

N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse générale
Députée

ANNEXE N° 40

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteuse spéciale : Mme Christine PIRES BEAUNE

Députée

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 7 |
| PREMIÈRE PARTIE : LES FINANCES LOCALES SONT CONFRONTÉES AU DÉFI DE LA SOUTENABILITÉ DE LA DIMINUTION DU MONTANT DE LA DGF EN 2016 ET 2017 | 9 |
| I. LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES : UN EFFORT RECONDUIT DANS UN ENVIRONNEMENT EN PLEINE MUTATION | 9 |
| A. LA RECONDUCTION EN 2016 DES MODALITÉS DE LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES..... | 9 |
| B. LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION..... | 11 |
| C. UNE RÉPONSE AUX CRAINTES SUR LE NIVEAU DE L'INVESTISSEMENT LOCAL EN 2016..... | 12 |
| II. 99,7 MILLIARDS D'EUROS DE TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2016 | 15 |
| DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i> | 19 |
| I. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION POUR 2016 | 19 |
| A. LE PROGRAMME 119 <i>CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS</i> | 21 |
| 1. Le soutien aux projets des communes et groupements de communes..... | 21 |
| a. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) | 22 |
| b. La dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements | 23 |
| c. La dotation politique de la ville (DPV)..... | 23 |
| d. Les autres dotations financées sur l'action..... | 24 |
| 2. La dotation générale de décentralisation des communes..... | 25 |
| 3. Le soutien aux projets des départements | 25 |
| 4. La dotation générale de décentralisation des départements..... | 26 |
| 5. La dotation générale de décentralisation des régions | 27 |
| 6. La dotation générale de décentralisation concours particuliers | 28 |

| | |
|--|----|
| B. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION | 29 |
| 1. L'action 1 <i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i> | 29 |
| 2. L'action 2 <i>Administration des relations avec les collectivités territoriales</i> | 31 |
| 3. L'action 4 <i>Dotations outre-mer</i> | 32 |
| 4. L'action 5 <i>Fonds interministériel de prévention de la délinquance</i> | 33 |
| 5. L'évaluation de la performance | 33 |
| a. Les indicateurs les plus représentatifs de la mission | 33 |
| b. Le volet « performances » du programme 122..... | 34 |
| II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2016 | 34 |
| A. LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE..... | 35 |
| 1. Des crédits ouverts pour les collectivités en prise à des difficultés momentanées de trésorerie | 35 |
| 2. Aucune ouverture de crédit au titre des actions spécifiques à l'outre-mer | 36 |
| B. LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES | 36 |
| 1. Des crédits adaptés au montant des impositions..... | 37 |
| a. <i>L'action 1</i> Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissement et divers organismes | 37 |
| b. <i>L'action 2</i> Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers..... | 38 |
| c. <i>L'action 3</i> Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties | 38 |
| d. <i>L'action 4</i> Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) | 39 |
| 2. Le dispositif de mesure de la performance | 39 |
| TROISIÈME PARTIE : LA RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL | 41 |
| I. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE ET ATTENDUE | 43 |
| A. LE CONSTAT D'UNE DGF À BOUT DE SOUFFLE | 43 |
| B. LE CONSENSUS AUTOUR D'UNE ÉVOLUTION VERS UN DISPOSITIF PLUS JUSTE ET MOINS COMPLEXE..... | 44 |

| | |
|--|-----|
| II. LE PROJET DE LOI PROPOSE UNE DGF PLUS JUSTE ET DAVANTAGE PÉRÉQUATRICE | 45 |
| A. LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS INJUSTIFIÉES | 46 |
| B. LA REMISE À PLAT DES COMPOSANTES FIGÉES | 48 |
| 1. Au sein de la dotation forfaitaire des communes | 48 |
| 2. Au sein de la DGF des EPCI | 48 |
| C. LE RENFORCEMENT DU CIBLAGE ET DE L'EFFICACITÉ DE LA PÉRÉQUATION | 49 |
| III. LA RÉFORME PROPOSÉE EST À LA FOIS PROGRESSIVE ET SOUTENABLE | 51 |
| A. LA MISE EN ŒUVRE DE MÉCANISMES DE GARANTIE ET DE PLAFONNEMENT | 51 |
| B. LA PRISE EN COMPTE DE LA SOUTENABILITÉ DE LA RÉFORME | 52 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 55 |
| <i>Article 58</i> : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal | 57 |
| <i>Après l'article 58</i> | 89 |
| <i>Article additionnel après l'article 58 Desserrement</i> : des règles d'attribution de la dotation politique de la ville | 91 |
| <i>Article 59</i> : Création d'une dotation budgétaire d'aide à l'investissement local | 91 |
| <i>Article 60</i> : Répartition des concours de la mission Relations avec les collectivités territoriales | 94 |
| <i>Article 61</i> : Modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale | 95 |
| <i>Après l'article 61</i> | 111 |
| <i>Article additionnel après l'article 61</i> : Rapport au Parlement sur l'utilisation des ressources du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) | 113 |
| <i>Article 62</i> : Réduction du taux plafond de la cotisation obligatoire des employeurs territoriaux au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de 1 % à 0,8 % | 113 |
| <i>Après l'article 62</i> | 116 |
| ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE | 119 |

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

À cette date, 35 % des réponses étaient parvenues à la Rapporteuse spéciale.

INTRODUCTION

Le présent rapport spécial relatif aux crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* pour 2016 s'inscrit dans un double contexte de nouvelle contribution au redressement des finances via la minoration de 3,67 milliards d'euros de la dotation globale de financement (DGF) pour l'ensemble des collectivités territoriales et de projet de réforme de cette même dotation pour ce qui concerne le bloc communal.

Ce double contexte doit, selon la Rapporteuse spéciale, être l'occasion d'instiller davantage d'équité, de simplicité et de prévisibilité au sein d'une DGF devenue au fil des réformes et des compensations un magma incompréhensible à l'exception de quelques initiés, constitué de différentes couches de sédimentation qui en fossilise les injustices et creuse le décalage avec la réalité des ressources et des charges que connaissent les collectivités.

Il y a donc, contrairement à ce que pensent beaucoup, urgence à réformer afin de permettre à chacune des collectivités territoriales de ce pays de disposer, à côté des recettes fiscales, des différents prélèvements sur recettes qui leur sont destinés, des dégrèvements et des dotations budgétaires, d'une DGF en rapport direct avec sa situation et sa place au sein du territoire.

La Rapporteuse spéciale partage néanmoins un certain nombre des inquiétudes des responsables des collectivités locales quant aux conséquences de cet effort sans précédent sur le niveau des investissements publics et sur le tissu économique.

Sur ce sujet, le présent projet de loi de finances permet de préserver, autant que possible, les capacités des collectivités territoriales à investir afin de maintenir la qualité des services publics territoriaux, mais aussi, plus globalement de la santé de notre économie nationale.

L'ensemble des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales représente en 2016 un montant de **99,7 milliards d'euros** à périmètre courant, soit une diminution de 1,8 % par rapport à la loi de finances initiale 2015.

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 (soit **3,83 milliards d'euros en autorisations d'engagement** sur un total de 99,71 milliards d'euros), et près de 8 % des concours de l'État aux collectivités (sur un total de 50,93 milliards d'euros). Elle ne retrace donc qu'une partie minime de l'effort financier de l'État.

PREMIÈRE PARTIE : LES FINANCES LOCALES SONT CONFRONTÉES AU DÉFI DE LA SOUTENABILITÉ DE LA DIMINUTION DU MONTANT DE LA DGF EN 2016 ET 2017

I. LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES : UN EFFORT RECONDUIT DANS UN ENVIRONNEMENT EN PLEINE MUTATION

La contribution au redressement des finances publiques s'est traduite, en 2014, par une baisse de la dotation globale de fonctionnement des collectivités de 1,5 milliard d'euros, supportée par la composante forfaitaire des dotations de chaque catégorie de collectivité territoriale et par la dotation d'intercommunalité pour les EPCI.

Pour la période 2015-2017, le Gouvernement a décidé d'un plan de réduction des dépenses publiques de 50 milliards d'euros, présenté comme étant nécessaire à la relance de la compétitivité nationale et approuvé par le Parlement lors du vote du programme de stabilité.

Ces économies s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques, et les collectivités territoriales prendront donc à leur charge, durant cette période triennale, un montant total de 11 milliards d'euros, soit 3,67 milliards d'euros en 2016 sur les concours financiers de l'État.

A. LA RECONDUCTION EN 2016 DES MODALITÉS DE LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En ce qui concerne les modalités de contribution au redressement des finances publiques, le Gouvernement a choisi de s'inscrire dans la continuité de celles appliquées en 2014 et 2015.

La réduction en 2016 de 3,67 milliards d'euros de l'enveloppe « normée » des concours de l'État aux collectivités territoriales sera ainsi réalisée entre les différents niveaux de collectivités locales et au sein de chaque catégorie selon des règles similaires à 2015 telles que prévues à l'article 58 du présent projet de loi de finances.

Comme en 2014 et 2015, la diminution des concours financiers de l'État aux collectivités pour 2016 porte sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). Au sein de chacune des catégories de collectivité, la répartition de l'effort s'effectuera au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon péréquée pour les départements et au prorata des recettes totales pour les régions, avec définition d'une quote-part pour les régions d'outre-mer.

Pour 2016, le Gouvernement propose d'actualiser cette clé de répartition sur la base des recettes totales figurant dans les comptes de gestion 2013, soit 2,071 milliards d'euros pour les communes et les intercommunalités, 1,148 milliard d'euros pour les départements et 451 millions d'euros pour les régions.

Pour le bloc communal, la répartition de la baisse entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est effectuée en fonction des recettes réelles de fonctionnement, **hors retraitement des flux croisés entre communes et EPCI que constituent les attributions de compensation**, soit, comme en 2014 et 2015, 70 % à la charge des communes et 30 % à la charge des EPCI. En 2016, le montant de la minoration sera calculé sans tenir compte des recettes exceptionnelles.

Pour les communes, la dotation forfaitaire sera minorée de **1,45 milliard d'euros**. Cette minoration est répartie entre les communes au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de services entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres, telles que constatées au 1^{er} janvier de l'année de répartition dans les derniers comptes de gestion disponibles.

Le montant de la dotation d'intercommunalité des EPCI à fiscalité propre de métropole et des départements d'outre-mer connaîtra quant à lui une baisse de **621 millions d'euros**. Celle-ci sera répartie entre les EPCI à fiscalité propre au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, minorée des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de services entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres, telles que constatées au 1^{er} janvier de l'année de répartition dans les derniers comptes de gestion disponibles.

Pour les départements, confrontés à des difficultés spécifiques au regard de la progression des dépenses au titre des allocations individuelles de solidarité, accentuée en période de crise, le Gouvernement propose, en suivant ainsi les préconisations du Comité des finances locales (CFL), que la baisse de la DGF soit modulée de manière péréquée avec une répartition en fonction d'un indice synthétique composé d'une part, à 70 % du rapport entre le revenu par habitant du département et le revenu moyen par habitant au niveau national et d'autre part, à 30 % du rapport entre le taux moyen national d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties pour l'ensemble des départements et le taux de cette taxe voté par le département.

Les représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF) ont exprimé, lors de leur audition par la Rapporteur spéciale, leurs plus grandes réserves sur la baisse programmée de leurs dotations. Selon eux, les départements

ne sont plus en mesure d'absorber de nouvelles charges issues de dépenses nouvelles liées aux allocations individuelles de solidarité (AIS). La Rapporteuse spéciale rappelle à cet égard que la ministre de la décentralisation a annoncé le 15 octobre devant l'ADF, à Troyes, une aide d'urgence destinée aux départements dans l'incapacité d'assumer financièrement le versement du revenu de solidarité active (RSA). Cette aide devrait figurer au sein de la loi de finances rectificative pour 2015.

Concernant les régions, le Gouvernement propose que la baisse de la DGF soit répartie en fonction des recettes totales, hors emprunt et hors prélèvements relatifs au Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). La spécificité des régions d'outre-mer sera prise en compte par l'intermédiaire d'une quote-part, calculée en appliquant au montant de la baisse de la DGF des régions le rapport minoré de 6 % entre la population outre-mer et la population nationale.

B. LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION

Afin que la contribution au redressement des finances publiques en 2016 soit soutenable pour les collectivités les plus pauvres, le présent projet de loi de finances prévoit, comme en 2015, que la baisse de la DGF s'accompagne d'un renforcement de la péréquation en faveur des collectivités les plus défavorisées.

Rappelons en effet que pour les communes éligibles à la DSR cible en 2015, les effets de la contribution au redressement des finances publiques ont été globalement neutralisés par la progression de la péréquation entre 2014 et 2015. La progression de la péréquation au sein de la DGF a permis de réduire l'effort demandé aux communes éligibles à la DSR cible en 2015 à 0,36 % de leurs recettes réelles de fonctionnement (RRF). Pour les communes éligibles à la DSU cible, cet effort est ramené à 0,39 % des RRF.

La péréquation continue donc de progresser, comme en 2015, puisque la péréquation verticale augmente de 317 millions d'euros (dont 297 millions d'euros pour le bloc communal) et que la péréquation horizontale augmente de 220 millions d'euros. L'ensemble de ces dispositifs de péréquation permet d'atténuer fortement l'impact de la baisse des dotations pour les collectivités dont les ressources sont les plus faibles.

En 2016, la dotation de solidarité urbaine (DSU) sera augmentée de 180 millions d'euros et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 117 millions d'euros. Il est prévu que cette progression soit financée pour moitié par la minoration des compensations d'exonération et pour moitié par un écrêtement interne de certaines composantes de la DGF.

Par ailleurs, le Gouvernement, répondant aux nombreux souhaits émis par le Comité des finances locales à ce sujet, entend apporter une solution à la situation des communes pauvres qui, du fait de leur appartenance à des territoires riches, sont contributrices nettes au titre du fonds national de péréquation des

ressources intercommunales et communales (FPIC). Il propose d'exonérer de contribution au titre du FPIC l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants classées parmi les 250 premières éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (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 dotation de solidarité rurale (DSR) fraction péréquation (ex – DSR cible).

Enfin, conformément à l'article 61 du présent projet, dans un double objectif de poursuite de la péréquation et de soutenabilité de l'effort, le Gouvernement propose de stabiliser les ressources du Fonds de Solidarité des communes de la Région Ile-de-France (FSRIF), qui remplit une fonction majeure de redistribution en Île-de-France, et de créer une étape intermédiaire dans l'objectif de ressources du FPIC, fixée à 1 milliard d'euros. Ainsi les ressources du FPIC progresseront de 220 millions d'euros entre 2015 et 2016, soit une progression quasi équivalente à celle opérée entre 2014 et 2015 (210 millions d'euros) mais inférieure à celle prévue initialement par la loi de finances pour 2012.

C. UNE RÉPONSE AUX CRAINTES SUR LE NIVEAU DE L'INVESTISSEMENT LOCAL EN 2016

Les représentants des élus locaux que la Rapporteuse spéciale a eu l'occasion de rencontrer dans le cadre de la préparation de l'examen du présent projet de loi de finances ont tous fait part de leur crainte de voir les dépenses d'investissement des collectivités territoriales pâtir de la baisse programmée de leurs dotations.

Les dépenses d'investissement des collectivités locales représentent traditionnellement environ 70 % de l'investissement public civil soit plus de 50 milliards d'euros. En 2014, les collectivités locales 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. Selon le rapport de l'Observatoire des finances locales ⁽¹⁾, cette situation est le résultat de la baisse des trois postes de dépenses (les dépenses d'équipement, les subventions d'équipement et autres dépenses d'investissement). Toutefois, ce repli est plus marqué pour les dépenses d'équipement (– 9,9 %).

En 2014, année électorale pour les communes, 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

(1) Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2015*, sous la direction d'André Laignel, maire d'Issoudun, premier vice-président délégué de l'AMF, président de l'Observatoire des finances locales, et de Charles Guené, sénateur de la Haute-Marne, rapporteur de l'Observatoire des finances locales, septembre 2015, page 32.

28,2 milliards d'euros, soit 75,4 % des dépenses de l'ensemble des collectivités locales. La baisse est moins marquée pour les départements (- 2,2 %). À l'inverse, les dépenses d'équipement des régions progressent de 5,9 %.

S'il est vrai qu'une baisse de l'investissement est souvent constatée l'année suivant les élections municipales, nombre d'élus locaux ont insisté sur le risque de voir l'investissement des collectivités territoriales s'effondrer en raison de la conjonction de ce phénomène avec la baisse prévue des dotations.

Cette approche intuitive, partagée par la rapporteure spéciale, n'est pas confirmée par l'analyse de la situation financière des collectivités locales en 2014 réalisée par la Cour des comptes ⁽¹⁾, selon qui cette situation « *ne permet pas d'établir une relation directe entre la baisse de leurs investissements et celle de la DGF versée par l'État. Certes, on peut faire l'hypothèse que l'évolution des transferts financiers, qui représentent près de la moitié (46 %) des recettes consolidées des collectivités locales, influe sur celle de leur épargne brute. Il n'existe en revanche pas au niveau global de lien direct entre l'évolution de cette épargne brute et celle de leurs dépenses d'investissement. Par exemple, le recul des dépenses d'investissement du bloc communal (- 3,6 milliards d'euros) a été beaucoup plus important en 2014 que celui de leur épargne brute (- 930 millions d'euros).* »

Le Gouvernement considère quant à lui que la baisse de la DGF, qui représente 1,6 % des recettes totales des collectivités locales, constituera une contrainte pour la seule section de fonctionnement, sans nécessairement dégrader la capacité d'autofinancement des collectivités. Des marges de manœuvre existeraient, notamment en renforçant la mutualisation. Ainsi, la contrainte budgétaire devrait inciter les collectivités territoriales à adapter leur organisation et leurs modalités d'intervention afin de mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, notamment de la masse salariale, et de préserver leurs investissements.

Pour autant, afin de tenir compte du réel ralentissement constaté sur le terrain et de son impact sur l'économie réelle, le Gouvernement a entendu les alertes des élus locaux et a décidé d'amplifier les mesures de soutien à l'investissement public local déjà adoptées en loi de finances initiale pour 2015 ou en cours d'année. Un fonds doté de 1 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 150 millions d'euros de crédits de paiement est ainsi prévu à l'article 59 du présent projet de loi pour soutenir l'investissement des communes et des intercommunalités. De la même façon, les dépenses éligibles au remboursement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) sont élargies aux dépenses d'entretien des bâtiments à l'article 11 du présent projet de loi.

(1) Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2015, synthèse, page 24.

Le fonds sera constitué de deux enveloppes :

– une enveloppe de 500 millions d’euros sera consacrée à de grandes priorités d’investissement définies entre l’État et les communes et intercommunalités, notamment pour la transition énergétique, l’accessibilité et le logement. Les crédits seront gérés en proximité par les préfets de région ;

– une enveloppe de 500 millions d’euros sera spécifiquement dédiée aux bourgs-centres et aux villes petites et moyennes. D’une part 300 millions d’euros seront mobilisés pour accompagner le développement des villes et des villages de moins de 50 000 habitants.

D’autre part, la dotation d’équipement des territoires ruraux sera majorée de 200 millions d’euros afin de la maintenir à son niveau exceptionnel en 2015, soit 816 millions d’euros pour soutenir les projets portés par les petites communes.

Ce fonds de 1 milliard d’euros sera accompagné de mesures complémentaires en faveur du soutien à l’investissement local.

Il s’agit d’abord d’un élargissement des attributions du FCTVA aux dépenses acquittées par les collectivités pour l’entretien des bâtiments publics, pour un coût en année pleine de 143 millions d’euros. Le projet de loi de finances prévoit également que le FCTVA progresse de 17 millions d’euros pour s’élever, en 2015, à 5,98 milliards d’euros, sous l’effet de la dynamique des investissements réalisés par les collectivités locales mais aussi par l’élargissement de l’assiette des dépenses éligibles à un remboursement au titre du FCTVA aux dépenses d’entretien des bâtiments publics réalisées après le 1^{er} janvier 2016. Il convient de rappeler que le FCTVA constitue le mécanisme de soutien à l’investissement public le plus important, en direction principalement du bloc communal qui bénéficie traditionnellement des trois quarts du fonds.

Ces mesures doteront les collectivités territoriales de capacités nouvelles pour engager des investissements en soutien de l’activité économique et du développement de tous les territoires.

Par ailleurs, la dotation politique de la ville (DPV) sera dotée de 100 millions d’euros en autorisations d’engagement et 74,3 millions d’euros en crédits de paiement afin de poursuivre l’objectif de correction des inégalités à l’échelle des quartiers dans le cadre de la politique de la ville.

Pour autant, la Rapporteuse spéciale a considéré qu’il convenait d’aller plus loin dans le soutien à la politique d’investissement des collectivités locales en 2016.

Ainsi, lors de l’examen de la première partie du présent projet de loi de finances, la commission des finances, à l’initiative de députés de différents groupes et de la Rapporteuse spéciale, a adopté un amendement qui permet

d'étendre l'éligibilité à ce fonds aux dépenses d'entretien de la voirie, lesquels constituent un poste de dépenses important des collectivités.

