à cette mission.

Article 58 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Nous en venons à l'examen des articles, qui se déroule dans des conditions dont chacun conviendra qu'elles ne sont pas optimales.

À l'article 58, trente-quatre amendements ont été déposés. J'appelle votre attention sur le dernier d'entre eux, l'amendement n° II-CL552 du Gouvernement, qui vise à reporter d'un an, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2017, l'entrée en vigueur de la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal et, dans son second alinéa, à ce que le Gouvernement remette au Parlement un rapport destiné à approfondir l'évaluation de ladite réforme. On notera que, pour une fois, ce n'est pas le Parlement qui fait cette demande au Gouvernement...

Les autres amendements portent sur divers sujets : le report de la réforme, précisément, mais aussi ses modalités notamment pour la DGF des communes nouvelles.

Un point de méthode : je souligne que, si l'amendement précité du Gouvernement recueillait un avis favorable de la Commission, notre débat sur l'ensemble des autres amendements à l'article 58 aurait d'autant moins de raison d'être que la commission des Finances, saisie au fond, examinera des amendements similaires demain matin. Qu'en pensent leurs auteurs ?

Mme Nathalie Appéré. Les amendements que j'ai cosignés ne visent pas à contester le principe de la réforme, mais à en améliorer le dispositif. Je me réjouirais de l'adoption de l'amendement du Gouvernement qui, en reportant sa mise en œuvre, nous donne le temps de conduire une concertation plus approfondie afin d'en limiter les effets indésirables et d'adopter avant l'été un texte abouti. Le Gouvernement a d'ailleurs déjà apporté plusieurs améliorations au texte initial.

De ce point de vue, il serait souhaitable que l'amendement que le Gouvernement envisage de présenter en séance publique, pour le calcul de la DGF en 2016, tienne compte des nouvelles simulations dont il dispose et des résultats de la concertation qu'il a menée avec les parlementaires. Les sujets qui demeureront en suspens pourront être traités au titre de la clause de rendez-vous, qu'il s'agisse de la prise en compte de l'effort fiscal, du « tunnel » encadrant ses

effets et de sa durée, ou encore de l'utilisation dans son assiette des recettes réelles de fonctionnement. En attendant, j'ai l'intention de retirer l'ensemble de mes amendements, quitte à les redéposer en séance.

M. Olivier Dussopt. En effet, l'amendement du Gouvernement lève des inquiétudes que nous étions nombreux à manifester quant à l'absence de vision pluriannuelle et à certains effets secondaires. Les amendements que nous avons déposés visaient, pour le plus radical d'entre eux, à supprimer l'article 58 – il sera naturellement retiré – et, pour les autres, que je retirerai pour la plupart et redéposerai en séance, à substituer la notion de revenu médian à celle de revenu moyen afin de mieux cerner la richesse ou la pauvreté des collectivités, ainsi qu'à tenir compte des budgets annexes dans le calcul du total des recettes réelles de fonctionnement sauf – cela va de soi – ceux qui sont liés à des services publics à caractère industriel ou commercial.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je vous sais gré, monsieur le président, d'avoir souligné les conditions baroques – et même exotiques – dans lesquelles nous examinons ce texte, et je comprends votre difficulté de méthode : l'amendement du Gouvernement, qui a des chances raisonnables d'être adopté par notre Commission, ajoute deux alinéas qui modifient l'économie générale de l'article 58. Il n'est donc guère utile de commencer par débattre des alinéas précédents.

Cela étant, nous nous apprêtions à proposer la suppression de cet article et, de ce fait, nous ne saurions considérer le report d'une mauvaise mesure comme une mauvaise nouvelle. Dans ces conditions, le groupe Les Républicains ne participera pas au vote sur l'amendement du Gouvernement, non plus que sur l'article 58 lui-même, mais je défendrai l'amendement de suppression de l'article pour rappeler notre opposition à cette réforme, car je ne partage pas l'optimisme de certains de nos collègues. Quant à nos autres amendements, notamment ceux relatifs aux communes nouvelles, leur examen et leur adoption nécessiterait une réécriture que les circonstances ne permettent pas. Je me contenterai donc de les déclarer défendus sans les exposer, pour y revenir en séance.