La Rapporteuse spéciale souhaite également souligner combien il est important de préserver, sur l'ensemble de notre territoire, la qualité des services publics locaux. En effet, en raison de l'importance et de la durée de la crise économique que nous subissons, nos concitoyens ont plus que jamais besoin d'être assurés de pouvoir s'appuyer sur des services publics de proximité et de qualité, dont le rôle est essentiel et reconnu.

Il faut donc s'assurer que la baisse des dotations prévue par le présent projet de loi de finances ne conduise à faire périliter nombre de politiques publiques mises en œuvre par les responsables des collectivités territoriales.

II. 99,7 MILLIARDS D'EUROS DE TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2016

Les transferts financiers de l'État vers les collectivités se distinguent selon trois périmètres différents.

• Les **concours financiers de l'État aux collectivités territoriales** rassemblent 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 3,67 milliards d'euros prévu en 2016 porte sur ce périmètre, qui s'élève à **50,93 milliards d'euros** selon les dispositions prévues dans le présent projet de loi de finances.

Il faut ici signaler le changement introduit par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ qui consacre la disparition de la notion « d'enveloppe normée » au profit de celle « d'ensemble » des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Au-delà d'un simple changement sémantique, ce changement de périmètre implique que le FCTVA qui, jusqu'à l'année dernière, était identifié en dehors de l'enveloppe des concours de l'État sur laquelle pesait une norme d'évolution, est désormais intégré dans un ensemble plus vaste, sur lequel pèsera cette norme d'évolution.

Selon les dispositions de l'article 14 de la loi précitée, cet ensemble est constitué par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales d'une part et les crédits du budget général relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, hors crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire, d'autre part.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014.

Ce même article acte également la baisse des dotations aux collectivités en précisant qu'à périmètre constant, l'ensemble des concours financiers ne peut excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

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

(en milliards d'euros)

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

Source : Projets annuels de performances.

• 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 comprennent les subventions des autres ministères, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars ainsi que 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.

• **L'intégralité des transferts financiers de l'État** en faveur des collectivités territoriales comprend l'ensemble précédent auquel s'ajoutent la fiscalité transférée et le financement des fonds régionaux de l'apprentissage. Au total, cela représente **99,7 milliards d'euros** à périmètre courant, soit un montant en diminution de 1,2 % par rapport à la loi de finances initiale 2015.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales retracés dans le tableau ci-après :

**TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
EN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016**

(en millions d'euros)

| En autorisations d'engagement (AE) | LFI 2015 | PLF 2016 à périmètre constant | Évolution | Mesures de transfert et de périmètre | PLF 2016 à périmètre courant |
|--|---------------|-------------------------------------|----------------|--|------------------------------------|
| Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement | 36 607 | 33 107 | - 9,6 % | 2 | 33 109 |
| Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs | 19 | 17 | - 7,8 % | 0 | 17 |
| Dotation élu local | 65 | 65 | 0 % | 0 | 65 |
| Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse | 41 | 41 | 0 % | 0 | 41 |
| Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion | 500 | 500 | 0 % | 0 | 500 |
| Dotation départementale d'équipement des collèges | 326 | 326 | 0 % | 0 | 326 |
| Dotation régionale d'équipement scolaire | 661 | 661 | 0 % | 0 | 661 |
| Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles | 5 | 0 | - 100 % | 0 | 0 |
| Dotation globale de construction et d'équipement scolaire | 3 | 3 | 0 % | 0 | 3 |
| Dotation de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements | 25 | 76 | 202,8 % | 0 | 76 |
| Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale – en partie variable d'ajustement | 1 826 | 1 609 | - 11,9 % | 0 | 1 609 |
| Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) – en partie variable d'ajustement | 193 | 171 | - 11,4 % | 0 | 171 |
| Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale – en partie variable d'ajustement | 655 | 635 | - 3,0 % | 0 | 635 |
| Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants | 4 | 4 | 0 % | 0 | 4 |
| Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport | 0 | 0 | 0 % | 79 | 79 |
| Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte | 83 | 83 | 0 % | 0 | 83 |
| Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) | 3 324 | 3 324 | 0 % | 0 | 3 324 |
| Dotation de garantie des reversements des FDPTP | 423 | 423 | 0 % | 0 | 423 |
| Dont dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés | 0 | 0 | 0 % | 0 | 0 |
| Dotation de compensation des nuisances aéroportuaires | 7 | 7 | 0 % | 0 | 7 |
| Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) | 5 961 | 5 979 | + 0,3 % | 0 | 5 979 |
| Total Prélèvements sur recettes | 50 729 | 47 031 | - 7,3 % | 81 | 47 111 |
| Dotation équipement des territoires ruraux (DETR) | 816 | 816 | 0 % | 0 | 816 |
| Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements | 0 | 800 | | | 800 |
| Dotation globale d'équipement des départements | 219 | 219 | 0 % | 0 | 219 |
| Dotation générale de décentralisation (Mission RCT) | 1 614 | 1 614 | 0 % | 0 | 1 614 |
| Dotation politique de la ville (anciennement dotation de développement urbain) | 100 | 100 | 0 % | 0 | 100 |
| Dotation pour les titres sécurisés | 18 | 18 | 0 % | 0 | 18 |
| Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées | 0 | 0 | 0 % | 0 | 0 |
| Dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques | 0 | 40 | | | 40 |
| Dotations outre-mer | 150 | 138 | - 7,9 % | 0 | 138 |
| Travaux divers d'intérêt local - réserve exécutive | 15 | 8 | - 45,3 % | | 8 |
| Subventions diverses | 3 | 3 | 0 % | 69 | 72 |
| Total Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL) | 2 935 | 3 756 | + 28 % | 69 | 3 826 |
| TOTAL concours de l'État en faveur des collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL) | 53 648 | 50 779 | - 5,3 % | 150 | 50 929 |

| | | | | | |
|--|----------------|---------------|----------------|------------|---------------|
| Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères | 2 366 | 2 242 | - 5,2 % | 0 | 2 242 |
| Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) | 105 | 8 | - 92,0 % | 0 | 8,4 |
| Contrepartie de divers dégrèvements législatifs | 10 612 | 11 241 | + 5,9 % | 0 | 11 241 |
| Produit des amendes de police de la circulation et des radars | 667 | 667 | - 0,1 % | 0 | 667 |
| Transferts financiers de l'État, hors fiscalité transférée et formation professionnelle | 67 398 | 64 937 | - 3,7 % | 150 | 65 087 |
| Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983) | 9 841 | 10 064 | 2,3 % | 0 | 10 064 |
| Cartes grises (régions) | 2 062 | 2 140 | + 3,8 % | 0 | 2 140 |
| <i>Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (hors DMTO-RTP)</i> | 7 779 | 7 924 | + 1,9 % | 0 | 7 924 |
| Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983) | 12 397 | 12 607 | 1,7 % | 0 | 12 607 |
| <i>Quote-part de TICPE (départements) – loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 & loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 (RMI / RSA)</i> | 5 861 | 5 881 | + 0,3 % | 0 | 5 881 |
| <i>Acte II hors RSA (principalement loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales – LRL) et compensation de la suppression de la « vignette »</i> | 6 536 | 6 727 | + 2,9 % | 0 | 6 727 |
| <i>dont Quote-part de TICPE (régions)</i> | 3 213 | 3 437 | | | 3 437 |
| <i>dont Quote-part de TICPE (départements)</i> | 655 | 671 | | | 671 |
| <i>dont Quote-part de TSCA (départements)</i> | 2 668 | 2 619 | | | 2 619 |
| Fiscalité transférée suite à la réforme de la fiscalité directe locale | 7 072 | 7 085 | + 0,2 % | 0 | 7 085 |
| Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (départements) | 3 408 | 3 359 | - 1,4 % | 0 | 3 359 |
| Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (communes) | 803 | 753 | - 6,2 % | 0 | 753 |
| Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP) | 489 | 498 | + 1,8 % | 0 | 498 |
| Frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB) | 2 372 | 2 476 | + 4,4 % | 0 | 2 476 |
| Fiscalité transférée à divers titres | | | | | |
| <i>Quote-part de TSCA au titre de l'article 53 de la LFI pour 2005 (SDIS - départements)</i> | 1 057 | 1 037 | - 1,9 % | 0 | 1 037 |
| <i>Quote-part de TSCA au titre de l'article 11-II de la LFR pour 2006 (BMP de Marseille)</i> | 10 | 10 | 0 % | | 10 |
| <i>Quote-part de TICPE attribuée au département de Mayotte (départementalisation)</i> | 17 | 17 | - 2,0% | | 17 |
| <i>Quote-part de TICPE liée aux lois MAPTAM et NOTRe</i> | | | | 6 | 6 |
| Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité | | | | | |
| Frais d'assiette et de recouvrement de la TFPB au profit des départements (fonds de compensation pérequé) | 874 | 906 | + 3,7 % | 0 | 906 |
| Total Fiscalité transférée hors formation professionnelle et apprentissage | 31 268 | 31 727 | + 1,4 % | 6 | 31 733 |
| Financement budgétaire de la formation professionnelle et de l'apprentissage | 2 832 | 2 827 | - 0,2 % | 60 | 2 887 |
| Panier de ressources au profit des régions dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle | 915 | 955 | + 4,3 % | 0 | 955 |
| <i>Dont quote-part TICPE formation professionnelle</i> | 298 | 305 | | | 305 |
| <i>Dont frais de gestion TH, CVAE, CFE</i> | 617 | 650 | | | 650 |
| Panier de ressources au profit des régions au titre de l'apprentissage | 1 917 | 1 872 | - 2,3 % | 60 | 1 932 |
| <i>Dont fonds régionaux de l'apprentissage</i> | 1 661 | 1 639 | | | 1 639 |
| <i>Dont crédits budgétaires</i> | 24 | 0 | | | 0 |
| <i>Dont CAS FNDMA</i> | 1 491 | 1 491 | | | 1 491 |
| <i>Dont TICPE financement de l'apprentissage</i> | 146 | 148 | | | 148 |
| <i>Dont TICPE prime à l'embauche</i> | 256 | 233 | | | 233 |
| <i>Dont TICPE- TPE jeunes apprentis</i> | | | | 60 | 60 |
| TOTAL Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales | 101 498 | 99 491 | - 2,0 % | 216 | 99 707 |
| TOTAL Transferts financiers de l'État hors TDIL | 101 393 | 99 483 | - 1,9 % | 216 | 99 698 |

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

DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les crédits inscrits sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) représentent 3,8 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales (soit 3,83 milliards d'euros en AE sur un total de 99,7 milliards d'euros) et presque 8 % des concours de l'État aux collectivités (sur un total de 50,9 milliards d'euros). Elle ne retrace donc qu'une partie minimale de l'effort financier de l'État.

La mission RCT se compose à 90 % de quatre dotations : la dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements et la dotation globale d'équipement (DGE) des départements. Elle comporte également les crédits communaux de la dotation politique de la ville (DPV, anciennement appelée dotation de développement urbain), des dotations destinées aux collectivités d'outre-mer ainsi que diverses subventions regroupées au sein du programme 122 *Concours spécifiques et administration*.

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, qui complète la mission, retrace les prêts et avances consentis par l'État.

I. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION POUR 2016

En 2016, la mission se compose de deux programmes :

– le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, composé de six actions ;

– le programme 122 *Concours spécifiques et administration*, constitué de trois actions.

Le programme 119 comprend les dotations destinées à toutes les collectivités (communes et EPCI, départements et régions), notamment la dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation globale d'équipement (DGE), qui représentent à elles trois 89 % des crédits de la mission. Le programme 119 retrace ainsi les crédits budgétaires versés par l'État aux collectivités territoriales en fonction de leur catégorie et de la nature de la subvention.

Le programme 122 expose désormais les subventions et dotations destinées aux collectivités d'outre-mer, les subventions pour travaux divers d'intérêt local, ainsi que des dotations destinées à financer des circonstances exceptionnelles. Ce programme comprend également les crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

En 2016, le programme 122 *Concours spécifiques et administration* comporte une action supplémentaire intitulée *Fonds interministériel de prévention de la délinquance* (FIPD) dont la gestion relevait antérieurement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et pour l'égalité des chances (Acisé). L'action 122-05 *FIPD* se décompose en quatre sous-actions :

122-05-01 – Actions en faveur des jeunes

122-05-02 – Prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales et l'aide aux victimes

122-05-03 – Action pour améliorer la tranquillité publique

122-05-04 – Plan de lutte anti-terrorisme

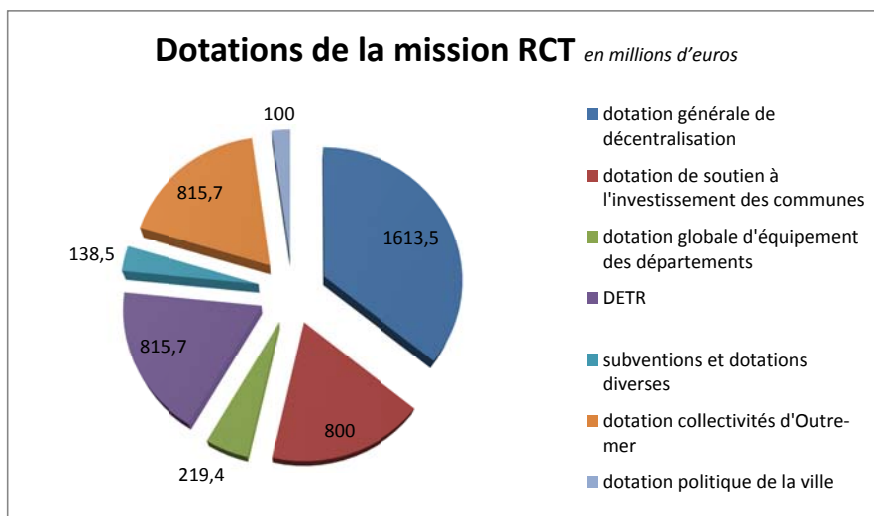
Cette dernière sous-action se compose de quatre activités qui seront suivies individuellement : la vidéoprotection des sites sensibles, la sécurisation hors vidéoprotection des lieux de culte, la prévention de la radicalisation et la contribution à l'équipement des polices municipales.

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* s'élèvent donc à 3,828 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,962 milliards d'euros en crédits de paiement.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, les autorisations d'engagement augmentent de 3,7 % et les crédits de paiement de 0,5 %. Cette augmentation est pour l'essentiel imputable à la hausse des crédits du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, dont l'action 1 *Soutien aux projets des communes et groupements de communes* apparaît en forte augmentation. Il convient également de signaler que les crédits portés par l'action *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* au sein du programme 122 retracent également les crédits d'intervention consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local, dont la ligne budgétaire est traditionnellement et principalement abondée par voie d'amendements, au titre de la « réserve parlementaire ».

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

Le graphique suivant représente plus précisément la répartition des dotations comprises dans la mission RCT :



A. LE PROGRAMME 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS

Le programme 119 de la mission RCT retrace les crédits budgétaires versés par l'État aux collectivités et EPCI à fiscalité propre en fonction de leur catégorie (communes, EPCI, départements et régions) et de la nature de la subvention (compensation de transferts de compétences, soutien à l'investissement, etc.) alors que le programme 122 regroupe les crédits transversaux destinés à l'ensemble des collectivités territoriales, aux organismes publics locaux et à l'outre-mer. Cette nouvelle règle de présentation favorise la lisibilité de la mission RCT.

1. Le soutien aux projets des communes et groupements de communes

L'action 1 *Soutien aux projets des communes et groupements de communes* du programme 119 retrace essentiellement les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), ceux de la nouvelle dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements et ceux de la dotation politique de la ville (DPV). Cette action représente 48,6 % des autorisations d'engagement (1 734,5 millions d'euros) et 32,4 % des crédits de paiement du programme (879,6 millions d'euros).

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

L'article 179 de la loi de finances pour 2011 a créé la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), issue de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR).

La mise en place de cette dotation unique avait pour objectif de simplifier les critères d'éligibilité et de calcul des enveloppes départementales ainsi que ses modalités de gestion et d'accroître l'effet de levier au profit des territoires ruraux.

Les critères d'éligibilité des bénéficiaires ont été très largement simplifiés. La DETR vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes situés en milieu rural.

La gestion de la DETR est très largement déconcentrée afin d'adapter au mieux les attributions aux besoins exprimés localement. Une commission formée d'élus (article L. 2334-37 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)), décide de la liste des catégories d'opérations éligibles et des fourchettes de taux de subvention. Elle donne son avis sur les projets les plus structurants, à savoir ceux dont la subvention envisagée au titre de la DETR est supérieure à 150 000 euros. Le représentant de l'État répartit ensuite les crédits qui lui sont délégués au plan départemental.

- Critères d'éligibilité des bénéficiaires de la DETR

La DETR vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes à fiscalité propre, situés essentiellement en milieu rural. Les critères retenus sont fondés sur la population ainsi que sur la richesse fiscale des communes et EPCI à fiscalité propre.

- Modalités de calculs des enveloppes départementales

Les critères à la base de la répartition des enveloppes départementales de la dotation ont évolué vers plus de simplicité puisqu'ils se fondent également sur la population, la densité du département et la richesse fiscale de la collectivité. Par ailleurs, les modalités de calcul tendent à favoriser l'intercommunalité en réservant la plus grande part de l'enveloppe aux calculs basés sur les critères relatifs aux EPCI.

- Champ d'éligibilité des projets

L'objectif de cette dotation est de répondre pleinement aux besoins d'équipement, en élargissant le champ des opérations éligibles à tout projet dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ainsi qu'en favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

Ainsi, chaque année, le ministre de l'intérieur transmet aux préfetures une instruction identifiant des catégories d'opérations prioritaires. En 2015, les quatre catégories d'opérations prioritaires identifiées ont été le soutien aux espaces mutualisés de service au public, aux commerces et à la revitalisation des centres-bourgs, le soutien aux communes nouvelles, la rénovation thermique et la transition énergétique ainsi que l'accessibilité de tous les établissements publics recevant du public.

La majoration de 200 millions d'euros des autorisations d'engagement de la DETR, prévue en loi de finances pour 2015, est reconduite en PLF 2016. Cette majoration s'inscrit dans le cadre de la création d'un fonds de soutien à l'investissement local d'un montant d'1 milliard d'euros en 2016. En conséquence, les crédits de paiement sont majorés de 56,2 millions d'euros par rapport au montant de la LFI 2015.

Le montant de la dotation pour 2016 s'élève à 815,69 millions d'euros en autorisations d'engagement et 666,58 millions d'euros en crédits de paiement.

b. La dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements

Cette dotation est divisée en deux enveloppes :

– une première enveloppe de 500 millions d'euros est répartie entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale 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 est répartie entre les communes de moins de 50 000 habitants, et, lorsque les opérations concernées relèvent d'une compétence transférée par une commune éligible, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue de la réalisation d'opérations d'investissement s'inscrivant dans le cadre d'un projet global de développement du territoire concerné.

c. La dotation politique de la ville (DPV)

Créée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009, la dotation de développement urbain (DDU) a bénéficié jusqu'en 2013 à 100 villes particulièrement défavorisées. L'article 95 de la loi de finances pour 2014 a étendu le nombre de communes bénéficiaires de 100 à 120.

La loi de finances initiale pour 2015 a créé une dotation politique de la ville (DPV), en substitution de la dotation de développement urbain (DDU).

La DPV comprend deux enveloppes :

– les 75 millions d’euros de la première enveloppe sont répartis entre les 120 premières communes de métropole classées en fonction d’un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier par habitant (pour 45 %), la proportion d’allocataires des APL dans la commune (pour 45 %), ainsi que le revenu par habitant (pour 10 %). Ces communes doivent en outre compter plus de 20 % de leur population en zone urbaine sensible (ZUS) ou en zone franche urbaine (ZFU), et faire l’objet, au 1^{er} janvier de l’année de la répartition, d’au moins une convention pluriannuelle avec l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). L’attribution au titre de cette première enveloppe est plafonnée à 5 millions d’euros par commune. La population des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville étant en cours de calcul et d’authentification par l’Insee, les populations ZUS et ZFU restent la référence retenue pour la détermination des conditions d’éligibilité ;

– la seconde enveloppe, d’un montant de 25 millions d’euros, est répartie entre les soixante premières communes classées selon le même indice synthétique que celui qui est utilisé pour la répartition de la première enveloppe, afin d’assurer un soutien renforcé aux communes connaissant les difficultés les plus importantes. L’attribution au titre de cette seconde enveloppe est plafonnée à 1 million d’euros par commune.

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

d. Les autres dotations financées sur l’action

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

L’article L. 2212-5-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit que les communes et groupements de communes, auprès desquels le préfet a créé une régie de recettes pour percevoir le produit de certaines contraventions, sont tenus de verser au nom et pour le compte de l’État une indemnité de responsabilité aux régisseurs de police municipale, destinée notamment à compenser leurs charges de cautionnement. Ce versement fait l’objet d’un remboursement par l’État dans des conditions qui ont été fixées par un arrêté du 17 juin 2005.

Les crédits correspondants pour 2016 s’élèvent à 0,5 million d’euros, soit un montant stable depuis 2008.

- **La dotation forfaitaire titres sécurisés**

Depuis 2009, cette dotation finance l'indemnisation des communes qui ont sollicité l'installation de nouvelles stations pour satisfaire à une demande forte de passeports biométriques ⁽¹⁾. En 2015, 2 088 communes ont été bénéficiaires de la dotation pour le déploiement de 3 527 stations. L'indemnisation s'élève à 5 030 euros par an et par station depuis 2011.

Les crédits correspondants s'élèvent à 18,28 millions d'euros pour 2016.

2. La dotation générale de décentralisation des communes

L'action 2 *Dotation générale de décentralisation des communes* regroupe l'allocation attribuée aux communes et à leurs groupements afin d'assurer la compensation financière des charges qui leur sont transférées :

- au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme tels que les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales. La compensation financière de l'État vise à couvrir les dépenses nouvelles entraînées par les études et par l'établissement des documents d'urbanisme (23,3 millions d'euros) ;

- au titre du financement des services communaux d'hygiène et de santé (90,6 millions d'euros) : les communes qui assurent cette compétence reçoivent une compensation financière ;

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

- au titre des transferts des monuments historiques (0,6 million d'euros) ;

- au titre du transfert de compétences prévu à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation (0,5 million d'euros).

Le projet de loi de finances 2016 renouvelle la non-indexation appliquée depuis 2009 à la dotation générale de décentralisation (DGD). Les crédits correspondants atteignent 130,31 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 3,7 % des crédits du programme.

3. Le soutien aux projets des départements

L'action 3 *Soutien aux projets des départements* correspond à l'action 1 de l'ancien programme 120 *Concours financiers aux départements* (nomenclature 2014 de la mission). Cette action retrace les crédits de la dotation globale d'équipement des départements (DGE).

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

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

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

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

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

Le montant de la DGE s'établira l'an prochain à 219,36 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui correspond au montant inscrit au budget triennal 2013-2015 de la mission et représente 6,1 % des autorisations d'engagement et 8 % des crédits de paiement du programme.

4. La dotation générale de décentralisation des départements

L'action 4 *Dotation générale de décentralisation des départements* correspond à l'action 2 de l'ancien programme 120 *Concours financiers aux départements* (nomenclature 2014 de la mission).

Créée en 1983, la dotation générale de décentralisation (DGD) assure de façon globale le financement de l'ensemble des compétences transférées par l'État aux départements.

Dans le cadre de la réforme des concours financiers engagée en 2004, la DGD des départements a fait l'objet d'un transfert financier conséquent vers la DGF : 95 % des crédits de la DGD ont été intégrés dans la DGF. Les 5 % restants permettent, d'une part, de compenser des transferts ne pouvant faire l'objet d'une correction sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques, etc.) et, d'autre part, de procéder à des ajustements.

L'article 30 de la loi de finances initiale 2012 a gelé la DGD « à compter de 2009 ».

Le montant de la DGD des départements s'élèvera donc en 2016 à 265,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 7,4 % des autorisations d'engagement et 9,7 % des crédits de paiement du programme.

5. La dotation générale de décentralisation des régions

L'action 5 *Dotation générale de décentralisation des régions* correspond à l'action 2 de l'ancien programme 121 *Concours financiers aux régions* (nomenclature 2014 de la mission). Les crédits portés par cette action s'élèvent à 992,51 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2015, soit 27,8 % des autorisations d'engagement et 36,5 % des crédits de paiement.

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, tout comme la DGD des départements, la DGD des régions a fait l'objet d'un transfert financier conséquent vers la DGF : 95 % des crédits de la DGD ont été intégrés dans la DGF (la DGF des régions étant créée à cette occasion). Les 5 % restants permettent, d'une part, de compenser de nouveaux transferts (lycées à sections binationales ou internationales, les monuments historiques) et, d'autre part, de procéder à des ajustements, notamment pour les services régionaux de voyageurs (SRV).

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

Par ailleurs, la DGD constitue pour les régions d'outre-mer le vecteur financier exclusif de la compensation des transferts de compétences opérés par la loi du 13 août 2004 en raison de l'absence de régionalisation de l'assiette de TICPE sur leur territoire.

La DGD est gelée « à compter de 2009 » en vertu de l'article 30 de la loi de finances initiale 2012.

La DGD des régions comprend :

- **La DGD Corse**

Cette dotation correspond à une partie de la compensation des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. 276,9 millions d'euros sont inscrits au titre de cette dotation en 2016.

- **La DGD Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)**

Cette dotation est versée en compensation du transfert des charges exposées au titre des transports scolaires en Île-de-France, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (126,59 millions d'euros en 2015) et des transferts des services participant à l'exercice des compétences transférées au STIF par la loi du 13 août 2004, dont le montant définitif s'élève à 1,51 million d'euros en 2016.

- **La compensation aux régions des charges résultant du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire** (62,64 millions d’euros)

- **La compensation des transferts de compétences relatifs au transfert des parcs de l’équipement pour les seules régions d’outre-mer**

Ces transferts de compétences sont prévus par la loi du 13 août 2004 et la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009. Les charges nouvelles qui incombent aux régions d’outre-mer sont compensées, depuis la régionalisation de l’assiette de TICPE en 2006, par un abondement de leur dotation générale de décentralisation (DGD) et non par transfert de TICPE, car cette taxe n’est pas en vigueur outre-mer. Ainsi, en PLF 2016, le montant perçu par les régions d’outre-mer sera modifié en vue de la compensation des transferts suivants :

- au titre des transferts en matière de formation professionnelle résultant des dispositions de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale ;

- pour ajuster la compensation des charges nouvelles résultant d’une réforme réglementaire de la formation conférant le diplôme d’État d’infirmier introduite en 2009.

6. La dotation générale de décentralisation concours particuliers

L’action 6 *Dotation générale de décentralisation concours particuliers* correspond à l’action 3 du programme 122 *Concours financiers aux régions* (nomenclature 2014 de la mission). Cette action dotée de 225,36 millions d’euros en 2016 représente 6,3 % des autorisations d’engagement et 8,2 % des crédits de paiement du programme.

Cette action comprend toutes les autres lignes de DGD destinées à compenser les charges globales des collectivités territoriales résultant d’un transfert, d’une création ou d’une extension de compétences qui sont versées soit à une commune ou à un groupement de communes, soit à un département, soit à une région.

Le tableau suivant récapitule les dotations inscrites en 2016.

DGD CONCOURS PARTICULIERS EN 2016

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|---|---------------------------------------|----------------------------|
| Autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU) | 87,9 | 87,9 |
| Concours particulier « ports maritimes de commerce et de pêche » | 51,9 | 51,9 |
| Concours particulier « bibliothèques municipales et départementales de prêt » | 80,4 | 80,4 |
| Aérodromes | 3,96 | 3,96 |
| Concours pour le financement du transfert du domaine public fluvial | 1,2 | 1,2 |
| TOTAL | 225,36 | 225,36 |

Source : projet annuel de performances 2016.

Pour l'essentiel, ces dotations sont identiques à celles de 2015. Seul le concours relatif aux ports maritimes de commerce et de pêche est abondé de 2,6 millions euros supplémentaires.

B. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme 122 *Concours spécifiques et administration* regroupe l'ensemble des concours spécifiques gérés par le ministère de l'intérieur et attribués aux collectivités territoriales, ainsi que les moyens attribués à la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour la mise en œuvre des deux programmes de la mission (élaboration et suivi du cadre normatif des collectivités territoriales).

1. L'action 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

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

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

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale s'élèvera en 2016 à 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

- **Dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales touchées par des événements climatiques ou géologiques**

En cas de survenance d'événements climatiques ou géologiques de très grande ampleur, affectant un grand nombre de collectivités locales ou d'intensité très élevée, suscitant des dégâts majeurs, l'État organise la solidarité nationale par l'attribution de subventions pour contribuer à la réparation des dégâts causés sur certains biens de ces collectivités. À compter de 2016, une « Dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques » **vient remplacer les deux fonds préexistants** et sera dotée de 40 millions d'euros en AE et de 29 millions d'euros en CP.

Cette réforme figure à l'article 60 du présent projet de loi de finances.

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

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

En 2015, 105 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement avaient été ouverts.

Le présent projet de loi de finances procède, avant la discussion parlementaire, à l'inscription de 8,36 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre de ces subventions.

- **Aides aux communes concernées par les restructurations Défense**

Depuis 2009, le programme 122 comporte une subvention exceptionnelle au profit des communes qui sont concernées par la restructuration territoriale des implantations du ministère de la défense.

Le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale a été de 5 millions d'euros en 2009, puis de 10 millions d'euros de 2010 à 2013. En 2016, aucun crédit nouveau n'est ouvert au titre de cette subvention. Pour financer les communes impactées par les dissolutions et transferts d'unités intervenus de 2011 à 2015 et ceux programmés pour l'année 2016, des redéploiements internes de crédits seront effectués.

2. L'action 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales

Depuis la loi de finances pour 2008, les crédits de personnel rémunérant les effectifs de la DGCL figurent sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

L'action 2 serait dotée, par le présent projet de loi de finances, de 2,47 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2,52 millions d'euros en crédits de paiement.

• Les dépenses de fonctionnement courant

Les dépenses de fonctionnement courant s'élèvent pour 2016 à 559 000 euros en AE et 522 125 euros en CP. Leur répartition est la suivante :

– 454 000 euros en AE et 417 125 euros en CP pour le fonctionnement interne de la DGCL ;

– 105 000 euros pour le fonctionnement d'organismes locaux relatifs aux collectivités territoriales (Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Conseil national de la formation des élus locaux, Commission de déontologie compétente pour la fonction publique territoriale et Conseil national des opérations funéraires). Ce budget sert essentiellement à rembourser les frais de mission des membres des commissions.

Enfin pour assurer le fonctionnement du Comité des finances locales (CFL) et du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), un préciput, prélevé sur la dotation globale de fonctionnement (DGF), sera rattaché par voie de fonds de concours à l'action 2 du programme 122, pour un montant de 90 000 euros en 2016.

Le budget prévisionnel de fonctionnement interne de la direction générale des collectivités locales s'élève à 559 000 euros pour 2016. Ces crédits couvrent les dépenses de fournitures de bureau, de maintenance diverses, de reprographie, d'affranchissement, de télécommunications, de missions, les frais d'entretien du parc automobile ainsi que la politique de travaux d'aménagement et d'entretien des locaux qui lui sont dédiés.

La direction générale des collectivités locales intègre en son sein un département de documentation et de publication. Outre la fonction de documentation, elle assume aussi une mission de publication à destination du public et en particulier des élus locaux. Ce programme est chiffré à 55 000 euros en AE et CP en 2016. 127 250 euros en AE et CP sont transférés du BOP « Administration des relations avec les collectivités locales » vers le programme 2016 *Conduite et politique de la ville*. Il s'agit des crédits dévolus au

Pôle interrégional d'appui de Lyon (52 250 euros en AE et CP pour le fonctionnement et 75 000 euros en AE et CP pour les loyers 2016).

- **Les dépenses d'informatique**

Ces dépenses sont portées à hauteur de 1,912 million d'euros en autorisations d'engagement et 2,02 millions d'euros en crédits de paiement en 2016 et financent les projets suivants :

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

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

Ces crédits sont destinés à financer la dématérialisation obligatoire des budgets pour les métropoles à l'horizon 2017, et la dématérialisation obligatoire des budgets pour les collectivités de plus de 50 000 habitants prévue pour 2019.

3. L'action 4 Dotations outre-mer

Cette action regroupe les crédits de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux provinces de Nouvelle-Calédonie ainsi que les crédits destinés à compenser les charges de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française qui résultent d'un transfert de compétences. Il s'agit de :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) des provinces de Nouvelle-Calédonie, qui atteindra 82,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2016, stable par rapport à 2015 ;

- la dotation globale de compensation (DGC), versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés, qui s'élève à 50,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Cette dotation a vocation à être abondée par de nouvelles mesures de compensation en 2016, en raison de la poursuite des transferts ;

- la dotation globale de compensation (DGC), versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés, qui s'élève à 1 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement comme en 2015 ;

- la dotation globale de compensation (DGC) versée à Saint-Martin compensant, d'une part, des transferts de charges opérés par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 non couverts par des transferts d'impôts et, d'autre part, les charges résultant de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA). Les crédits de la dotation globale de compensation allouée à Saint-Martin s'élèvent en 2016 à 4,4 millions d'euros.

4. L'action 5 Fonds interministériel de prévention de la délinquance

La loi du 5 mars 2007 a créé le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) « *destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville* ». À compter de 2016, le FIPD est rebudgétisé sur le programme avec la disparition de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) qui le gère actuellement.

Le 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.

En 2015, le FIPD a bénéficié d'un abondement de 20 millions d'euros pour renforcer la lutte contre le terrorisme et en particulier pour financer des actions de prévention de la radicalisation. Au total les crédits de cette action s'élèvent à 69,35 millions d'euros.

5. L'évaluation de la performance

a. Les indicateurs les plus représentatifs de la mission

L'objectif « Pourcentage des projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % » du programme 119, est désigné comme l'un des indicateurs le plus représentatif de la mission dans le projet annuel de performances.

La cible pour 2016 est fixée à 55 %. En 2014, dernier résultat connu, ce taux avait atteint 48,32 %, en hausse par rapport à 2012 (47,70 %). L'objectif pour 2015, compte tenu des résultats antérieurs, paraît cette année encore assez ambitieux. La prévision du montant moyen des investissements subventionnés est fixée à 200 000 euros en 2015.

L'annexe 1 du projet annuel de performances propose par ailleurs un échantillon d'objectifs et d'indicateurs de performance relatifs aux concours financiers aux communes et groupements de communes, aux départements et aux régions.

L'objectif « Assurer la péréquation des ressources entre collectivités » assorti des indicateurs « Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale » et « Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation horizontale » constitue le second objectif stratégique de la mission.

L'article 72-2 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, dispose que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation*

destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Cet impératif constitutionnel justifie de mesurer la performance des dispositifs de péréquation des ressources financières des collectivités locales.

Pour cela, deux indicateurs ont été retenus : le premier mesure les volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale, décliné en trois sous-indicateurs, affecté chacun à un niveau de collectivités (communes, départements, régions) ; le second mesure les volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation horizontale, adossé également sur trois sous-indicateurs, chacun d'entre eux correspondant à un niveau de collectivités.

La progression des valeurs cibles se veut une traduction de l'objectif de montée en puissance des dispositifs de péréquation verticale et horizontale.

La Rapporteuse spéciale renouvelle son souhait de voir ces indicateurs complétés par d'autres, mesurant la réduction d'écart de richesse entre les collectivités obtenue grâce à la mise en œuvre de la péréquation.

b. Le volet « performances » du programme 122

Le programme *Concours spécifiques et administration* comporte également un volet « performances », composé d'un seul objectif et d'un seul indicateur de performance, qui ne concerne que l'action 2 relative aux dépenses de fonctionnement de la DGCL : cet indicateur est relatif aux délais réels de parution des textes réglementaires, dont l'objectif est invariablement fixé à six mois.

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2016

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

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

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

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

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

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

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

En 2016, ses crédits s'élèveront à **103 713 millions d'euros** contre 101 466 millions d'euros en 2015, soit une hausse de 2,2 %.

Ce compte d'avances est composé de deux sections :

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

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

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

Le programme 832 retrace le versement et le remboursement des avances à certaines collectivités et établissements publics. En 2016, ce programme est doté, comme en 2015, de 6 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

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

1. Des crédits ouverts pour les collectivités en prise à des difficultés momentanées de trésorerie

L'action 1 *Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales* a pour objectif d'accorder des avances à des collectivités et à des établissements publics, afin qu'ils puissent faire face à des difficultés momentanées de trésorerie.

Ces avances peuvent être accordées selon une procédure déconcentrée (le préfet est habilité à accorder, par bénéficiaire, jusqu'à 45 735 euros d'avances chaque année) ou centralisée (autorisation du ministre de l'économie et des finances pour les avances supérieures à 45 735 euros).

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

Cette action serait dotée à hauteur de 6 millions d'euros en 2016, soit le même montant qu'en 2015.

2. Aucune ouverture de crédit au titre des actions spécifiques à l'outre-mer

L'action 2 Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales a pour objet de permettre au ministre de l'économie et des finances d'accorder des avances aux collectivités et établissements d'outre-mer qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme.

L'action 3 Remboursement des avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 permet d'accorder des avances sur recettes budgétaires à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés de trésorerie liées à une différence de rythme entre le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses.

L'action 4 Avances à la Nouvelle-Calédonie (fiscalité du nickel) retrace les crédits liés au remboursement de la somme de 289,65 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie était débitrice depuis 1990.

Comme en 2015, aucun crédit n'est ouvert sur ces actions.

B. LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES

L'objectif du programme 883 est de garantir aux collectivités territoriales et à divers organismes locaux le versement par l'État des avances sur le montant des impositions directes locales. Il serait doté en 2015 de 103 713 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 101 466 millions d'euros en 2014 (+ 2,2 %).

Ce programme assure également aux départements le versement mensuel de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à chaque département pour compenser le transfert de la charge du revenu minimum d'insertion puis à compter du 1^{er} juin 2009 affectée en compensation du revenu de solidarité active (RSA).

Depuis 2012, ce programme garantit au département de Mayotte le versement mensuel de la part de TICPE qui lui est affectée en compensation de la mise en place du RSA le 1^{er} janvier 2012.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2014, ce programme permet le versement au profit des régions des montants des frais de gestion au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et d'une fraction des frais de gestion de la taxe d'habitation (TH) ainsi que d'une fraction supplémentaire de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE). Il garantit également le versement au profit des départements du montant des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Quatre actions composent le programme :

– l'action 1 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes ;*

– l'action 2 *Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers ;*

– l'action 3 *Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;*

– l'action 4 *Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).*

1. Des crédits adaptés au montant des impositions

a. L'action 1 Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissement et divers organismes

Cette action, dotée de **95 974 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2016, permet à l'État de garantir aux collectivités territoriales des recettes budgétaires régulières correspondant aux versements des douzièmes mensuels relatifs aux impôts locaux votés.

Les crédits de cette action sont ajustés du montant des nouvelles impositions transitant par le programme depuis 2011 : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la cotisation foncière des entreprises (CFE) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Par ailleurs, le projet annuel de performances renvoie au programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* du budget général le soin de justifier la part des crédits correspondants aux remboursements et aux dégrèvements.

b. L'action 2 Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers

Le transfert de la gestion et du paiement du revenu minimum d'insertion (RMI) prévu par l'article 59 de la loi de finances pour 2004, et à compter du 1^{er} juin 2009, du revenu de solidarité active (RSA) donne lieu à un droit à compensation au profit des départements financé par cette action. Ce droit à compensation pérenne pour les départements, hors Mayotte, s'établit en 2016 à 5 861 millions d'euros, dont 4 942 millions d'euros au titre du RSA socle (ancien RMI) et 919 millions d'euros au titre du RSA socle majoré (ancienne « allocation parent isolé »).

Par ailleurs, une compensation est versée au département de Mayotte au titre des charges nouvelles résultant pour cette collectivité du processus de départementalisation. Il s'agit du financement du RSA, des formations sociales initiales, des aides aux étudiants inscrits dans ces formations, des aides aux personnes âgées et handicapées ainsi que la gestion et le financement du fonds de solidarité pour le logement.

En ce qui concerne le financement des formations sociales initiales et des aides aux étudiants inscrits dans ces formations, la compensation allouée au département de Mayotte s'élève à 731 414 euros, soit 65 015 euros de plus qu'en 2015, au titre de la montée en charge progressive de cette compétence.

La compensation au titre de l'aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées, hors allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH) est fixée définitivement en 2016 à hauteur de 279 238 euros.

Quant à la compensation définitive au titre de la gestion et du financement du fonds de solidarité pour le logement, elle est fixée à 211 150 euros.

Au total, le montant de TICPE transféré aux départements transitant par ce compte d'avances s'élève à **5 878 millions d'euros**.

c. L'action 3 Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales, les départements bénéficient à compter de 2014 de la totalité de la ressource fiscale perçue par l'État, l'année précédente, au titre des frais de gestion nets de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le montant perçu par l'État en 2015 est évalué à **906,4 millions d'euros**.

Ce transfert vise à assurer aux départements les ressources pérennes et suffisantes nécessaires au financement par les départements des allocations individuelles de solidarité, notamment le RSA qui a fait l'objet d'une

revalorisation exceptionnelle dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Malheureusement l'augmentation des bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité (AIS) ne permet plus cette adéquation.

Ces nouvelles ressources sont réparties entre départements en fonction de critères de péréquation tenant compte des ressources fiscales et financières, du revenu moyen par habitant, du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, ainsi que de la charge liée à la gestion du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap.

d. L'action 4 Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales, les régions, la collectivité territoriale de Corse et le département de Mayotte bénéficient de nouvelles ressources fiscales en substitution de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle pour un montant évalué à **954,8 millions d'euros**.

La compensation est assurée à hauteur de 649,6 millions d'euros par des ressources fiscales dynamiques, et, pour 305,2 millions d'euros, par une fraction supplémentaire de TICPE. Les ressources fiscales dynamiques correspondent aux frais de gestion perçus par l'État au titre de la taxe d'habitation (TH), de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le montant de ces ressources fiscales dynamiques est directement corrélé à l'évolution moyenne des impôts locaux auxquels se rapportent les frais de gestion.