M. Paul Molac. L'amendement du Gouvernement rendant vaine toute discussion préalable de l'article 58, je me contenterai donc, à cette heure tardive, de revenir sur le problème de la création de communes nouvelles : il est parfois très difficile de procéder à des rapprochements entre communes. L'amendement II-CL34 que j'ai déposé sur ce sujet – et que je vais retirer – est le fruit de demandes qui m'ont été faites dans ma circonscription, où des projets de fusions entre communes ont été entravés par diverses complications.

Mme Marietta Karamanli. J'ai cosigné, à l'article 58, un premier amendement relatif à la prise en compte de l'effort fiscal et un second visant à envisager l'alignement de la situation des communes des communautés urbaines sur celle des métropoles, mais je les retire car le délai accordé à la réforme nous permettra d'y revenir. J'ajoute que le groupe Socialiste, républicain et citoyen

soutient fermement la nouvelle version de l'article 58 résultant de l'amendement présenté par le Gouvernement.

Mme Marie-Anne Chapdelaine, suppléant M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis. Au nom de M. Fourage, que je remplace aujourd'hui, j'émet d'ores et déjà un avis favorable à l'amendement du Gouvernement qui viendra en discussion en fin d'article, tout en précisant qu'il faudra l'affiner car il laisse subsister des références obsolètes et ne prévoit pas d'appliquer en 2016 les règles actuelles de répartition de la DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Je me contenterai de défendre l'amendement II-CL69, qui porte sur les communes nouvelles ; je retire les autres et laisserai le soin à M. Fourage, le cas échéant, de les défendre en séance publique.

L'amendement II-CL16 de M. Olivier Dussopt est retiré.

La Commission examine l'amendement II-CL35 de M. Jean-Frédéric Poisson, tendant à supprimer l'article 58.

M. Jean-Frédéric Poisson. Nous ne croyons pas que cette réforme de la DGF serve les communes. La politique gouvernementale en matière d'attribution de dotations aux collectivités territoriales impacte négativement leurs capacités d'investissement. Nous demandons, en conséquence, la suppression de cet article.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Je souhaite le retrait de cet amendement en faveur de celui du Gouvernement. A défaut, mon avis sera défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

L'amendement II-CL55 de M. Olivier Dussopt est retiré, de même que l'amendement II-CL34 de M. Paul Molac.

La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements II-CL64 de M. Jean-Frédéric Poisson, II-CL69 du rapporteur pour avis, II-CL66, II-CL67 et II-CL65 de M. Jean-Frédéric Poisson.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. En application de la loi du 16 mars 2015, les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier prochain et regroupant soit une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, soit toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre, disposeront pendant trois ans d'une garantie de maintien des montants de DGF précédemment versés à leurs communes membres, les exonérant de contribution au redressement des comptes publics.

Selon l'Association des maires de France (AMF), à ce jour cinquante-quatre communes nouvelles, regroupant 242 communes, devraient être constituées. Cependant, 437 autres projets de regroupement ont encore besoin de

temps. L'amendement II-CL69 de M. Fourage vise à accorder trois mois supplémentaires aux élus locaux pour faire aboutir ces projets, en leur permettant de délibérer jusqu'au 31 décembre 2015 sur le principe de la mise en place d'une commune nouvelle, même si, pour des raisons administratives, la création effective n'aurait lieu qu'au cours du 1^{er} trimestre 2016.

M. Paul Molac. L'amendement que j'ai retiré proposait un délai jusqu'au 1^{er} janvier 2017.

M. Jacques Péliissard. Accorder trois mois de plus n'a pas de sens : le temps de maturation est beaucoup plus long, surtout si vous votez le principe avant le 31 décembre 2015 et si c'est seulement après que sera pris l'arrêté du préfet. Une année supplémentaire serait plus pertinente.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Les dotations maintenues seraient-elles alors celles de 2015 ou de 2016 ?