Ces nouvelles ressources sont réparties entre les régions au prorata de ce que chacune d'entre elle recevait au titre de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle en 2013, conformément aux obligations constitutionnelles de compensation des charges découlant des compétences transférées.

2. Le dispositif de mesure de la performance

Le programme n° 833 est doté de deux indicateurs de performance fondés sur les délais de versement aux collectivités territoriales des impôts collectés.

Le programme 833 poursuit deux objectifs associés à deux indicateurs :

– Objectif n° 1 « Mettre les avances sur contributions directes locales à disposition des collectivités territoriales à une date certaine »

Sur l'indicateur 1.1 « Taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales », la réalisation est de 97,67 % en 2013 et de 97,33 % en 2014, soit des résultats très proches de la cible fixée à 100 % en 2016 ;

– Objectif n° 2 « Mettre les avances sur TICPE à disposition des départements à une date certaine »

Sur l'indicateur 2.1 « Taux de versement des avances aux collectivités sur la TICPE », la réalisation est de 91,25 % en 2013 et de 95 % en 2014. La réalisation 2015 devrait être à nouveau de 95 %.

*

* *

TROISIÈME PARTIE : LA RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL

L'article 58 du présent projet de loi propose de réformer en profondeur la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal, c'est-à-dire la dotation forfaitaire des communes et la dotation d'aménagement, qui représentent plus de 19 milliards d'euros pour l'année 2016. La rédaction de cet article reprend très largement les propositions avancées dans le rapport ⁽¹⁾ réalisé à la demande du Premier ministre par deux parlementaires en mission, la Rapporteuse spéciale et le sénateur Jean Germain ⁽²⁾.

Conformément aux conclusions de ce rapport, le projet du Gouvernement considère que les principaux enjeux de la réforme se concentrent sur la DGF du bloc communal.

La DGF est le plus important de tous les concours versés par l'État aux collectivités territoriales. Ce terme de dotation ne doit cependant pas cacher le fait que la DGF visait, à l'origine, à compenser la suppression d'un impôt local.

Si un large consensus existe sur la nécessité de réformer la DGF, l'éventail des mesures à adopter, du simple toilettage à la remise à plat, témoigne de la complexité du sujet. Depuis 1979, la DGF a connu plusieurs réformes à un rythme quasiment décennal mais l'idée que sa compréhension est réservée à un cénacle restreint de connaisseurs ⁽³⁾ n'a pas disparu ⁽⁴⁾.

Une brève histoire de la DGF

Avant la Première Guerre mondiale, les budgets communaux étaient essentiellement financés par un impôt local, l'« octroi ». Celui-ci a été supprimé par la loi n° 48-986 du 17 juin 1948 et remplacé par une taxe locale sur le chiffre d'affaires, qui deviendra la taxe locale sur les ventes au détail (TLVD) en application du décret n° 55-465 du 30 avril 1955. Cette taxe était prélevée sur toutes les ventes au détail et sur l'activité des artisans au profit des collectivités locales sur le territoire desquels les commerçants et les artisans sont employés.

(1) Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme, 15 juillet 2015.

(2) *Un hommage à Jean Germain, tragiquement disparu le 7 avril 2015, figure en exergue du rapport précité. Son humanisme, sa parfaite connaissance des finances locales et son implication en faveur de la réforme doivent être de nouveau salués dans le cadre de ce rapport spécial.*

(3) *Le rapport précité emploie à ce sujet l'expression de « délice d'initiés » (p. 30).*

(4) *L'idée est d'ailleurs ancienne. En témoigne cet extrait du colloque sur l'histoire des finances locales réalisé par l'université d'Orléans en 2000 : « Chaque fois que l'on veut expliquer une situation financière locale, par exemple la répartition intercommunale d'une dotation forfaitaire de la DGF, il faut "remonter à la nuit des temps". Cela signifie simplement qu'il est trop compliqué d'expliquer, que cela n'en vaut pas la peine ou bien que la distribution est mystérieuse et en tout cas qu'elle répond à une certaine irrationalité qui forme la poésie de notre système financier local et dont tout le monde finalement s'accommode. » Ces propos sont de M. Yves Fréville, alors sénateur. Les actes de ce colloque ont été publiés aux Presses universitaires d'Orléans en 2003.*

La taxe locale sur les ventes au détail sera quant à elle supprimée par la loi du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur les chiffres d'affaires et diverses dispositions d'ordre financier, la France se conformant ainsi au droit communautaire, qui allait poser en 1967 le principe de l'interdiction de percevoir une taxe sur le chiffre d'affaires distincte de la taxe sur la valeur ajoutée.

Un rapport de la Commission d'étude des finances locales préconisa alors l'attribution aux communes et aux départements d'un versement forfaitaire sur les salaires. La loi du 6 janvier 1966 précitée alloua en conséquence 85 % du produit de cette taxe sur les salaires aux communes et départements. La taxe sur les salaires sera supprimée en 1968 et compensée par un versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS).

Le ralentissement économique imputable au premier choc pétrolier, ainsi que les conséquences du VRTS en termes d'alourdissement de la pression fiscale, auront raison de cette taxe. C'est donc en 1979 que naît la première DGF, en application de la loi n° 79-5 du 3 janvier 1979, afin de compenser la suppression du VRTS. Aux termes de la loi de finances pour 1979, le montant de ce prélèvement sur les recettes de l'État est alors égal à 16,45 % du produit net prévisionnel de la TVA. La DGF, qui est alors versée aux communes et à certains groupements de communes, se décompose en deux parts : la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation.

Depuis 1979, la DGF a fait l'objet de plusieurs réformes majeures et de nombreux aménagements. La loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la DGF procède à une première réforme d'ampleur. La DGF des communes se décompose désormais en quatre parts : dotation de base (ex-dotation forfaitaire), dotation de péréquation, dotation de compensation et concours particuliers.

Une nouvelle réforme d'importance, portée par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993, vient figer les dotations de base, de péréquation et de compensation ainsi que les concours particuliers au sein d'une nouvelle dotation forfaitaire. S'y ajoute une dotation d'aménagement qui regroupe une dotation intercommunale, une dotation de péréquation intercommunale, la DSU et la dotation de solidarité rurale (DSR), nouvellement créée.

Toujours dans l'optique de limiter la progression des concours financiers de l'État aux collectivités, une « enveloppe normée » est créée. Elle regroupe notamment la DGF et un certain nombre de dotations associées, comme le prévoit l'article 32 de la loi de finances pour 1996.

Au sein de cette enveloppe, les dotations prises individuellement demeurent fixées selon des règles qui leur sont propres mais l'évolution d'ensemble de tous les concours est contrainte par un indice prédéterminé.

Portée par la loi de finances pour 2004, une nouvelle réforme d'ampleur de la DGF lui confère un rôle-pivot dans l'aide financière totale de l'État aux collectivités, en passant de 32 % en 2003 à 42 % en 2010, notamment *via* l'intégration des compensations des impôts locaux supprimés depuis 1999 et la création d'une DGF spécifique aux régions.

I. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE ET ATTENDUE

La discussion du projet de loi de finances pour 2015 a été l'occasion de déclarations témoignant de l'urgence à réformer. Le secrétaire d'État au budget a ainsi pu déclarer dans ce contexte que la DGF est « *non seulement injuste, mais complètement illisible et complètement déresponsabilisante* »⁽¹⁾ et citer en exemple qu'« *il n'est pas normal que dans les Hauts-de-Seine, il y ait des communes qui reçoivent par habitant des produits doubles ou triples de ce qui peut se passer dans la Creuse* ».

Au-delà des exemples qui illustrent le caractère inéquitable de l'actuelle DGF, la Rapporteuse spéciale tient à souligner que cette réforme présentée dans le présent projet de loi a été réfléchie et envisagée comme une réforme globale tendant à instiller davantage de justice et de lisibilité au sein de cette dotation. Elle n'a pas vocation à favoriser, *a priori*, les territoires ruraux pas plus que les agglomérations urbaines, non plus que les villes moyennes. Le voudrait-elle que les inégalités issues de l'histoire qui affectent des communes présentant des situations similaires l'en empêcheraient.

A. LE CONSTAT D'UNE DGF À BOUT DE SOUFFLE

Le constat dressé dans le rapport de la mission parlementaire précité a permis de prendre la mesure du décalage entre les modalités actuelles de calcul et de répartition de la DGF et les évolutions majeures qui ont affecté les collectivités territoriales : « *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.* »⁽²⁾

L'actuelle DGF apparaît en décalage avec ces évolutions majeures, l'acte III de la décentralisation doit trouver un prolongement en matière de finances locales.

(1) Intervention au 97^e Congrès des maires et des présidents de communautés (27 novembre 2014).

(2) Rapport précité, p. 8.

Il y a donc une urgence, redoublée par le contexte de baisse des dotations, à venir améliorer parfois, amortir souvent, accompagner toujours, la situation des communes les plus défavorisées.

Alors que la DGF représente la principale dotation de l'État aux collectivités, sa structure actuelle ainsi que ses modalités de répartition ne sont plus adaptées à la réalité institutionnelle et financière des collectivités. En effet, la DGF du bloc communal concentre les critiques :

– les montants par habitant de DGF sont très variables au sein du bloc communal. Pour les communes, la DGF variait en 2014 de 0 euro à 4 839 euros par habitant, l'écart type étant de 86 euros. Pour les établissements publics intercommunaux (EPCI), la DGF en 2014 variait de 0 euro à 434 euros par habitant, pour un écart type de 41 euros. Ces écarts de dotation se retrouvent également au sein de chaque strate démographique ;

– surtout, 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 ;

– la DGF du bloc communal n'apparaît plus adaptée au nouveau contexte institutionnel (achèvement de la carte intercommunale notamment). Elle ne prend pas suffisamment en compte le niveau d'intégration entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre, notamment du point de vue de la mutualisation de leurs moyens ;

– la péréquation communale est insuffisamment ciblée. Dans un contexte de baisse des dotations, l'exigence d'une péréquation efficace est accrue.

B. LE CONSENSUS AUTOUR D'UNE ÉVOLUTION VERS UN DISPOSITIF PLUS JUSTE ET MOINS COMPLEXE

Les principes retenus pour structurer la réforme sont au nombre de quatre : ils sont à la fois clairement définis et interdépendants.

Il convient, en premier lieu de rendre la DGF plus juste, en réduisant les écarts injustifiés de dotations perçues par les collectivités afin que la DGF soit le reflet des charges et des ressources réelles des territoires et non plus une « rente » justifiée par l'histoire. Il faut également veiller à un développement équilibré des territoires, en tenant compte des charges de centralité mais aussi des charges de ruralité, recentrer et mieux articuler les dispositifs de péréquation financière, qui font aujourd'hui l'objet d'un saupoudrage.

La DGF doit également être plus simple et plus lisible pour les élus. Beaucoup d'entre eux font part de leur grande difficulté pour comprendre le calcul du montant de DGF qu'ils perçoivent et comment s'expliquent les écarts entre les

collectivités. Il est donc nécessaire d'utiliser des critères de ressources et de charges robustes et pertinents sur le long terme, afin de donner davantage de visibilité aux élus.

Un troisième principe consiste à se doter d'une DGF qui reflète la réalité, prenant notamment en compte la montée en puissance du fait intercommunal vers davantage d'intégration et de mutualisation des services et des charges et le quasi-achèvement de la carte intercommunale.

Enfin, il faut s'assurer que la réforme soit soutenable, ce qui implique de conduire des simulations financières précises à partir de la répartition de la DGF en 2015 et surtout de lisser la réforme sur un certain nombre d'années afin qu'elle puisse être absorbée par les collectivités. Cela implique enfin de prévoir un mécanisme transitoire, c'est-à-dire un mécanisme de « cliquet » permettant aux collectivités de ne pas perdre plus qu'un certain pourcentage ou montant de dotation d'une année sur l'autre, afin d'éviter une chute brutale de leurs ressources.

En effet, si dans l'idéal, inaccessible, la réforme devrait se réaliser en quelque sorte à l'aveugle, en appliquant les paramètres choisis et prendre ses décisions sous un « voile d'ignorance »⁽¹⁾, les implications directes sur les budgets communaux et notamment sur les dépenses d'investissement et d'entretien du patrimoine public, impliquent de disposer de simulations complètes et détaillées.

II. LE PROJET DE LOI PROPOSE UNE DGF PLUS JUSTE ET DAVANTAGE PÉRÉQUATRICE

Le dispositif proposé par l'article 58 du projet de loi entend répondre à cette attente au travers d'évolutions conséquentes et coordonnées.

Les dotations des communes et des EPCI sont modifiées en profondeur selon les grands principes suivants.

Pour les communes, et afin de réduire les écarts injustifiés de dotation forfaitaire par habitant au sein de chaque strate, le texte introduit des critères plus adaptés à la réalité de leurs charges.

La dotation forfaitaire des communes rénovée comporte trois composantes :

– une dotation de base calculée pour chaque commune en fonction d'un montant unitaire par habitant, identique pour toutes les communes quelle que soit leur population (75,72 euros, qui est le montant moyen dont bénéficient actuellement les communes entre 1 000 et 2 000 habitants) ;

(1) Concept utilisé par le philosophe américain John Rawls dans son livre *Théorie de la justice*.

– une dotation prenant en compte les charges de ruralité (sur la base de la sous-densité démographique des communes) ;

– une dotation tenant compte des charges de centralité, appréciée au niveau local, c'est-à-dire d'un ensemble intercommunal constitué par un EPCI et l'ensemble de ses communes membres.

Les dotations de péréquation des communes sont également profondément renouvelées, avec la suppression de la dotation nationale de péréquation (DNP), dont les montants sont redistribués au profit de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR), lesquelles font par ailleurs l'objet d'un meilleur ciblage et d'un lissage des effets de seuil.

Pour les EPCI, le texte propose de fusionner la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation en une dotation globale de fonctionnement des EPCI, également répartie en trois composantes : une composante péréquatrice, une composante favorisant l'intégration et la part de la dotation de centralité calculée au niveau du territoire qui revient à l'EPCI. Le calcul d'enveloppes différentes en fonction des catégories juridiques des EPCI est abandonné : c'est la fin du système de classes appliqué aux EPCI, pour reprendre la formule de notre collègue Charles de Courson. Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est pris en compte dans le calcul de la part de la dotation de centralité qui revient aux EPCI et pour la répartition de la dotation d'intégration et de mutualisation.

A. LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS INJUSTIFIÉES

On constate aujourd'hui qu'il existe, au sein de chaque strate démographique de communes, d'importants écarts de DGF par habitant qui ne sont pas toujours justifiés par des critères objectifs et rationnels mais correspondent à des écarts historiques liés à des composantes dans la DGF qui ont été figées.

ÉCART-TYPE DE DGF PAR HABITANT AVANT LA RÉFORME

| | | Dotation forfaitaire des communes | Dotations de péréquation des communes | DGF par habitant 2015 |
|---------------|-----------------------------|---|--|--|
| N° de strates | Strates démographiques | Ecart-type de dotation forfaitaire par habitant en 2015 | Ecart-type de dotations de péréquation en 2015 | Ecart-type de DGF par habitant en 2015 |
| 1,00 | 0 à 499 habitants | 91 € | 29 € | 103 € |
| 2,00 | 500 à 999 habitants | 42 € | 31 € | 63 € |
| 3,00 | 1 000 à 1 999 habitants | 39 € | 34 € | 63 € |
| 4,00 | 2 000 à 3 499 habitants | 45 € | 35 € | 67 € |
| 5,00 | 3 500 à 4 999 habitants | 48 € | 33 € | 67 € |
| 6,00 | 5 000 à 7 499 habitants | 64 € | 52 € | 97 € |
| 7,00 | 7 500 à 9 999 habitants | 54 € | 57 € | 93 € |
| 8,00 | 10 000 à 14 999 habitants | 59 € | 71 € | 111 € |
| 9,00 | 15 000 à 19 999 habitants | 66 € | 61 € | 106 € |
| 10,00 | 20 000 à 34 999 habitants | 57 € | 77 € | 108 € |
| 11,00 | 35 000 à 49 999 habitants | 59 € | 76 € | 109 € |
| 12,00 | 50 000 à 74 999 habitants | 75 € | 76 € | 109 € |
| 13,00 | 75 000 à 99 999 habitants | 61 € | 83 € | 112 € |
| 14,00 | 100 000 à 199 999 habitants | 43 € | 39 € | 58 € |
| 15,00 | 200 000 habitants et plus | 70 € | 35 € | 62 € |
| | Toutes les strates | 73 € | 34 € | 89 € |

Source : PLF 2016, évaluation préalable des articles.

Cette situation est tout particulièrement vérifiée dans la répartition de la dotation forfaitaire des communes, où l'on constate des écarts-types de dotation forfaitaire par habitant relativement importants (73 euros par habitant en moyenne, contre 34 euros par habitant en moyenne pour les dotations de péréquation).

Les simulations élaborées par la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour évaluer les conséquences de la réforme mettent en lumière une diminution significative des écarts-types dès 2016.

ÉCART-TYPE DE DGF PAR HABITANT APRÈS LA RÉFORME

| N° de strates | Strates démographiques | Ecart-type de dotation forfaitaire par habitant en 2015 | Ecart-type de dotation forfaitaire par habitant en 2016 (après réforme) | Variation écart-type entre 2015 et 2016 |
|---------------|-----------------------------|---|---|---|
| 1,00 | 0 à 499 habitants | 91 € | 83 € | -8,43% |
| 2,00 | 500 à 999 habitants | 42 € | 39 € | -7,18% |
| 3,00 | 1 000 à 1 999 habitants | 39 € | 37 € | -6,12% |
| 4,00 | 2 000 à 3 499 habitants | 45 € | 43 € | -5,67% |
| 5,00 | 3 500 à 4 999 habitants | 48 € | 45 € | -5,34% |
| 6,00 | 5 000 à 7 499 habitants | 64 € | 58 € | -9,73% |
| 7,00 | 7 500 à 9 999 habitants | 54 € | 49 € | -9,44% |
| 8,00 | 10 000 à 14 999 habitants | 59 € | 54 € | -8,02% |
| 9,00 | 15 000 à 19 999 habitants | 66 € | 58 € | -11,67% |
| 10,00 | 20 000 à 34 999 habitants | 57 € | 51 € | -11,54% |
| 11,00 | 35 000 à 49 999 habitants | 59 € | 53 € | -11,41% |
| 12,00 | 50 000 à 74 999 habitants | 75 € | 63 € | -14,99% |
| 13,00 | 75 000 à 99 999 habitants | 61 € | 52 € | -13,54% |
| 14,00 | 100 000 à 199 999 habitants | 43 € | 40 € | -8,98% |
| 15,00 | 200 000 habitants et plus | 70 € | 54 € | -22,28% |
| | Toutes les strates | 73 € | 67 € | -8,26% |

Source : DGCL.

Si l'on considère l'exemple le plus significatif de communes qui figurent dans le rapport précité, les résultats sont les suivants : pour les communes de Montaigu-la-Brisette (Manche) et de Saint-Bresson (Haute-Saône), qui présentent des caractéristiques très proches et un écart de DGF par habitant très important, on constate que celui-ci s'est resserré puisque la DGF de Montaigu-la-Brisette, qui ne représentait que 46,3 % de celle de Saint-Bresson en 2014, en représenterait 50,1 % en 2016 avec la réforme. La DGF par habitant passerait pour Montaigu-la-Brisette de 112, 86 euros à 116,44 euros et celle de Saint-Bresson, de 246,44 euros à 235,29 euros.

B. LA REMISE À PLAT DES COMPOSANTES FIGÉES

1. Au sein de la dotation forfaitaire des communes

Les composantes historiques et figées de la dotation forfaitaire créent des écarts de dotation entre communes aux caractéristiques financières et physiques similaires. Il convient de valoriser les modalités objectives de répartition et d'adapter la dotation forfaitaire à la situation présente des collectivités.

La dotation forfaitaire des communes comprend deux composantes qui, même si elles ne sont plus clairement identifiées depuis 2015, représentent une part importante de cette dotation.

La dotation de compensation, d'un montant de 1 331 millions d'euros en 2014, correspond à l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (CPS) des communes et à la compensation que percevaient certaines communes au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) subies entre 1998 et 2001. Cette dotation illustre parfaitement les phénomènes de sédimentation par intégration au sein de la DGF de compensations de suppression de recettes fiscales.

Le complément de garantie, d'un montant de 4,7 milliards d'euros en 2014, était destiné à assurer qu'aucune commune ne subissait de baisse de sa dotation à la suite de la réforme de la DGF de 2004. Son montant était égal à la différence entre le montant de la dotation forfaitaire perçue en 2004 et la somme des dotations de base et de superficie perçue en 2005. Cette dotation illustre quant à elle le phénomène de garanties successives introduites lors des différentes réformes pour en neutraliser les effets.

2. Au sein de la DGF des EPCI

En ce qui concerne les EPCI, la DGF comprend deux composantes : une dotation de compensation et une dotation d'intercommunalité.

La dotation de compensation comprend l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle des EPCI ainsi que la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de

compensation de la taxe professionnelle (DCTP) subies entre 1998 et 2001. Les EPCI à fiscalité professionnelle unique récupèrent la part « compensation part salaires » de la dotation forfaitaire des communes membres. La part liée aux DCTP reste en revanche attribuée aux communes.