M. Jacques Péliissard. Celles de 2016, à mon sens.

La Commission rejette l'amendement II-CL64.

Puis elle adopte l'amendement II-CL69.

En conséquence, les amendements II-CL66, II-CL67 et II-CL65 tombent.

Les amendements II-CL38 de Mme Marietta Karamanli, II-CL70 du rapporteur pour avis, II-CL41 de Mme Nathalie Appéré, II-CL60 de M. Olivier Dussopt, II-CL44, II-CL43 et II-CL47 de Mme Nathalie Appéré, II-CL39 de Mme Marietta Karamanli, II-CL51 de M. Olivier Dussopt, II-CL50 de Mme Nathalie Appéré, II-CL56 de M. Olivier Dussopt, II-CL71 et II-CL72 du rapporteur pour avis, II-CL46 de Mme Nathalie Appéré, II-CL73 du rapporteur pour avis, II-CL46 de Mme Nathalie Appéré, II-CL73 du rapporteur pour avis, II-CL53 de M. Olivier Dussopt, II-CL45 de Mme Nathalie Appéré, II-CL52 de M. Olivier Dussopt, II-CL42 de Mme Nathalie Appéré, II-CL74 du rapporteur pour avis et II-CL48 de Mme Nathalie Appéré sont successivement retirés.

La Commission examine l'amendement II-CL552 du Gouvernement.

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Je m'abstiendrai sur le vote de cet amendement, car la proposition de réforme de la DGF était une très bonne réforme, combattant les inégalités, et je regrette que le Gouvernement, qui a conduit un excellent travail en s'appuyant notamment sur le rapport de Mme Pires Beaune, ne soit pas en situation de la maintenir.

M. Jacques Valax. J'adopterai la même position que M. Le Bouillonec, pour les raisons que j'ai données en commission élargie.

La Commission donne un avis favorable à l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 58 modifié.

Article 59 : Création d'un fonds d'aide à l'investissement local

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

Article 60 : Répartition des concours de la mission Relations avec les collectivités territoriales

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 60 sans modification.

Article 61 : Règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale

La Commission examine, en discussion commune, les amendements II-CL75 du rapporteur pour avis, II-CL49 de Mme Nathalie Appéré, II-CL40 de Mme Marietta Karamanli et II-CL36 de M. Jean-Frédéric Poisson.

Les amendements II-CL75 et II-CL49 sont retirés.

Mme Marietta Karamanli. Mon amendement, semblable à un amendement défendu l'an dernier, porte sur le prélèvement alimentant le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Une progression plus lente serait aménagée pour les deux années 2016 et 2017. Le Comité des finances locales (CFL) a émis cette année un avis favorable à cette mesure.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Je m'en remets à la sagesse de la Commission.

La commission adopte l'amendement II-CL40.

En conséquence, l'amendement II-CL36 tombe.

La Commission examine ensuite l'amendement II-CL76 du rapporteur pour avis.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. À compter du 1^{er} janvier 2016, les versements et contributions au titre du FPIC devront être calculés en prenant en considération la création des nouvelles métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris. Regroupant des communes présentant de fortes disparités de richesse, ces métropoles auront un effet péréquateur ; cependant, elles risquent aussi d'avoir pour conséquence de réduire la solidarité avec les autres territoires.

Selon les simulations effectuées, le mode de calcul des contributions à l'échelle de la métropole du Grand Paris risque de limiter la contribution du territoire le plus riche de France à la solidarité nationale. Par ailleurs, il rendrait

conjointes, au sein du FPIC, les communes les moins aisées qui ne bénéficient pas de la dotation de solidarité urbaine « cible » (DSU-cible). Enfin, il reporterait sur la métropole l'ensemble des contributions dues par les communes éligibles aujourd'hui à la DSU-cible.

Aussi proposons-nous, afin de maintenir le niveau de solidarité au sein du FPIC, de faire des établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris le niveau de détermination des contributions ou versements au titre du FPIC.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CL68 rectifié de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Il s'agit de fixer le niveau de prélèvement des collectivités conjointes dès lors que celles-ci disposent d'un niveau de ressources supérieur à la moyenne. Le seuil serait fixé à 95 % du potentiel financier agréé (PFIA) moyen national en 2016, à 100 % en 2017.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Le relèvement du niveau de PFIA rendant une collectivité conjointe au titre du FPIC pose plusieurs problèmes. Tout d'abord, le fonds de péréquation a été conçu pour que tous les ensembles intercommunaux soient contributeurs ou bénéficiaires du FPIC, quitte à ce que les contributions par habitant soient peu élevées au centre de la courbe.

Le fait que, chaque année, un nombre non négligeable d'entités cessent d'être conjointes grâce au dispositif de lissage, avant de le redevenir le cas échéant par la suite, obérerait la lisibilité du barème et la prévisibilité des contributions.

Surtout, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a fourni au CFL des simulations, dont il ressort que relever de 90 % à 100 % du PFIA moyen national le seuil de contribution ferait passer le nombre de groupements contributeurs de 1 011 à 792, couvrant une population de 26,7 millions d'habitants au lieu de 37,2 millions, tandis que leur contribution moyenne par habitant passerait de 21 à 29 euros. C'est pourquoi nous demandons le retrait de cet amendement.

Mme Marietta Karamanli. Le CFL n'était pas favorable à cet amendement l'an dernier, mais il l'est cette année. Il s'agit de demander aux « plus riches des riches » un effort en faveur des plus pauvres, et ce dans le cadre d'une enveloppe fermée : les finances de l'Etat n'en seront donc pas affectées.

M. Pascal Popelin. Je ne peux qu'adhérer aux principes sous-jacents à l'amendement, mais, en l'absence de simulation précise sur les effets de celui-ci, je ne peux le voter.

La Commission rejette l'amendement.

L'amendement II-CL54 de M. Olivier Dussopt est retiré.

La Commission examine l'amendement II-CL77 du rapporteur pour avis.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Il s'agit d'enserrer dans un délai de deux mois la procédure de répartition libre des contributions et prélèvements au titre du FPIC, en prévoyant la possibilité pour un conseil municipal de s'opposer à la répartition proposée par l'organe délibérant de l'EPCI dans un délai d'un mois à compter de sa notification.

La Commission adopte l'amendement.

L'amendement II-CL59 de M. Olivier Dussopt est retiré.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements II-CL58 et II-CL57 de M. Olivier Dussopt.

M. Olivier Dussopt. Le Gouvernement propose d'exonérer de contribution au titre du FPIC les communes éligibles à la DSU-cible. Je propose, par l'amendement II-CL58, d'en exonérer toutes celles éligibles à la DSU et néanmoins amenées à contribuer par le fait qu'elles appartiennent à une intercommunalité considérée comme riche, dès lors que leur potentiel financier moyen par habitant est inférieur à la moyenne de leur strate démographique.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Exempter du prélèvement, parmi les 875 communes éligibles à la DSU, toutes celles qui appartiennent à un EPCI contributeur conduirait à exempter deux fois plus de communes. Il serait alors impossible, pour les autres communes, de verser leur part sans atteindre le plafond de 13 % de leurs recettes.

Je vous demande donc de bien vouloir retirer l'amendement. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

M. Olivier Dussopt. Toutes les communes éligibles à la DSU n'appartiennent pas à un EPCI contributeur : c'est le cas d'une minorité seulement. Avec la double condition prévue, l'amendement ne concernerait qu'une vingtaine ou une trentaine de communes.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Redéposez l'amendement en séance : nous aurons alors toutes les données.

M. Jean-Frédéric Poisson. Nous soutiendrons cet amendement, car il est important de prendre en considération les possibles disparités de richesse entre un établissement intercommunal et l'une de ses communes membres.