La part « compensation part salaires » de la dotation de compensation est écrêtée, à un taux fixé par le Comité des finances locales, afin de financer, complémentirement à l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes, les nouveaux emplois de la DGF (accroissement de la population, évolution de l'intercommunalité et progression des dotations de péréquation des communes).

Le texte propose de fusionner la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation, et de les répartir en fonction d'une composante péréquatrice et d'une composante favorisant l'intégration.

C. LE RENFORCEMENT DU CIBLAGE ET DE L'EFFICACITÉ DE LA PÉRÉQUATION

Pour les dotations de péréquation communale qui figurent au sein de la dotation d'aménagement, le texte propose de procéder à un meilleur ciblage de la répartition de la DSR et de la DSU et à une suppression de la DNP, dont les montants seront intégrés aux deux dotations précitées. Il tend également à simplifier l'architecture interne de ces deux dotations.

En ce qui concerne le premier point, le CFL s'était prononcé en faveur d'un meilleur ciblage des attributions au titre de la DSU et de la DSR péréquation et cible. Le texte propose d'aller en ce sens avec une réduction du nombre de communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la DSU (de 742 à 659, soit deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants) et une réduction du nombre de communes de moins de 10 000 habitants éligibles à la DSR péréquation (de 34 615 à 23 087, soit deux tiers des communes de moins de 10 000 habitants).

En ce qui concerne le second point, la répartition de la DGF pour 2015 montre que seules 79 communes sont éligibles uniquement à la DNP, ce qui témoigne de son effet de saupoudrage. Le texte propose en conséquence sa suppression et l'intégration de son montant aux DSU et DSR rénovées. Cette mesure permet de stabiliser pour une très importante majorité des communes anciennement éligibles à la DNP l'attribution globale au titre de la péréquation. Pour les communes qui perdraient leur éligibilité du fait du ciblage renforcé, une garantie dégressive est appliquée, sur la base des montants cumulés de DSR-DNP ou de DSU-DNP perçus en 2015.

En ce qui concerne enfin la simplification de l'architecture interne de ces deux dotations, la DSR serait composée de deux fractions au lieu de trois aujourd'hui : une fraction en faveur des communes rurales bourg-centres (les modalités de répartition de cette fraction ne sont pas modifiées par rapport à 2015) et une fraction péréquation fusionnée avec l'ancienne fraction cible. Les règles

d'éligibilité à cette fraction fusionnée s'inspirent des règles d'éligibilité de la DSR cible. Les évolutions des attributions au titre de la DSR péréquation rénovée sont encadrées afin de lisser les effets de la réforme. Ainsi, pour les communes qui demeurent éligibles à la DSR péréquation, l'attribution au titre de cette fraction ne peut pas représenter moins de 95 % et plus de 120 % du montant perçu l'année précédente, ce montant perçu l'année précédente correspondant aux montants perçus au titre de la fraction péréquation et de la fraction cible de la DSR ainsi que du montant perçu au titre de la DNP en 2015.

L'architecture de la DSU serait également simplifiée, en même temps que le nombre de communes de plus de 10 000 habitants en bénéficiant serait réduit, passant de trois quarts à deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants. Par ailleurs le système à trois étages de répartition de la DSU créé en 2009 serait simplifié :

– les communes de plus de 10 000 habitants qui demeurent éligibles bénéficient d'une DSU de base égale au montant perçu l'année précédente. En 2016, ce montant inclut les attributions perçues en 2015 au titre de la DNP. Les communes nouvellement éligibles bénéficient d'une attribution calculée en fonction de la population, de leur effort fiscal, d'un indice synthétique de ressources et de charges, d'un coefficient de majoration en fonction de leur rang de classement et d'un coefficient de majoration en fonction de leur population dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– une fois répartie cette DSU de base, le reliquat (correspondant à l'augmentation de DSU d'une année sur l'autre) est réparti 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, d'un coefficient de majoration en fonction de leur rang de classement et d'un coefficient de majoration en fonction de leur population dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Ainsi, selon les simulations réalisées par la DGCL, les écarts de dotation forfaitaire par habitant au sein de chaque strate diminueraient en moyenne, dès 2016, de plus de 8 % grâce à la réforme et, parallèlement le renforcement du ciblage des dotations de péréquation aboutirait quant à lui à creuser les écarts de dotations de péréquation par habitant sur la base de critères objectifs et rationnels de ressources et de charges.

VARIATION D'ÉCART-TYPE DE DOTATIONS DE PÉRÉQUATION

| N° de strates | Strates démographiques | Ecart-type de dotations de péréquation en 2015 | Ecart-type de dotations de péréquation en 2016 après réforme | Variation écart-type entre 2015 et 2016 |
|---------------|-----------------------------|--|--|---|
| 1,00 | 0 à 499 habitants | 29 € | 31 € | 6,93% |
| 2,00 | 500 à 999 habitants | 31 € | 35 € | 11,87% |
| 3,00 | 1 000 à 1 999 habitants | 34 € | 39 € | 13,23% |
| 4,00 | 2 000 à 3 499 habitants | 35 € | 39 € | 12,73% |
| 5,00 | 3 500 à 4 999 habitants | 33 € | 37 € | 12,36% |
| 6,00 | 5 000 à 7 499 habitants | 52 € | 57 € | 9,92% |
| 7,00 | 7 500 à 9 999 habitants | 57 € | 63 € | 10,25% |
| 8,00 | 10 000 à 14 999 habitants | 71 € | 76 € | 7,53% |
| 9,00 | 15 000 à 19 999 habitants | 61 € | 65 € | 7,25% |
| 10,00 | 20 000 à 34 999 habitants | 77 € | 85 € | 9,28% |
| 11,00 | 35 000 à 49 999 habitants | 76 € | 84 € | 10,14% |
| 12,00 | 50 000 à 74 999 habitants | 76 € | 83 € | 9,72% |
| 13,00 | 75 000 à 99 999 habitants | 83 € | 92 € | 10,39% |
| 14,00 | 100 000 à 199 999 habitants | 39 € | 43 € | 9,30% |
| 15,00 | 200 000 habitants et plus | 35 € | 39 € | 11,82% |
| | Toutes les strates | 34 € | 37 € | 10,17% |

Source : DGCL.

III. LA RÉFORME PROPOSÉE EST À LA FOIS PROGRESSIVE ET SOUTENABLE

Le projet de loi reprend parfaitement sur ce point les conclusions du rapport précité qui préconisait la mise en place de mécanismes transitoires « *visant à plafonner la baisse comme la hausse de dotation par collectivité, d'une année sur l'autre, pour éviter une variation trop brutale des ressources locales. Avant application de la contribution au redressement des finances publiques, toute commune ou tout EPCI ne pourrait ainsi subir une variation de DGF supérieure à 5 % du montant perçu l'année précédente.* »⁽¹⁾

A. LA MISE EN ŒUVRE DE MÉCANISMES DE GARANTIE ET DE PLAFONNEMENT

Les mécanismes de garantie et de plafonnement sont appliqués à la dotation forfaitaire dite spontanée (c'est-à-dire la somme de la dotation de base, de la dotation de ruralité et de la dotation de centralité). Selon les simulations transmises par la DGCL, la somme des dotations forfaitaires spontanées calculée pour chaque commune est égale à 7 287 312 030 euros, alors que la masse totale à répartir au titre de la dotation forfaitaire (avant financement de la péréquation et contribution au redressement des finances publiques) s'élève à 10 138 213 757 euros. Des mécanismes de calcul sont donc nécessaires pour aboutir à la répartition de la masse totale.

(1) Rapport précité, p. 15.

Ce qui reste à répartir (2,85 milliards d'euros) est partagé entre les communes au prorata de leur dotation forfaitaire spontanée, ce qui revient à appliquer un coefficient de majoration proportionnel et unique⁽¹⁾ à toutes les dotations forfaitaires des communes de telle sorte que :

– la somme des dotations forfaitaires des communes (après application du coefficient de majoration) soit égale à la masse à répartir ;

– aucune dotation forfaitaire (après application du coefficient de majoration) ne puisse être inférieure à 95 % du montant de l'année précédente ;

– aucune dotation forfaitaire (après application du coefficient de majoration) ne puisse être supérieure à 105 %.

Il ressort des simulations élaborées par la DGCL que 69 % des communes seraient gagnantes en cas d'application de la réforme. Au total, 25 251 communes percevraient en 2016 un montant de DGF (hors CRFP) supérieur à celui de 2015.

ANALYSE DES EFFETS DE LA RÉFORME DE LA DGF DES COMMUNES

| Strates démographiques | Nom de la strate | Scénario PLF 2016 | |
|------------------------|-----------------------------|--|---|
| | | Variation de DGF 2015-2016 (hors CRFP 2016 et avec neutralisation des transferts de CPS) scénario PLF 2016 (puissance 5) | Nombre de communes gagnantes à la réforme de la DGF (scénario PLF 2016) |
| 1 | 0 à 499 habitants | - | 2 267 221 € 64% |
| 2 | 500 à 999 habitants | | 18 953 028 € 72% |
| 3 | 1 000 à 1 999 habitants | | 33 941 744 € 78% |
| 4 | 2 000 à 3 499 habitants | | 26 246 467 € 78% |
| 5 | 3 500 à 4 999 habitants | | 12 920 931 € 75% |
| 6 | 5 000 à 7 499 habitants | | 16 476 549 € 75% |
| 7 | 7 500 à 9 999 habitants | | 7 910 637 € 70% |
| 8 | 10 000 à 14 999 habitants | | 3 831 992 € 63% |
| 9 | 15 000 à 19 999 habitants | - | 7 980 541 € 48% |
| 10 | 20 000 à 34 999 habitants | | 3 709 556 € 51% |
| 11 | 35 000 à 49 999 habitants | | 6 549 688 € 53% |
| 12 | 50 000 à 74 999 habitants | | 17 122 620 € 73% |
| 13 | 75 000 à 99 999 habitants | | 10 805 513 € 71% |
| 14 | 100 000 à 199 999 habitants | | 11 178 360 € 52% |
| 15 | 200 000 habitants et plus | - | 14 876 145 € 64% |
| Total | | | 144 523 178 € 69% |

Source : DGCL

B. LA PRISE EN COMPTE DE LA SOUTENABILITÉ DE LA RÉFORME

Les effets de la réforme seront très progressifs en raison du tunnel les limitant à + ou - 5 % par an.

Compte tenu des simulations, les effets cumulés de la réforme de la DGF des communes et des EPCI, de la contribution au redressement des finances

(1) Coefficient de majoration = 1,500507488 (source DGCL – Simulations).

publiques (CRFP) et de la progression de la péréquation ont été évalués et sont estimés soutenables par le Gouvernement.

En moyenne, l'effet cumulé de la CRFP et de la réforme de la DGF aboutit à une baisse moyenne de la DGF des communes de 1,65 % des recettes réelles de fonctionnement. Cette baisse est modulée au sein de chaque strate en tenant compte des charges de ruralité (via la DSR et la dotation de ruralité), des charges de centralité (via la dotation de centralité), des charges urbaines (via la DSU), du niveau d'intégration dans l'EPCI (via la dotation forfaitaire) et du niveau de richesse (via la DSU, la DSR et la CRFP).

Selon les simulations réalisées par la DGCL et présentées dans l'étude d'impact, sur 36 744 communes, 5 415 communes enregistreraient une progression de leur DGF malgré la CRFP et 31 329 communes enregistreraient une baisse de leur DGF. Parmi ces communes, 20 897 communes enregistreraient une baisse de leur DGF inférieure ou égale à 1,84 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. Ainsi, pour 72 % des communes, la progression de la péréquation et la réforme de la DGF du bloc communal permettraient de réduire leur CRFP. Pour 10 298 communes (soit 28 % d'entre elles), la baisse de la DGF entre 2015 et 2016 représenterait entre 1,84 % et 5 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. Pour 94 communes, la baisse de la DGF entre 2015 et 2016 serait supérieure à 5 % des recettes réelles de fonctionnement 2016.

En moyenne, l'effet cumulé de la CRFP et de la réforme de la DGF aboutit à une baisse moyenne de la DGF des EPCI de 2,51 % des recettes réelles de fonctionnement. Cette baisse est modulée en fonction du niveau de richesse des EPCI (via la dotation de péréquation), du niveau de leurs charges de centralité (avec la dotation de centralité) et du niveau d'intégration fiscale (avec la dotation d'intégration).

Selon les simulations réalisées par la DGCL et présentées dans l'étude d'impact, sur 2 136 EPCI à fiscalité propre, et toutes choses égales par ailleurs, 1 703 enregistreraient une baisse de leur DGF représentant moins de 2,51 % de leurs recettes réelles de fonctionnement (soit 80 % des EPCI en 2015). 423 EPCI enregistreraient une baisse de leur DGF représentant entre 2,51 % et 5 % de leurs recettes réelles de fonctionnement et 10 EPCI une baisse représentant plus de 5 % de leurs recettes réelles de fonctionnement.

En tout état de cause, la Rapporteuse spéciale souligne la nécessité de mettre en œuvre une clause de rendez-vous afin d'évaluer la mise en œuvre de la dotation de centralité, dont le montant est réparti entre EPCI et communes, en lien avec les changements de périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre prévus par les schémas départementaux de coopération intercommunale à adopter avant le 31 mars 2016 et, plus généralement, de pouvoir évaluer le plus rapidement possible les effets concrets de la réforme et pouvoir ainsi en corriger, le cas échéant, les effets négatifs non envisagés ou insuffisamment appréhendés au stade des simulations.

EXAMEN EN COMMISSION

Après 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 (voir le compte rendu de la commission élargie du 4 novembre 2015 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, le compte spécial Avances aux collectivités territoriales, et les articles 58 à 62, rattachés.

M. le président Gilles Carrez. Compte tenu des décisions récentes du Gouvernement, nombre des amendements que nous devons examiner ce matin n'ont sans doute plus l'intérêt qu'ils auraient pu présenter il y a quarante-huit heures. Aussi Christine Pires Beaune et moi-même ferons-nous quelques propositions sur la suite de nos travaux.

Je rappelle que les crédits de la mission *Relations avec les collectivités locales*, qui ne font l'objet d'aucun amendement, ne correspondent pas aux prélèvements sur recettes – et donc pas à la dotation globale de fonctionnement (DGF) – puisque nous avons déjà voté ces derniers en première partie. Il s'agit de dépenses budgétaires regroupées au sein de deux programmes : le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, d'une part, qui inclut notamment les soutiens aux projets des communes et groupements de communes et la dotation générale de décentralisation, à hauteur de 3,567 milliards d'euros en autorisations d'engagement en 2016 ; et, d'autre part, le programme 122 *Concours spécifiques et administration*. Ce programme 122 est habituellement abondé par amendement en fin de discussion de quelques dizaines de millions d'euros correspondant à ce que l'on appelle la réserve parlementaire.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale. Ces crédits incluent la dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR) qui sera, comme l'an dernier, en augmentation de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure spéciale, la commission adopte les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du compte spécial Avances aux collectivités territoriales.

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

Article 58

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

Amorcée par la loi de finances pour 2015 avec la consolidation de la dotation forfaitaire des communes et suggéré par les travaux de la rapporteure spéciale et du sénateur Jean Germain⁽¹⁾, la réforme de la DGF du bloc communal est portée par le présent article, qui ne comprend pas moins de 180 alinéas. Conformément aux objectifs du rapport précité, cette réforme vise à réduire, voire à supprimer les écarts injustifiés de DGF entre communes similaires, à mieux articuler et cibler les dotations de péréquation et à donner aux élus locaux plus de lisibilité et donc de prévisibilité quant aux dotations.

Lointaine descendante de la taxe locale sur les ventes au détail puis du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), la DGF, créée par la loi du 3 janvier 1979⁽²⁾, a connu une série de réformes à un rythme quasi décennal (1985, 1993, 2004) qui ont eu pour effet collatéral d'en complexifier considérablement les mécanismes.

Antérieurement à la réforme intervenue en loi de finances pour 2015⁽³⁾, la **dotation forfaitaire des communes** se décomposait en cinq parts :

– une dotation de base dont le montant est fonction du nombre d'habitants de la commune (de 64,46 euros à 128,93 euros par habitant en fonction de la taille des communes depuis 2011) ;

– une part proportionnelle à la superficie de la commune dont le montant est fonction de la superficie exprimée en hectares ;

– une part « compensations » correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » (CPS) de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) supportées par certaines communes entre 1998 et 2001, incluses depuis 2004 dans la dotation forfaitaire ;

– un complément de garantie qui visait à compenser les effets de la réforme de la DGF de 2004-2005. Dans un contexte de stabilisation en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités, ce complément est minoré depuis 2009 ;

– une dotation « parcs nationaux et parcs naturels marins ».

(1) Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme, *Rapport au Premier ministre établi par Christine PIREs BEAUNE, députée du Puy-de-Dôme, et Jean GERMAIN sénateur d'Indre-et-Loire, 15 juillet 2015.*

(2) *Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.*

(3) *Article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.*

L'article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a en effet supprimé cette distinction en cinq parts pour lui substituer une dotation forfaitaire unifiée ou consolidée, désormais calculée à partir du montant notifié l'année précédente, minoré ou majoré selon les cas de l'évolution de la population entre l'année de répartition et l'année précédente.

À cette dotation forfaitaire consolidée s'ajoutent trois dotations de péréquation communale.

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

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 :

– les communes éligibles en année N et déjà éligibles en année N-1 perçoivent une attribution au moins égale à celle de 2014 ;

– les communes classées, en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges, dans la première moitié des communes de 10 000 habitants et plus bénéficient d'une dotation égale à celle de N-1 majorée du taux d'inflation prévisionnel pour N ;

– les 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 bénéficient, en plus de leur attribution de droit commun, d'une « DSU cible ». Alimentée par la progression entre N-1 et N du montant total de DSU alloué aux communes de métropole, cette « DSU cible » est répartie entre les deux catégories démographiques au prorata de leur population dans le total des communes bénéficiaires.

La dotation de solidarité rurale (DSR)

Depuis 2011, la dotation de solidarité rurale est répartie en trois fractions cumulables par les communes :

– la fraction « bourgs-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)

Elle est composée de deux parts. Pour la première part, sont éligibles toutes les communes qui satisfont cumulativement aux deux conditions suivantes :

– avoir 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) ;

– avoir un effort fiscal supérieur à la moyenne de la strate démographique correspondante.

Pour la seconde part, dite « majoration », sont éligibles les communes qui satisfont cumulativement aux trois conditions suivantes :

– être éligible à la part principale de la DNP ;

– compter moins de 200 000 habitants ;

– avoir des produits post-réforme de la taxe professionnelle par habitant inférieurs d'au moins 15 % à la moyenne de la strate démographique correspondante.

Le dispositif proposé par le présent article entend refonder la DGF des collectivités territoriales du bloc communal conformément aux constats et leviers identifiés par la mission parlementaire dans le rapport précité. Il en va ainsi de la rénovation de la dotation forfaitaire des communes visant à supprimer les écarts injustifiés qui résultent des composantes historiques et figées de la dotation forfaitaire (complément de garantie et dotation de compensation, cristallisés depuis 2015 dans la dotation forfaitaire consolidée), de l'évaluation des charges de centralité en tenant compte des compétences transférées ou non aux EPCI, de la meilleure prise en compte des charges propres au monde rural et du renforcement de l'efficacité péréquatrice des dotations de péréquation des communes qui pâtiennent d'un ciblage insuffisant et de la suppression des effets de seuil importants, en particulier entre les communes éligibles aux dispositifs « cibles » et celles qui ne le sont pas.

*

* *

Les alinéas **1** à **10** concernent le calcul de la dotation forfaitaire des communes nouvelles.

Les alinéas **3** à **6** procèdent à une nouvelle écriture de l'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'alinéa **3** dispose que les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 du CGCT bénéficient des différentes parts de la dotation forfaitaire réformée. Il précise que les dotations de base, de ruralité et destinée à prendre en compte les charges qui résultent, pour les communes centres, de l'utilisation de leurs équipements par les habitants des communes voisines (définition de la dotation dite de « centralité »), sont calculées en prenant en compte la somme des populations et la somme des superficies des communes qui fusionnent. Pour ce qui concerne le dispositif de garantie-plafonnement instauré par le II de l'article L. 2334-7 du même code, la dotation forfaitaire prise en considération à ce titre est égale à la somme des dotations perçues l'année précédente par les communes qui fusionnent.

L'alinéa **4** reprend la garantie qui figure déjà dans la rédaction actuelle et qui vise à ce qu'au cours des trois premières années suivant leur création, les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant soit une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, soit toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, perçoivent une attribution au titre de la dotation forfaitaire au moins égale à la somme des dotations perçues par les communes qui fusionnent l'année précédant leur création. Il reprend également à l'identique les dispositions relatives à 2015 et 2016 et précise que la population prise en compte est celle issue du dernier recensement.

L'alinéa **5** concerne la majoration de 5 % de la dotation forfaitaire dont bénéficient, en outre, les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant une population comprise entre 1 000 et 10 000 habitants, qui figure déjà à l'article L. 2113-20. En 2015, 20 communes nouvelles ont bénéficié de cette majoration.

L'alinéa **6** concerne la dotation de consolidation que perçoivent les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La rédaction proposée tient compte de la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement des EPCI en indiquant que cette dotation est égale au montant de la dotation globale de fonctionnement, et non plus à celui de la dotation d'intercommunalité, perçue en application des articles L. 5211-28 à L. 5211-32-1 par le ou les établissements publics de coopération intercommunale l'année précédant la création de la commune nouvelle.

L'alinéa **7** concerne le calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier des communes nouvelles, il a pour but de préciser, pour ces indicateurs, que la part correspondant à la compensation « part salaires » (CPS) prise en compte est indexée selon le taux d'évolution de la dotation forfaitaire de la commune. La CPS ayant vocation à disparaître complètement dans le cadre de la réforme, cette disposition technique est nécessaire à sa prise en compte pour le calcul de la richesse de ces communes.

Les alinéas **8 à 10** opèrent les coordinations découlant de la suppression de la dotation nationale de péréquation prévue à l'alinéa 61 pour ce qui concerne la dotation de péréquation des communes nouvelles.

Les alinéas **11 et 12** suppriment des dispositions obsolètes en matière d'augmentation de la DSU et de fixation de la population DGF pour les années 2009-2011. De même, l'alinéa **13** supprime une référence aux strates démographiques qui n'est plus utile pour la répartition de la dotation forfaitaire.

Les alinéas **14 à 20** concernent les nouvelles modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier des communes. La part CPS ayant été intégrée dans la dotation forfaitaire en 2015, il n'est plus possible d'en identifier un montant figé. Cette disposition vise à indexer la part CPS selon l'évolution de la dotation forfaitaire de chaque commune, afin que les indicateurs financiers continuent à prendre en compte cette ressource, sans la majorer artificiellement.

Les alinéas **21 à 39** portent sur la réforme de la dotation forfaitaire des communes.

L'alinéa **23** définit la dotation de base, qui est une des trois composantes de la dotation forfaitaire rénovée. Cette dotation à caractère universel est égale pour chaque commune au produit de sa population par un montant de 75,72 euros par habitant. Il correspond au montant moyen antérieurement perçu par les communes de 1 000 à 2 000 habitants.

L'alinéa **24** définit la dotation de ruralité. Le montant réparti au titre de cette dotation est égal au produit de la population des communes éligibles par un montant de 20 euros.

L'alinéa **25** précise que cette dotation est attribuée aux communes dont la densité de population est inférieure à 75 % de la densité moyenne de population de l'ensemble des communes. La densité moyenne des communes est égale au rapport entre la population INSEE nationale divisée par la superficie nationale (outre-mer + métropole), soit 0,77239 habitant par hectare. Selon les informations recueillies, 25 576 communes bénéficieraient de cette dotation.

L'alinéa **26** dispose que la répartition de cette dotation entre les communes éligibles s'effectue en fonction du produit de sa population par le rapport entre la densité moyenne de population de l'ensemble des communes et la densité de population de la commune.

L'alinéa **27** encadre la situation particulière des communes dont le territoire est en tout ou partie compris dans le cœur d'un parc national mentionné à l'article L. 331-1 du code de l'environnement et les communes insulaires dont le territoire est situé au sein d'un parc naturel marin mentionné à l'article L. 334-3 du même code. Dans ces hypothèses, la densité de population est affectée d'un coefficient multiplicateur de 0,2 qui permet de bonifier leur dotation.

L'alinéa **28** plafonne le montant de cette dotation à 4 fois le montant qu'elles perçoivent au titre de la dotation de base. L'actuelle dotation de superficie a un plafond à 3 fois le montant de base. Le plafond proposé correspond à environ 300 euros et devrait, selon les simulations, jouer pour 139 communes plafonnées.

L'alinéa **29** précise que la population à prendre en compte est celle issue du dernier recensement pour déterminer la densité de population.

Les alinéas **30** à **34** portent sur la dotation destinée à prendre en compte les charges qui résultent, pour les communes centres, de l'utilisation de leurs équipements par les habitants des communes voisines, dite dotation de « centralité ».

L'alinéa **31** définit le champ des collectivités éligibles à cette dotation. Il s'agit des ensembles intercommunaux et des communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre, de plus de 500 habitants. Il précise qu'un ensemble intercommunal est constitué d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et de ses communes membres au 1^{er} janvier de l'année de répartition de cette dotation.

L'alinéa **32** porte sur le mode de calcul de la dotation revenant à chaque ensemble intercommunal ou commune n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre. Il s'agit du produit de la population par un montant de 15 euros à 45 euros par habitant suivant une fonction croissante de la population de l'ensemble intercommunal ou de la commune n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

Ce décret, dont le projet sera présenté au Comité des finances locales (CFL), déterminera cette fonction croissante, qui prendra la forme d'un coefficient. Ce coefficient variera de 1 à 3 de manière logarithmique. Dans les simulations qui ont été transmises à la rapporteure spéciale, les conditions suivantes ont été retenues :

– si une commune isolée et un ensemble intercommunal comptent moins de 5 000 habitants, leur dotation de centralité sera égale au produit de leur population par 15 euros et par un coefficient égal à 1 ;

– si une commune isolée et un ensemble intercommunal comptent plus de 500 000 habitants, leur dotation de centralité sera égale au produit de leur population par 15 euros et par un coefficient égal à 3 (soit 45 euros) ;

– si une commune isolée et un ensemble intercommunal comptent entre 5 000 et 500 000 habitants, leur dotation de centralité sera égale au produit de leur population par 15 euros et par un coefficient égal à $a = [1 + \log(\text{pop. ensemble intercommunal}/5\ 000)]$.

L’alinéa **33** porte sur le mode de répartition de la dotation entre l’EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. Cette répartition s’effectue en fonction du coefficient d’intégration fiscale (CIF), tel que calculé l’année précédant la répartition en application du II de l’article L. 5211-30, dans la limite de 0,4.

Cette dotation est ensuite répartie entre les communes-membres en fonction du rapport entre la population de chaque commune et la population de l’EPCI. Ce rapport est porté à la puissance 5, ce principe ayant pour effet de creuser les écarts et de correspondre ainsi à la courbe de la dotation en équipements publics en fonction de la population.

L’alinéa **34** pose la règle selon laquelle les EPCI ne faisant pas application des dispositions de l’article 1609 *nonies* C du code général des impôts, c’est-à-dire les EPCI à fiscalité additionnelle, sont exclus du bénéfice de cette dotation. Dans un tel cas de figure, les communes membres se partagent la totalité de la dotation revenant à leur ensemble intercommunal.

L’alinéa **35** propose d’apporter une réponse aux cas des communes qui disposaient d’une dotation forfaitaire nulle en 2015 en raison du prélèvement opéré au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP). Une dotation forfaitaire nulle ne permet pas l’application des pourcentages prévus à l’alinéa suivant. La réforme des dotations permet à ses communes de se voir attribuer une dotation spontanée positive qui se voit appliquer un abattement de 50 % en 2016.

L’alinéa **36** présente le tunnel qui contient les évolutions de la dotation forfaitaire des communes et permet la soutenabilité de la réforme. Il indique que pour chaque commune, la dotation forfaitaire ne peut être ni inférieure à 95 % ni supérieure à 105 % du montant perçu l’année précédente.

Il précise que la somme des dotations forfaitaires calculées en application du I doit être ajustée de manière à être égale au montant de la dotation forfaitaire perçue l’année précédente par l’ensemble des communes, en application des articles L. 2334-7 à L. 2334-7-10.

L’alinéa **37** fixe les bases de référence pour le calcul du tunnel pour 2016.

L’alinéa **38** définit les modalités de l’écêtement pour financer la moitié de l’augmentation de la péréquation, soit 148,5 millions d’euros. Ces modalités sont inchangées depuis 2013. Ainsi, pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l’ensemble des communes, le montant calculé est diminué, dans les conditions prévues à l’article L. 2334-7-1, en proportion de leur population et de

l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes. Cette minoration ne peut être supérieure à 3 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente.

Il est précisé que la population prise en compte pour la détermination du potentiel fiscal par habitant est corrigée par un coefficient logarithmique dont la valeur varie de 1 à 2 en fonction croissante de la population de la commune.

L'alinéa **39** fixe le montant de la minoration de la dotation forfaitaire des communes de métropole et des communes des départements d'outre-mer, à l'exception de celles du département de Mayotte, au titre de la CRFP. Comme en 2015, ce montant est fixé à 1 450 millions d'euros. Cette minoration est répartie entre les communes au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de services entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres, telles que constatées au 1^{er} janvier de l'année de répartition dans les derniers comptes de gestion disponibles.

Il indique que la minoration ne peut pas excéder 50 % du montant de la dotation forfaitaire. Cette disposition a pour but d'éviter la fixation d'un montant de dotation forfaitaire nul.

L'alinéa **40** précise que pour l'application de l'article et sauf mention contraire, la population à prendre en compte est celle définie à l'article L. 2334-2, c'est-à-dire la population dite « DGF ». Cette population est la population totale majorée, sauf disposition particulière, d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage satisfaisant aux conditions de la convention de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale et aux normes techniques en vigueur, fixées par un décret en Conseil d'État. 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.

Les alinéas **41 à 43** concernent le financement des accroissements internes à la DGF. Il précise que c'est le CFL qui fixe, pour chaque exercice, le montant global de la minoration appliquée à la dotation forfaitaire des communes. En cas d'insuffisance de ces mesures, le montant des minorations prévues au III de l'article L. 2334-7 est relevé à due concurrence.

Les alinéas **44** à **49** procèdent à une nouvelle rédaction de l'article L. 2334-7-2, dont les dispositions étaient devenues obsolètes. Les nouvelles dispositions concernent les modalités de calcul de la dotation de centralité, qui est une dotation dite « territorialisée » puisque partagée entre un EPCI et ses communes membres.

L'alinéa **45** concerne la détermination de droit commun de la part de dotation de centralité des communes. Il détermine la fraction de cette dotation pour laquelle les communes peuvent opérer une répartition alternative.

L'alinéa **46** concerne la détermination de droit commun de la part de dotation de centralité des EPCI. Il détermine la fraction de cette dotation pour laquelle les EPCI peuvent opérer une répartition alternative.

Les alinéas **47** à **49** concernent les possibilités de répartition alternative entre l'EPCI et ses communes membres.

L'alinéa **48** présente la possibilité de déroger à la règle de droit commun, par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre votée avant le 30 juin de l'année de répartition à la majorité des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI. Cette répartition dérogatoire s'effectue tout d'abord en fonction du CIF de l'EPCI pour la répartition entre l'EPCI et les communes membres et ensuite entre les communes en fonction des dépenses réelles d'équipement de chaque commune. Cette répartition ne peut pas aboutir à une minoration de plus de 30 % des fractions précédemment identifiées.

L'alinéa **49** concerne la répartition libre, qui peut être décidée par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre statuant à l'unanimité, prise avant le 30 juin de l'année de répartition.

L'alinéa **50** prévoit l'abrogation de dispositions rendues inutiles par la réforme et de dispositions obsolètes.

L'alinéa **51** vise à préciser les modalités de calcul de la dotation forfaitaire des communes en cas de modification des limites territoriales d'une commune. Si du fait de cette modification, la commune gagne en population ou en superficie, cette augmentation de population ou de superficie sera prise en compte pour le calcul de la dotation de base, de la dotation de ruralité ou de la dotation de centralité.

Les alinéas **52** à **59** concernent la dotation d'aménagement.

L'alinéa **53** définit la nouvelle composition de cette dotation, à savoir une dotation au bénéfice des groupements de communes à fiscalité propre, une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et une dotation de solidarité rurale.

Les alinéas **54** à **56** procèdent aux coordinations rendues nécessaires par la réforme.

L'alinéa **58** fixe les montants mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de la dotation de solidarité rurale. Ces dotations augmentent au moins, respectivement, de 520 697 910 euros et de 570 361 507 euros par rapport aux montants répartis en 2015. Cette augmentation est notamment financée, pour 794 059 417 euros, par la suppression de la DNP et pour 148,5 millions d'euros, par l'écrêtement péréqué prévu à l'article L. 2334-7-1.

Les alinéas **59** et **60** concernent des mesures de coordination consécutives à la suppression de la DNP.

L'alinéa **61** emporte abrogation du paragraphe 1 de la sous-section 3 de la section 1 du chapitre IV du titre III du livre III de la deuxième partie, qui est relatif à la DNP. L'alinéa **62** modifie la numérotation des paragraphes en conséquence de cette suppression.

Les alinéas **63** à **70** concernent la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU).

L'alinéa **63** concerne la modification des bénéficiaires de la DSU. Il s'agit désormais des deux premiers tiers, contre les trois premiers quarts actuellement, des communes de 10 000 habitants et plus, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges. Seraient ainsi concernées 659 communes au lieu de 742.

L'alinéa **64** abroge une disposition obsolète.

Les alinéas **66** et **67** décalent d'une année la prise en compte de la population résidant dans les quartiers politique de la ville en raison en raison de l'absence de données INSEE à ce sujet. La population prise en compte est celle relative aux zones urbaines sensibles (ZUS) et aux zones franches urbaines (ZFU).

L'alinéa **68** supprime la disposition plafonnant l'augmentation annuelle de la DSU de chaque commune à 4 millions d'euros.

Les alinéas **69** et **70** établissent les modalités de calcul pour les communes déjà éligibles à la DSU en 2015. En 2016, pour les communes de plus de 10 000 habitants, la dotation perçue l'année précédente est égale à la somme des attributions perçues en 2015 au titre de la DSU et de la DNP.

Les alinéas **71** et **72** portent sur la création d'une garantie dérogatoire pour les communes de sortie de la DSU en 2016. La règle est en effet que lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation, elle perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.

À titre dérogatoire, une telle commune perçoit une dotation égale à 90 % en 2016, 75 % en 2017 et 50 % en 2018 du montant perçu en 2015. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, le montant de la garantie est calculé à partir des attributions perçues au titre de la DSU perçue en 2015 et de la DNP perçue en 2015.

Les alinéas **73** à **77** concernent les modalités de répartition de l'augmentation des crédits de la DSU. Ces dispositions suppriment le dispositif de la « DSU cible », c'est-à-dire le fléchage de cette augmentation vers les 250 premières communes de 10 000 habitants et plus, classées en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges défini à l'article L. 2334-17 et les 30 premières communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges défini à l'article L. 2334-18.

L'alinéa **77** précise que les communes qui n'étaient pas éligibles à la dotation l'année précédant l'année de versement ne bénéficient pas de cette part.

L'alinéa **78** opère une coordination.

Les alinéas **79** à **99** concernent la réforme de la dotation de solidarité rurale (DSR).

La DSR qui est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales, comporte aujourd'hui trois fractions.

L'alinéa **79** tire les conséquences de la fusion de la fraction péréquation et de la fraction « cible » en ramenant à deux ce nombre de fractions.

Les alinéas **80** à **96** procèdent à une nouvelle rédaction de l'article L. 2334-22, relatif à la fraction péréquation de la DSR.

L'alinéa **81** dispose que les deux premiers tiers des communes de moins de 10 000 habitants classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique et dont le potentiel financier par habitant, tel qu'il est défini à l'article L. 2334-4, est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique, bénéficient de la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale. Il s'agit de la reprise des critères d'éligibilité à la DSR « cible ». Selon les éléments fournis par la direction générale des collectivités locales (DGCL), 23 087 communes seraient éligibles à cette fraction de la DSR.

Les alinéas **82** à **85** détaillent les éléments constitutifs de l'indice synthétique.

Cet indice est fonction, à hauteur de 70 % du rapport entre le potentiel financier par habitant moyen des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel financier par habitant de la commune, et à hauteur de 30 % du rapport entre le revenu par habitant moyen des communes appartenant au même groupe démographique et le revenu par habitant de la commune.

Les alinéas **86** à **90** concernent les modalités de répartition cette fraction de la DSR. Celle-ci est répartie en fonction de la population DGF, de l'effort fiscal dans la limite de 1,2, d'un coefficient de majoration variant de 0,5 à 4 en fonction du rang de classement prévu au I de L. 2334-22 et d'un indice synthétique de ressources et de charges peu modifié par rapport à celui en vigueur.

Cet indice est composé :

– pour 30 % de l'écart entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique ;

– pour 30 % du rapport entre la longueur de la voirie classée dans le domaine public de la commune et la longueur moyenne de la voirie classée dans le domaine public des communes de moins de 10 000 habitants ;

– pour 30 % du rapport entre le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrat de la commune et le nombre moyen d'élèves scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrat des communes de moins de 10 000 habitants ;

– pour 10 % du rapport entre le potentiel financier moyen par hectare des communes de moins de 10 000 habitants et le potentiel financier par hectare de la commune.

L'alinéa **88** précise d'une part que pour les communes situées en zone de montagne ou pour les communes insulaires, la longueur de la voirie est doublée. D'autre part, une commune insulaire est définie comme une commune de métropole située sur une île qui, n'étant pas reliée au continent par une infrastructure routière, comprend une seule commune ou un seul établissement public de coopération intercommunale.

L'alinéa **91** prévoit qu'à compter de 2016 s'applique au montant perçu l'année précédente une garantie à hauteur de 95 % en cas de baisse et un plafond à hauteur de 120 % en cas de hausse.

L'alinéa **92** concerne les modalités de calcul de ce système de garanties pour 2016. Il précise que le montant perçu l'année précédente est égal à la somme des attributions perçues en 2015 au titre des fractions « péréquation » et « cible » de la DSR et au titre de la DNP.

L'alinéa **93** prévoit une règle de droit commun en cas de sortie d'une commune du dispositif. Dans une telle hypothèse, la commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.

L'alinéa **94** prévoit un dispositif dérogatoire au titre de l'année 2016. Les communes sortant du dispositif percevront, à titre de garantie, une attribution égale à 90 % en 2016, à 75 % en 2017 et 50 % en 2018 du montant perçu en 2015. Pour l'application de cette garantie, le montant perçu en 2015 est égal à la somme des attributions perçues en 2015 au titre des fractions « péréquation » et « cible » de la DSR et au titre de la DNP.

L'alinéa **95** précise que la population à prendre en compte pour l'application de l'article L. 2334-22 est la population DGF.

L'alinéa **96** indique qu'en 2016, le montant mis en répartition au titre de cette fraction de la DSR est au moins égal à celui mis en répartition en 2015 majoré du montant mis en répartition en 2015 au titre de la DSR « cible » ainsi que d'un montant de 443 758 919 euros correspondant au montant de DNP attribué aux communes de moins de 10 000 habitants en 2015.

Les alinéas **97** et **98** opèrent les coordinations rendues nécessaires par la suppression de la DSR « cible » et l'application en Polynésie française.

Les alinéas **99** à **109** concernent la DGF des départements.

L'alinéa **102** fixe détermine le montant de la DGF des départements pour 2016. Ce montant est égal à celui réparti en 2015, minoré de 1 148 millions d'euros au titre de la CRFP. En 2016, ce montant est en outre minoré du montant correspondant aux réductions de dotation à prévoir en 2016 en application de l'article 199-1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et majoré de 10 millions d'euros pour tenir compte de l'augmentation de la dotation de péréquation des départements.

Les alinéas **103** à **105** consistent en des mesures de coordination.

L'alinéa **107** prévoit qu'en 2016, le montant de la dotation de péréquation des départements, avant accroissement éventuel par le CFL, est majoré de 20 millions d'euros, financés d'une part, à hauteur de 10 millions d'euros, par la minoration mentionnée au II de l'article L. 3334-3 et, d'autre part, à la même hauteur, par la majoration de la DGF des départements prévue à l'article L. 3334-1.

L'alinéa **109** concerne la part de compensation de la « part salaires » de l'ancienne taxe professionnelle. Il précise que pour le calcul du potentiel fiscal des départements il convient de prendre en compte le montant perçu en 2014 au titre de cette compensation qui est indexé selon le taux d'évolution de la dotation forfaitaire du département l'année précédant la répartition.

L'alinéa **110** opère une coordination relative au département de Paris en matière de participation de la commune aux dépenses d'aide sociale du département.

Les alinéas **112** à **114** procèdent à des ajustements pour la DGF de la métropole de Lyon.

Les alinéas **115** à **129** concernent la DGF des régions.

L'alinéa **116** supprime des dispositions obsolètes.

L'alinéa **118** indique que le montant de la DGF des régions et de la collectivité territoriale de Corse pour 2016 est égal au montant réparti en 2015, minoré de 451 millions d'euros correspondant à la CRFP.

L'alinéa **120** porte sur les modalités de calcul de l'indicateur de ressources fiscales des nouvelles régions (IRFR). Il prévoit que les ressources et produits des régions issues du regroupement 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 sont égales à la somme des ressources et produits bruts des régions du regroupement desquelles elles sont issues, au titre de la dernière année dont les résultats sont connus.

L'alinéa **124** détermine le montant de la DGF des régions pour 2016. Ce montant est égal à celui réparti en 2015, minoré de 451 millions d'euros au titre de la CRFP.

L'alinéa **127** dispose que les recettes totales des régions issues du regroupement en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 susvisée sont égales à la somme des recettes totales, telles que constatées en 2015 dans les comptes de gestion des régions du regroupement desquelles elles sont issues.