La Commission adopte l'amendement II-CL58.

En conséquence, l'amendement II-CL57 tombe.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 61 modifié.

Après l'article 61

Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis suppléante, la commission adopte l'amendement II-CL37 de M. Paul Molac exonérant de taxe de séjour les résidents dans les structures spécialisées dans l'accueil des personnes handicapées.

Elle examine ensuite l'amendement II-CL78 du rapporteur pour avis.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Il s'agit de retenir, pour la détermination et la révision des attributions de compensation, le même dispositif de consentement implicite des communes que celui proposé par M. Fourage pour la répartition de la dotation de centralité et des contributions au titre du FPIC.

La Commission adopte l'amendement.

Article 62 : *Abaissement du plafond de cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)*

La Commission examine l'amendement II-CL79 du rapporteur pour avis, tendant à supprimer l'article.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Comme annoncé au cours de la commission élargie, nous souhaitons le maintien à 1 % du taux de cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 62 est supprimé.

Après l'article 62

La Commission examine l'amendement II-CL425 du Gouvernement.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Je suis favorable à cet amendement, qui permettra de financer l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques par la dotation générale de décentralisation (DGD) « Bibliothèques ».

La Commission donne un avis favorable à l'amendement.

*

* *

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Associations représentatives des élus locaux

Association des maires de France (AMF) :

- M. Philippe Laurent, maire de Sceaux, secrétaire général de l'AMF
- M. Antoine Homé, maire de Wittenheim, rapporteur de la commission des Finances et de la fiscalité de l'AMF
- Mme Nathalie Brodin, responsable du département Finances et fiscalité locale de l'AMF
- Mme Claire Gekas, conseillère technique DGF de l'AMF

Association des petites villes de France (APVF) :

- M. Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour, premier vice-président délégué de l'APVF
- Mme Laurence Tartour, conseillère finances locales, affaires scolaires et éducation de l'APVF

Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) :

- M. Jean-Claude Boulard, président de la communauté urbaine Le Mans métropole, maire du Mans
- M. Franck Claeys, directeur Économie et finances territoriales de l'AMGVF

Assemblée des communautés de France (AdCF) :

- M. Charles-Éric Lemaigen, président de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire, président de l'AdCF
- M. Loïc Cauret, président de la communauté de communes Lamballe Communauté, maire de Lamballe, président délégué de l'AdCF
- Mme Estelle Grelier, députée de la Seine-Maritime, conseillère communautaire de la communauté d'agglomération de Fécamp Caux Littoral
- M. Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF
- Mme Claire Delpech, responsable finances et fiscalité de l'AdCF
- Mme Montaine Blonsard, chargée des relations parlementaires de l'AdCF

Association des communautés urbaines de France (ACUF) :

- M. Patrice Vergriète, président de la communauté urbaine de Dunkerque, maire de Dunkerque
- M. Olivier Landel, délégué général de l'ACUF
- M. Patrick Lambert, directeur général de la communauté de Dunkerque

Assemblée des départements de France (ADF) :

- M. Dominique Bussereau, président de l'ADF, président du conseil départemental de la Charente-Maritime, député de la Charente-Maritime
- Mme Anne Bouillot, conseillère financière de l'ADF
- Mme Marylène Jouvien, attachée parlementaire de l'ADF

Association des régions de France (ARF) :

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

Autres organismes et administrations auditionnés

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) :

- M. François Deluga, maire du Teich, président du CNFPT
- M. Jacques Goubin, directeur de cabinet du président du CNFPT
- M. Vincent Potier, directeur général du CNFPT
- M. Christophe Guérin-Linxe, conseiller technique auprès du président du CNFPT

Direction générale des collectivités locales (DGCL) :

- M. Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales
- Mme Françoise Taheri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- M. François Lafond, chef du bureau des concours financiers de l'État
- Mme Anne Baretaud, adjointe au chef du bureau des concours financiers de l'État

Statorial finances :

- M. Jean-Pierre Coblentz, directeur associé