L'alinéa **129** dispose que le montant de la dotation de péréquation de chaque région issue du regroupement en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 susvisée est égal à la somme des montants perçus en 2015 par les régions du regroupement desquelles est issue la région.

Les alinéas **130** à **178** concernent la réforme de la DGF des EPCI.

Les alinéas **130** à **139** proposent une nouvelle rédaction de l'article L. 5122-28.

L'alinéa **131** dispose que les EPCI à fiscalité propre reçoivent, à compter de l'année où ils perçoivent pour la première fois le produit de leur fiscalité, une attribution au titre de la dotation globale de fonctionnement calculée selon les modalités définies aux articles L. 5211-29 à L. 5211-32-1. La dotation de compensation et la dotation d'intercommunalité sont fusionnées et forment la DGF des EPCI.

Les alinéas **132** à **137** énumèrent les catégories d'EPCI qui bénéficient de la DGF. Il s'agit des quatre catégories de groupements suivants :

- les communautés urbaines, les métropoles ;
- les communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts ;
- les communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts ;
- les communautés d'agglomération.

L'alinéa **138** précise que, comme c'est le cas actuellement, les ressources de la DGF des EPCI à fiscalité propre sont prélevées sur la dotation d'aménagement prévue à l'article L. 2334-13.

L'alinéa **139** détermine le montant de la DGF des EPCI pour 2016. Ce montant est égal à celui réparti en 2015, minoré de 621 millions d'euros au titre de la CRFP. Il précise que le montant réparti en 2015 est égal aux montants de dotation d'intercommunalité et de dotation de compensation répartis en 2015 en application des articles L. 5211-28 et L. 5211-28-1.

L'alinéa **140** prévoit l'abrogation de l'article L. 5211-28-1 de la dotation de compensation des EPCI.

Les alinéas **141** à **155** procèdent à une nouvelle rédaction de l'article L. 5211-29, qui précise la nouvelle architecture de la DGF des EPCI.

Cette dotation comprend désormais trois parts.

L'alinéa **143** est relatif à la part revenant, en application du 3° du I de l'article L. 2334-7, aux établissements publics de coopération intercommunale soumis aux dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, c'est-à-dire la dotation de centralité partagée avec les communes.

L'alinéa **144** est relatif à la dotation de péréquation, dont le montant moyen est égal à 49 euros par habitant. Cette dotation est attribuée aux EPCI à fiscalité propre dont le potentiel fiscal par habitant tel que défini au I de l'article L. 5211-30 est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de la catégorie d'établissement à laquelle ils appartiennent.

Cette dotation est répartie entre chaque établissement éligible en fonction de la population totale de ses communes membres, de l'écart relatif de potentiel fiscal par habitant par rapport à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de la catégorie d'établissement à laquelle il appartient et du CIF.

L'alinéa **145** est relatif à la dotation d'intégration, dont le montant moyen est égal à 21 euros par habitant. Cette dotation est attribuée à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre en fonction de leur CIF et de la population de leurs communes membres.

L'alinéa **146** prévoit, à l'instar de ce qui est prévu à l'alinéa **35** pour les communes, d'apporter une réponse au cas des EPCI qui disposaient d'une dotation forfaitaire nulle en 2015 en raison du prélèvement opéré au titre de la CRFP. Une dotation forfaitaire nulle ne permet pas l'application des pourcentages prévus à l'alinéa suivant. La réforme des dotations permet à ses EPCI de se voir attribuer une dotation spontanée positive qui se voit appliquer un abattement de 50 % en 2016.

L'alinéa **147** présente le tunnel qui contient les évolutions de la DGF des EPCI et permet la soutenabilité de la réforme. Il indique que, pour chaque EPCI, la DGF ne peut être ni inférieure à 95 % ni supérieure à 105 % du montant perçu l'année précédente.

L'alinéa **148** prévoit deux garanties spécifiques à la catégorie des EPCI. D'une part, un EPCI à fiscalité propre dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 50 % au potentiel fiscal par habitant de la catégorie à laquelle il appartient perçoit une attribution par habitant au titre de la DGF au moins égale à celle perçue l'année précédente. D'autre part, un EPCI à fiscalité propre dont le CIF est supérieur à 0,5 perçoit également une attribution par habitant au titre de la DGF telle que définie au I au moins égale à celle perçue l'année précédente.

L'alinéa **149** précise que la somme des dotations calculées en application de l'alinéa précédent est ajustée de manière à être égale au montant de la dotation globale de fonctionnement perçue l'année précédente par l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'alinéa **150** prévoit qu'en 2016, pour l'application des trois précédents alinéas, la DGF à prendre en compte pour 2015 est égale aux montants perçus au titre de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de compensation en application des articles L. 5211-28 et L. 5211-28-1.

L'alinéa **151** prévoit les règles de répartition de la minoration mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 5211-28. Elle est répartie entre les EPCI à fiscalité propre au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de services entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres, telles que constatées au 1^{er} janvier de l'année de répartition dans les derniers comptes de gestion disponibles. Il est précisé que la minoration ne peut pas excéder 50 % du montant de la DGF.

Les alinéas **152** à **154** concernent les cas de différence entre le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

constaté au 1^{er} janvier de l'année de répartition et celui constaté à la date d'arrêt des comptes de gestion. Dans cette hypothèse, le montant des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de chaque établissement s'obtient :

1° En calculant, pour chacun des EPCI à fiscalité propre existant à la date d'arrêt des comptes de gestion, la part des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'établissement afférente à chaque commune membre, par répartition du montant des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'établissement au prorata de la part des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de la commune dans l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement du budget principal des communes membres de l'établissement telles que constatées dans les derniers comptes de gestion disponibles au 1^{er} janvier de l'année de répartition ;

2° Puis en additionnant, pour chacun des établissements existant au 1^{er} janvier de l'année de répartition, les parts de recettes réelles de fonctionnement du budget principal, calculées conformément au 1°, afférentes aux communes que cet établissement regroupe.

L'alinéa **155** précise que la population à prendre en compte pour l'application de l'article L. 5211-29-1 est la population DGF.

Les alinéas **156** à **158** suppriment les anciennes dispositions de répartition de la dotation d'intercommunalité et de ses montants par catégorie juridique.

L'alinéa **159** prévoit l'indexation de la CPS prise en compte dans le potentiel fiscal des EPCI.

Les alinéas **160** à **163** procèdent à un toilettage des dispositions relatives à la DGF des EPCI.

Les alinéas **164** à **168** portent sur le calcul de l'attribution prévue à l'article L. 5211-32.

L'alinéa **165** opère une coordination avec la suppression des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).

L'alinéa **167** concerne les modalités de calcul du CIF la première année. Celui-ci est égal, pour les EPCI, au coefficient d'intégration fiscale moyen de la catégorie d'établissement à laquelle ils appartiennent.

L'alinéa **168** supprime une référence aux communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts et aux communautés d'agglomération qui n'a plus d'objet.

Les alinéas **169** à **173** portent sur les modalités de calcul de la garantie pour les EPCI issus de fusion.

L'alinéa **170** concerne une coordination avec la réforme de la DGF des EPCI.

L'alinéa **171** supprime la disposition selon laquelle l'abattement de 50 % prévu à l'article L. 5211-32 ne s'applique pas aux communautés de communes issues d'une fusion.

L'alinéa **173** dispose que les mécanismes de garanties et de plafonnement prévus au II de l'article L. 5211-29 s'appliquent dès la première année aux EPCI à fiscalité propre issus d'une fusion.

Pour le calcul de ces mécanismes la première année, la dotation à prendre en compte au titre de l'année précédente est celle perçue par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui préexistait à l'établissement issu de la fusion. Si plusieurs EPCI à fiscalité propre préexistaient, la dotation à prendre en compte est la dotation par habitant la plus élevée parmi ces établissements, dans la limite de 105 % de la moyenne des dotations par habitant de ces établissements, pondérées par leur population.

L'alinéa **174** supprime des dispositions obsolètes relatives à la DGF bonifiée dont bénéficiaient certains EPCI.

Les alinéas **175** à **178** procèdent à des coordinations rendues nécessaires par la réforme de la DGF des EPCI. Il s'agit notamment de précisions pour le calcul de la DGF des EPCI pour la Polynésie française.

L'alinéa **179** concerne les coordinations relatives au fonds de soutien en faveur des communes et, lorsque les dépenses relatives à l'organisation des activités périscolaires des écoles leur ont été transférées, des établissements publics de coopération intercommunale, afin de contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires au bénéfice des élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrat avec la réforme de la DSU cible et de la DSR cible. Ces communes bénéficient en effet d'une majoration forfaitaire par élève. Elle bénéficiera désormais aux 250 premières communes de plus de 10 000 habitants classées en fonction de l'indice mentionné au L. 2334-17, aux 30 premières communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction de l'indice mentionné au L. 2334-18 et aux 10 000 premières communes classées en fonction de l'indice mentionné au I de l'article L. 2334-22.

L'alinéa **180** procède à une coordination au sein du dispositif des communes touristiques prévu à l'article L. 133-11 du code du tourisme.

*

* *

M. le président Gilles Carrez. Cent quatre-vingt-dix-sept amendements ont été déposés aux articles 58 à 62, dont les deux tiers se concentrent sur l'article 58 qui a trait à la réforme de la DGF.

J'ai vraiment apprécié le travail accompli par Christine Pires Beaune et Jean Germain. Ils ont soulevé des questions pendantes depuis des années. Ma seule divergence de vues concerne la procédure retenue pour faire passer cette réforme – pour des raisons simples à comprendre, mais qui n'ont pas été suffisamment mises en exergue.

Tout d'abord, cette réforme entre en conflit avec la baisse des dotations aux collectivités qui, compte tenu de son ampleur, s'est portée sur la DGF. Afin de dégager en 2016 les 3,7 milliards d'euros nécessaires à la contribution au redressement des finances publiques, le Comité des finances locales (CFL) a décidé il y a trois ans d'assurer l'équilibre et de séparer l'exercice de répartition de la baisse de cette contribution au redressement des finances publiques de l'exercice de péréquation. Partant de l'idée que les 3,7 milliards d'euros à dégager représentaient un certain pourcentage des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités, le CFL a proposé de définir la part respective de cette baisse de 3,7 milliards que devaient assumer les régions, les départements, les communes et leurs groupements. En outre, une sous-répartition a été assurée au sein des communes et des groupements, toujours à partir de leurs recettes réelles de fonctionnement. Une fois déterminé le montant de baisse de recettes de fonctionnement que chaque collectivité devait subir, la baisse a dû être concentrée sur le seul support reliant l'État aux collectivités locales, c'est-à-dire sur la DGF. Le niveau de la baisse étant fonction de l'importance du pourcentage de DGF dont disposent les collectivités en recettes réelles de fonctionnement, il peut être massif pour certaines collectivités, sans parler du problème des communes qui ne touchent pas du tout de DGF. Même si la réforme est favorable à un nombre plus important de communes, la diminution de dotation entre 2015 et 2016 rend leur communication très délicate. C'est pourquoi j'ai affirmé dès le départ qu'il ne fallait pas inscrire cette réforme en loi de finances.

En 2004, nous avons adopté une première réforme de la DGF visant à réduire l'écart de dotation de base entre les communes rurales et les grandes communes : du simple au triple, nous l'avons réduit du simple au double, la modulation du montant par habitant variant de 64 à 128 euros en fonction de la population de la commune. Mais nous avons eu soin de ne pas inscrire cette réforme en loi de finances. Car – seconde raison –, ce type de réforme, d'une complexité effroyable, nécessite des allers-retours entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Nous avons besoin, pour nous déterminer, de simulations détaillées, ce dont nous ne disposons pas aujourd'hui. Ce n'est que lundi soir que nous nous sommes rendu compte que la répartition de la dotation de centralité en fonction de la population élevée à la puissance cinq était inopérante dans le cas de la métropole du Grand Paris (MGP). Il nous a donc fallu en catastrophe réaliser des simulations à la puissance quatre, à la puissance trois puis à la puissance deux, pour, en définitive, établir cette répartition proportionnellement à la population. Si

l'on souhaite voir aboutir cette réforme, celle-ci doit pouvoir mûrir en donnant lieu à deux lectures. Je souscris donc très largement au rapport rédigé par nos collègues ainsi qu'aux orientations de la réforme, mais le support de la loi de finances me paraît inadapté.

Mme la rapporteure spéciale. Le président de la commission et moi-même nous sommes mis d'accord hier soir sur la méthode retenue : nous vous proposons de reporter la discussion des amendements à l'article 58, hors communes nouvelles. Nous ne discuterions ainsi ce matin que des communes nouvelles, puis des amendements relatifs aux articles 59 à 62, puisque nous attendons l'amendement du Gouvernement relatif à la DGF pour 2016. À l'heure où je vous parle, nous ne connaissons que la DGF pour 2015 et son projet de réforme à compter de 2017, sous réserve que soit adopté l'amendement du Gouvernement prévoyant son report, mais nous n'avons pas encore voté de régime de DGF pour 2016.

Vous avez souligné, monsieur le président, la nécessité de la réforme. La mission que j'ai menée avec Jean Germain a été lancée il y a plus d'un an et la première de nos réunions s'est tenue dans le bureau de Mme Lebranchu en novembre 2014. Mme la ministre a rappelé hier soir les attermoissements du Sénat. Lorsqu'on m'a proposé cette mission, j'ai souhaité la mener avec un sénateur, si possible de l'opposition, et nous avons même trouvé un candidat en la personne de Philippe Dallier. Puis la mauvaise politique a repris ses droits et le groupe majoritaire au Sénat a refusé que cette mission soit transpartisane, alors que cela aurait pu faciliter les choses. Cette affaire nous a tout de même fait perdre plus de trois semaines. Par la suite, Jean Germain et moi-même sommes venus présenter en commission des finances la première étape de notre rapport, consistant en un diagnostic et en des pistes de réforme que nous souhaitions approfondir avec le CFL. Mais nous avons eu beaucoup de mal à inscrire l'étude de ces pistes à l'ordre du jour de ce comité. Je le précise afin de relativiser la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

Sur le fond, notre rapport n'a fait que confirmer le caractère indispensable de cette réforme. Comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, la réforme de 2004 a rapporté du simple au double, de 64 à 128 euros, l'écart de montant moyen de dotation de base par habitant existant entre les petites communes et les grandes villes. Mais nous avons mis en évidence dans notre rapport que l'injustice de répartition résidait au sein même des strates. La réforme de 2004 a donc permis de faire un premier pas, mais vous ne vous êtes pas attaqués à ce que Charles de Courson et d'autres appellent « les rentes injustifiées de l'histoire ». Or, ce sont elles qui créent le plus d'injustices. C'est pourquoi il m'a semblé nécessaire de procéder au plus vite à cette nouvelle réforme.

Il est vrai que le contexte de baisse des dotations ne facilite pas la communication. Mais cet effort est demandé à toutes les communes, quelle que soit leur taille, et représente toujours 2 % de leurs recettes de fonctionnement.

Même les communes très pauvres, très éloignées du potentiel financier moyen, devront contribuer à ce niveau.

Je terminerai sur une note positive. Le travail mené doit être poursuivi. Le Premier ministre a annoncé que nous avons plusieurs mois devant nous, l'objectif étant d'affiner l'architecture que nous nous apprêtons à voter dans le cadre du projet de loi de finances.

M. Dominique Lefebvre. Monsieur le président, vous nous proposez d'examiner ce matin les articles 59 à 62 et de reporter à lundi après-midi l'examen de l'article 58, ainsi que l'amendement gouvernemental qui détermine la répartition de la DGF en 2016 et qui doit encore être déposé, mais dont la ministre nous a décrit les principes hier soir en commission élargie.

M. le président Gilles Carrez. Le dépôt de l'amendement du Gouvernement, qui devrait normalement intervenir demain, entraînera la réouverture du délai de dépôt d'amendements pour les députés, jusqu'à la réunion que je prévois de convoquer lundi à quinze heures.

M. Dominique Lefebvre. Vous nous proposez donc de séparer l'examen de l'article 58 de celui des autres articles. Ils sont pourtant liés. Lorsque les amendements relatifs à la DGF de 2016 ont été rédigés, nous pensions que la réforme de cette dotation entrerait en vigueur l'an prochain, ce qui aurait pu améliorer la situation de communes ayant contribué au redressement des finances publiques alors même qu'elles étaient déjà en difficulté. Compte tenu du report de un an, non pas de l'adoption de la réforme, mais de sa mise en application, reste à savoir si celle-ci peut être ajustée à la marge. La ministre semble considérer que tout est dans tout et que, si l'on bouge le moindre curseur, le dispositif deviendra inopérant. Le débat mérite cependant d'avoir lieu.

Le propre de ceux qui gouvernent est d'assumer leurs responsabilités, que ce soit par choix ou sous la contrainte. Quant à nous, c'est par choix que nous procédons à cette réforme. Votre critique, monsieur le président, ne porte ni sur la nécessité, ni sur l'urgence, ni même sur l'architecture globale de la réforme, mais sur les raisons qui nous ont poussés à recourir au vecteur de la loi de finances. Vous savez pourtant bien qu'une loi ordinaire aurait eu de fortes chances de s'enterrer dans les sables mouvants de la procédure parlementaire et n'aurait en tout état de cause pas permis une application de la réforme au 1^{er} janvier 2016. Vous semblez nous reprocher d'avoir choisi une procédure nous permettant de tenir cet objectif, tout en considérant qu'il n'était pas tenable. Mais il a été dit, dans le même temps, que l'application, année après année, de la contribution au redressement des finances publiques supposait que ce travail d'ajustement dans la répartition des dotations soit engagé.

Si nous avons fait ce choix, c'est que les conditions d'adoption des lois de finances diffèrent de celles des lois ordinaires et qu'il n'existe pas, à ma connaissance, de catégorie de loi intermédiaire consacrée aux finances locales. Le

recours à la loi de finances traduit notre détermination à nous donner l'ensemble des moyens possibles – y compris procéduraux – de faire aboutir cette réforme. Même s'il est difficile de faire passer une réforme de ce type par le biais de procédures contraignantes pour le Parlement, il n'y a qu'en loi de finances que le texte examiné dans l'hémicycle par l'Assemblée nationale est le texte initialement déposé par le Gouvernement et que nous ne sommes soumis à aucune contrainte d'adoption.

J'ai indiqué hier soir en commission élargie que l'une des difficultés de l'exercice était de n'examiner que maintenant un amendement censé entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain. Cela ne change quasiment rien pour une immense majorité de communes. Parmi les communes qui y gagnent, le problème ne se pose qu'à celles qui y gagnent moins qu'elles ne l'espéraient. Et, s'agissant des communes qui y perdent, j'ai fait valoir que l'on assistait parfois à cette période de l'année à des augmentations significatives de la contribution au redressement des finances publiques, de l'ordre de 20 à 40 %, et qu'elles n'avaient aucune visibilité sur leur dotation à terme, toutes choses égales par ailleurs. La ministre nous a indiqué qu'il nous reviendrait de déterminer les paramètres de sorte qu'elle ne pouvait nous dire à combien s'élèverait la DGF en 2020. En tant que président de communauté d'agglomération, je suis en train d'élaborer mon plan pluriannuel d'investissements et ma trajectoire financière à l'horizon de 2020. Or, personne n'est capable de me dire, toutes choses égales par ailleurs, quel sera le montant de la DGF de notre agglomération une fois la réforme adoptée. Je sais que cela est difficile, mais il aurait fallu en faire davantage en termes de calendrier pour rendre compréhensible et lisible cette réforme nécessaire.

Afin de marquer notre volonté de réforme, nous aurions intérêt à adopter l'article 58 dans des termes qui soient proches de ceux proposés par le Gouvernement. La « clause de revoyure » liée à la nouvelle carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fera évoluer la donne, ce qui signifie que nous serons amenés dans le courant de l'exercice 2016 à ajuster les principes que nous aurons votés. Si les amendements de suppression de l'article 58, renvoyant soit à un texte propre, soit à l'adoption d'une nouvelle architecture une fois dessinée la nouvelle carte des EPCI, étaient adoptés, nous laisserions à nos successeurs le soin de régler le problème en 2018. Mais ce ne serait pas là œuvrer au service de l'intérêt des territoires et du pays.

M. le président Gilles Carrez. De précédentes réformes de la DGF ont été adoptées dans un climat consensuel, par le biais de lois spécifiques. Patrick Ollier se souvient de celle de 1993 dont lui et moi étions rapporteurs. Il n'est donc pas conforme à l'histoire parlementaire d'affirmer qu'une réforme de la DGF ne peut être opérée rapidement en dehors d'une loi de finances. Il est vrai que la réforme n'aurait pu s'appliquer dès 2016, mais nous l'avions dit dès le mois de juin au Comité des finances locales.

D'autre part, que ce soit en 1993 ou en 2004, le travail préparatoire, associant majorité et opposition, a été effectué au sein même du CFL. Pourquoi ne

pas en avoir fait autant cette fois-ci ? Ce comité réunit des élus qui ont l'habitude de travailler ensemble et qui ne sont pas aussi conservateurs qu'on veut bien le dire.

Mme la rapporteure spéciale. Vous n'étiez pas présent, monsieur le président, mais chaque fois que nous nous sommes adressés au CFL, il nous a répondu qu'il ne voulait pas d'une réforme de la DGF tant que le Gouvernement ne reviendrait pas sur la baisse des dotations.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le Parlement vient de vivre une semaine hors normes. Alors que l'article 58 est à l'ordre du jour de ce matin, nous ne pouvons en parler, faute d'avoir reçu l'amendement du Gouvernement. Vous ne cessez de reculer, qu'il s'agisse de l'allocation aux adultes handicapés, de la demi-pension des veuves ou de la DGF des collectivités territoriales : c'est ubuesque ! Jusqu'où ira-t-on ? Nous ne pouvons pas continuer à travailler dans de telles conditions. Cette impréparation terrorise nos concitoyens et tétanise le pays !

La ministre nous a annoncé hier soir le versement de 117 millions d'euros supplémentaires de dotation de solidarité rurale (DSR). Ayant procédé à des simulations, je me suis aperçue que toutes les communes de ma circonscription – des plus rurales qui soient – y perdaient systématiquement au change. Si la perte est claire la première année, je souhaiterais disposer d'une simulation sur la durée. Il est inadmissible que nous n'ayons aucune visibilité au-delà de 2016 et que nous ne puissions nous forger aucune idée quant à l'évolution de cette dotation.

Le Gouvernement et la majorité semblent avoir oublié qu'a été adoptée une loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui fait évoluer l'ensemble des paramètres en cause. Les préfets réunissant tous les quinze jours des commissions départementales de coopération intercommunale, nous sommes en train de modifier complètement le périmètre de l'intercommunalité. L'alinéa 31 de l'article 58 dispose qu'*« un ensemble intercommunal est constitué d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et de ses communes membres au 1^{er} janvier de l'année de répartition de cette dotation »*. Or, vous oubliez que, en 2016, tous les paramètres auront évolué. Comment établir une dotation qui soit juste au 1^{er} janvier alors que le périmètre de toutes les collectivités évoluera l'an prochain ?

Vous n'avez pas non plus pris en compte – et c'est là votre plus grande erreur – l'interférence entre la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, de 3,7 milliards d'euros par an, et la réforme de la DGF. Vous aurez beau expliquer aux communes dont la DGF se maintient au même niveau qu'elles vont gagner plus grâce à la réforme, alors même qu'elles y ont perdu du fait de leur contribution au redressement des finances publiques, c'est totalement illisible et incompréhensible.

Sur la forme, vous dites vous être concertés avec le CFL. Mais quand les associations d'élus, qui sont indépendantes, ont-elles été consultées ? Qu'on ne respecte pas le Parlement, c'est une chose. Mais les associations d'élus ont aussi leur mot à dire. De plus, il conviendrait que vous compreniez enfin la nécessité d'évaluer l'impact des mesures que vous proposez. Hier soir, la majorité n'a cessé d'adopter des amendements qui font bouger les lignes sans avoir aucunement mesuré l'effet de ces mesures. Une telle situation est inédite.

Enfin, si l'amendement du Gouvernement est déposé demain soir, je refuse de faire travailler ma collaboratrice samedi et dimanche, estimant que nos assistants ont droit à des congés de repos. Sachant qu'il faut déposer des amendements lundi avant quinze heures, mais que le président de la commission doit avoir le temps d'en étudier la recevabilité, je trouve cela scandaleux.

M. Joël Giraud. Nous nous apprêtons à examiner les amendements relatifs aux communes nouvelles. Or, certains d'entre eux ont été déposés à l'article 58 et d'autres après cet article. Il me paraîtrait souhaitable que les différentes formations politiques parviennent à adopter des amendements consensuels au sein de cette commission, sachant que tout le monde s'est à peu près exprimé dans le même sens sur tous les bancs à propos de deux sujets. Le premier concerne la nécessité de proroger le délai au 31 mars, voire au 1^{er} juillet 2016, sachant que nous n'avons toujours en main aucune simulation. Cela pose notamment problème dans les communes concernées par la bonification de DGF, c'est-à-dire dans les communes de 1 000 à 10 000 habitants qui, n'ayant pas une ingénierie fort développée, sont soumises à une ingénierie d'État peu productive, parce qu'accaparée par d'autres enjeux. Le second a trait à l'élargissement de communes nouvelles après le 1^{er} janvier 2016, qui risque d'entraîner la remise en cause des garanties accordées aux communes initialement regroupées.

M. François Pupponi. Il conviendrait que nous exigions du Gouvernement qu'il accompagne l'amendement qu'il déposera demain de simulations de son impact. Car il a beau jeu de nous dire qu'il propose un retour à la situation antérieure, mais quelle est-elle, compte tenu de la baisse des dotations et de la montée de la péréquation ? Il est problématique de voter un amendement sans en connaître les conséquences.

M. le président Gilles Carrez. Le mécanisme reste le même qu'en 2015, avec une augmentation de 117 millions d'euros pour la DSR et de 180 millions pour la dotation de solidarité urbaine (DSU). Les écrêtements portant sur le complément de garantie et la compensation part salaires (CPS) devront donc être calibrés pour arriver à ce résultat. Viendront s'ajouter par ailleurs les dotations inhérentes aux changements d'intercommunalités, ainsi que celles liées à l'augmentation de la population, le cas échéant.

Reste enfin une hypothèque considérable sur la métropole du Grand Paris. À première vue en effet, et d'après les chiffres qui nous ont été transmis lundi soir, il me semble que la règle qui s'y appliquera ne sera pas la règle commune et sera

différente de ce qui a été adopté dans l'article 12 de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). En effet, la dotation d'intercommunalité ne prendra pas en compte les communes isolées – ce qui est le cas de Paris –, et le calcul de la DGF s'opérera de la même façon que lorsque ce sont des intercommunalités qui fusionnent, ce qui est le cas à Marseille puisque toutes les communes sont déjà intégrées dans une intercommunalité.

La règle, dans ces cas, est que l'on fusionne les intercommunalités et que l'on retient pour le calcul de la DGF celle de l'intercommunalité la mieux dotée, sans pouvoir excéder 105 % de la moyenne pondérée des intercommunalités existantes. À ceci près que la MGP sera composée de quelques intercommunalités et de nombreuses communes isolées, ce qui nous rapproche d'un processus de fusion-absorption. Voilà deux jours j'ai eu, sur le sujet, des échanges très techniques avec la direction générale des collectivités locales (DGCL), mais je suis sûr d'avoir raison.

M. François Pupponi. J'abonde d'autant plus dans votre sens que la création de la métropole et la reconfiguration de la carte intercommunale en grande couronne aura des conséquences sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), puisque certaines intercommunalités qui étaient contributrices vont fusionner avec des intercommunalités qui en bénéficiaient.

M. le président Gilles Carrez. Sur ce point, la ministre de la décentralisation a hier soir été très claire et a précisé que les calculs de prélèvement et de reversement ne se feraient pas au niveau de la MGP mais au niveau des établissements publics territoriaux (EPT). Il semblerait que ça ne change pas grand-chose, mais je voudrais le vérifier.

M. François Pupponi. Cela change beaucoup de choses, au contraire ! Clichy-Montfermeil, qui, l'année dernière, bénéficiait du FPIC à hauteur de 1,5 million d'euros, intègre cette année un EPT qui ne touchera que 600 000 euros, alors qu'il contribuait l'an dernier au FPIC pour un montant de 3,5 millions d'euros. Cela signifie que Clichy est perdante, tandis que les autres communes de l'EPT vont économiser 3,5 millions d'euros. Des régulations s'imposent donc, ce qui est difficile en l'absence de simulations. J'entends que la réforme est reportée, mais, en votant une mesure dont on ne sait pas évaluer les conséquences, nous risquons de nous retrouver, en janvier ou février, lorsque les dotations vont tomber, devant de graves anomalies.

M. le président Gilles Carrez. Cela fait six mois que je répète qu'on ne peut d'un côté vider de toute substance les compétences de la métropole au 1^{er} janvier 2016 et, de l'autre, ne pas maîtriser ce maelstrom financier. La cohérence aurait voulu que les deux réformes s'effectuent en même temps au 1^{er} janvier 2017, mais la majorité n'a pas pris ses responsabilités. Dont acte.

M. Patrick Ollier. Je siége à l'Assemblée nationale depuis un certain temps, mais c'est la première fois que l'on me demande de voter, sur une réforme aussi importante, un chèque en blanc. Je m'y refuse et ai été très choqué par les propos tenus hier soir sur les communes « riches », sachant que la Cour des comptes a bien souligné dans son rapport que les communes de 50 000 à 100 000 habitants ont connu une baisse plus importante de leurs recettes, liée à la diminution conjuguée de la DGF, des recettes fiscales et des produits d'exploitation. Malgré toutes ces bonnes intentions, il me semble donc que le Gouvernement, connaissant pertinemment le calendrier de l'examen du PLF et ayant lu le rapport de la Cour des comptes, aurait pu anticiper.

Ce n'est pas le principe de la réforme que nous remettons en cause. Nous sommes conscients qu'elle est nécessaire et qu'il faut un dispositif plus juste. Ce qui est choquant, c'est la manière dont procède le Gouvernement. Pourquoi ne pas avoir engagé la concertation avec l'Association des maires de France (AMF) et les autres associations d'élus ? Pourquoi ce préjugé négatif à l'encontre des maires ? Les maires sont favorables à une évolution ; encore faut-il leur en parler au lieu de procéder à la hache. Comment en effet voter à l'aveugle les budgets communaux ?

La méthode est donc inacceptable. Quant au fond, c'est encore un chèque en blanc qu'on nous demande pour la MGP, puisque nous n'avons pas l'ordonnance financière concernant son fonctionnement, alors qu'elle va être mise en place au 1^{er} janvier. Je rejoins Gilles Carrez lorsqu'il attire notre attention sur le cas des communes isolées. Les nouvelles mesures auront pour elles des conséquences extrêmement graves, dont personne n'a mesuré l'ampleur, et l'on agit une fois de plus à l'aveugle, instaurant d'emblée des situations de déficit, par manque d'anticipation. Il aurait fallu mieux évaluer les interactions entre la réforme de la DGF et celle du FPIC, car, si nous sommes pour la solidarité et pour la péréquation, nous nous y opposons avec colère lorsque vous changez les règles du jeu et qu'elle devient une punition. En agissant comme vous le faites, vous allez appauvrir des communes créatrices de richesses et d'emplois, donc de croissance.

Mme la rapporteure spéciale. Je ne peux laisser dire qu'il n'y a pas eu de concertation. Je vous renvoie au rapport de la mission, dans lequel la liste de toutes les auditions que nous avons menées n'occupe pas moins de quatre pages. Nous avons auditionné toutes les associations d'élus, plusieurs fois même pour les principales d'entre elles.

M. Patrick Ollier. Je parlais du Gouvernement, madame Pires Beaune.

M. Dominique Lefebvre. On peut s'accorder sur le fait que, sur des sujets aussi complexes, la démarche transpartisane aurait sans doute été préférable, et chacun devra en tirer des leçons pour l'avenir. Mais on sait le sort qui a été fait par la majorité sénatoriale à la proposition du Gouvernement qui l'invitait à rejoindre la mission confiée à Christine Pires Beaune. Et sans doute est-ce pour cela que l'opposition est quelque peu gênée, d'autant que, si elle a l'intention de revenir au

pouvoir en 2017, j'aimerais savoir comment elle entend faire passer la dépense publique de 57 à 50 % du PIB, en écartant de cet effort, à due proportion, les collectivités locales dont le budget représente 20 % de la dépense publique...

M. le président Gilles Carrez. ... et 40 % de la dépense pilotable !

M. Dominique Lefebvre. Cela implique de tailler soit dans les dépenses de l'État, soit dans celles de la protection sociale. C'est une question qui nous concerne tous, et nous devons être pragmatiques face à une situation assez simple : nous avons voté un montant de DGF pour 2016, ce qui est l'essentiel. Nous sommes en désaccord sur le vote de l'article 58, que vous ne voulez pas adopter et dont nous pensons, au contraire, qu'il constitue une base de discussion, avec une clause de revoyure à l'automne. Le moment sera alors venu de décider si la réforme est mise en œuvre ou abandonnée.

La commission est saisie des amendements de suppression II-CF123 de M. Gilles Carrez et II-CF341 de M. Patrick Ollier.

M. le président Gilles Carrez. Si je demande la suppression de cet article, c'est que je souhaite que la réforme de la DGF fasse l'objet d'une loi spécifique, quitte à ce que celle-ci soit examinée selon la procédure accélérée. Cette loi, qui reprendrait les travaux de Christine Pires Beaune, pourrait être examinée par le Sénat au premier trimestre, puis par notre assemblée avant l'été, et pourrait entrer en application au 1^{er} janvier 2017. Il s'agit donc d'une proposition constructive.

M. Patrick Ollier. La démonstration faite par le président Gilles Carrez est pleine de bon sens, et la majorité aurait intérêt à se rallier à cette position constructive, qui propose que nous travaillions de concert et dans la concertation.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure spéciale, la commission rejette les amendements II-CF123 et II-CF341.

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, puisque nous ne disposons pas de l'amendement du Gouvernement concernant la répartition de la DGF pour 2016, je propose que nous réservions l'examen et le vote des amendements à l'article 58 sur lesquels il peut avoir une incidence, pour les examiner lundi après-midi. Dans l'attente, je suggère toutefois, pour la bonne avancée de nos travaux, que nous nous penchions, sans les voter, sur les amendements concernant les communes nouvelles.

Mme la rapporteure spéciale. Au 1^{er} janvier 2015 existaient vingt-cinq communes nouvelles, dont treize créées à cette date, les douze autres existant déjà sous le régime de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT). Pour

l'ensemble de ces communes, l'application du dispositif de garantie de non-baisse a représenté 122 000 euros, auxquels s'ajoutent 516 000 euros, versés à vingt communes au titre du bonus de 5 %, et 276 600 euros de dotation de consolidation, soit un total de 915 000 euros pris sur l'enveloppe de la DGF et répartis entre ces vingt-cinq communes nouvelles, ce qui représente en moyenne 36 600 euros par commune.

À ce jour, l'AMF a dénombré cinquante-quatre communes nouvelles supplémentaires ; par ailleurs, on compte 242 projets près d'être finalisés et 437 en cours d'élaboration.

Partant, se posent plusieurs questions, et en premier lieu celle des délais. Il me semble en effet qu'il faudrait accorder un délai supplémentaire aux projets en cours, afin de pouvoir aider en particulier les petites communes, qui étaient les premières visées par le dispositif des communes nouvelles. Recentrer le dispositif sur les petites communes implique ensuite de définir des seuils en termes de population. Enfin, compte tenu des incidences financières qu'aura la création de ces communes nouvelles supplémentaires sur celles qui existent déjà, il importe de savoir s'il est soutenable de maintenir le bonus de 5 % ainsi que la dotation de consolidation. Pour ce qui concerne cette dernière, je propose de la réserver aux communes nouvelles dont la population est égale ou inférieure à 15 000 habitants, ce qui correspond au seuil retenu dans la loi NOTRe.

M. Jacques Pélissard. Je suis d'accord avec la rapporteure spéciale pour proroger les délais de création des communes nouvelles. Il me semble par ailleurs qu'il faut fixer un plafond afin d'éviter que de trop grosses communes choisissant de se regrouper en commune nouvelle ne viennent siphonner l'enveloppe de la DGF. Je suggère donc que les avantages fiscaux attribués aux communes nouvelles soient réservés à celle dont le nombre d'habitants est inférieur ou égal à 50 000. Il me semble ensuite qu'il faut élever le plafond de 10 000 habitants qui avait été retenu pour pouvoir bénéficier de certains avantages à 15 000 ou 20 000 habitants. En effet, nombre de communes nouvelles voient le jour au sein de communautés de communes, laissant le bourg-centre isolé si sa population est supérieure à 10 000 habitants. Cela ne me paraît pas sain, dès lors que celui-ci continue à assumer l'essentiel des charges de centralité de l'intercommunalité.

Mme Estelle Grelier. Je suis également d'accord sur la nécessité de proroger les délais de création des communes nouvelles. Mon amendement propose aussi de limiter le bénéfice des avantages octroyés aux communes nouvelles qui se constituent à l'échelle d'une intercommunalité. En effet, elles conservent dans ce cas non seulement les dotations de toutes les communes, mais également celle de l'intercommunalité, ce qui représente un avantage financier considérable. Mon amendement propose donc de limiter dans le temps cet avantage financier.

M. Joël Giraud. Je suis favorable à la proposition de la rapporteure spéciale consistant à réserver aux communes de moins de 15 000 habitants la

dotation de consolidation. Ce seuil, retenu par la loi NOTRe, correspond à une réalité de terrain.

Je crois par ailleurs qu'il faut maintenir la bonification de 5 % pour les communes nouvelles en passe de voir le jour, dans la mesure où il s'agit souvent de communes qui n'auront pas achevé leurs délibérations au 31 décembre, tout simplement parce qu'elles n'ont pas obtenu des services de l'État l'ensemble des simulations qu'elles avaient demandées.

Quant au délai de prorogation de ce bonus, s'il faut permettre aux communes qui n'ont pu « publier les bans » en temps voulu de régulariser malgré tout leur situation, on doit éviter les effets d'aubaine. Je suggère donc de fixer la date limite au 31 mars, ce qui est également la date limite de vote des budgets communaux. Au-delà, nous perdons cette concomitance avec le vote du budget. Quant à prolonger le délai d'un an, c'est au risque de voir adopté alors une nouvelle mesure de prorogation de ce délai, ce qui serait ridicule.

Je suis enfin entièrement d'accord avec Estelle Grelier sur l'avantage exorbitant dont bénéficient les communes qui se constituent à l'échelle d'une intercommunalité. Le supprimer permettrait de maintenir le bonus de 5 % pour les communes nouvelles dont la population est inférieure ou égale à 15 000 habitants et qui seront créées au plus tard le 31 mars 2016. Je doute d'ailleurs qu'il y en ait 437.

M. le président Gilles Carrez. Vous êtes donc unanimes à vouloir empêcher le cumul du bonus et de la dotation d'intercommunalité. S'agissant des délais, en revanche, certains suggèrent le 30 juin, d'autres le 31 mars.

Mme la rapporteure spéciale. Procédons par étapes pour avoir des chances de parvenir à un consensus. Tâchons dans un premier temps de nous entendre sur l'extension du délai accordé pour la constitution de communes nouvelles, soit jusqu'au 31 mars, soit jusqu'au 30 juin, soit jusqu'au 31 décembre 2016. Je propose pour ma part le 30 juin 2016.

M. Jacques Péliissard. Je suggérais quant à moi de prolonger le délai de un an, mais les arguments de Joël Giraud m'ont convaincu. Je suis par ailleurs assez séduit par l'idée de faire coïncider ce délai avec le calendrier budgétaire des communes. Cela étant, je n'ai pas d'objection sur son extension à six mois.

M. le président Gilles Carrez. La date du 31 mars a en effet l'avantage de coïncider avec la date limite de vote du budget des communes.

Mme Estelle Grelier. Pour ma part, j'ai déposé un amendement qui fixe l'échéance au 1^{er} avril ! J'accepte cependant de me rallier au choix de la rapporteure spéciale. Je m'interrogeais par ailleurs sur la nécessité que des délibérations soient prises avant le 31 décembre. Retenons-nous une condition de ce genre ?

Mme la rapporteure spéciale. Je songeais à proposer une telle condition, mais, à la fin de l'examen du projet de loi de finances, nous serons déjà le 18 décembre... Fixons du moins une date qui ne soit pas trop lointaine, comme celle du 30 juin, pour que ne soient concernés que les projets qui ont déjà émergé.

M. le président Gilles Carrez. Retenons donc la date du 30 juin, si celle-ci a la préférence de Mme la rapporteure spéciale.

M. Joël Giraud. Pour contenir les coûts, réservons la bonification.

Pour que les montants des enveloppes budgétaires restent raisonnables, fixons la date limite au 30 juin, mais décidons qu'il ne sera pas possible de bénéficier de la bonification au-delà du 31 mars. C'est un peu radical, mais cela évitera les effets d'aubaine. Les « mariages » resteraient donc autorisés avec maintien de la DGF jusqu'au 30 juin, il n'y aurait plus de bonification au-delà du 31 mars.

Mme la rapporteure spéciale. Tenons-nous-en à la date du 30 juin, la délibération devant être prise avant le 31 mars, car il ne faut pas oublier la phase ultérieure de l'arrêté préfectoral.

M. le président Gilles Carrez. Passons maintenant à la question des seuils de population.

Mme la rapporteure spéciale. Peut-être peut-on passer sur les sujets sur lesquels il y a consensus, comme la dotation de compensation. J'avais moi-même déposé un amendement visant à supprimer la dotation de consolidation quand l'EPCI se transforme en commune nouvelle, puisqu'il y a double bonification, double avantage. Je vous ai donné le montant tout à l'heure : 276 000 euros, pour quelques communes seulement – très peu de communes, sur les vingt-cinq, sont issues d'un EPCI. Sommes-nous d'accord pour considérer que, à partir du 1^{er} janvier prochain, il n'y aura plus de dotation de consolidation pour les EPCI qui se transforment ?

M. Jacques Pélissard. C'est raisonnable, effectivement. Je suis tout à fait d'accord avec cette proposition. Puisque nous partageons, madame la rapporteure spéciale, la paternité, et la maternité, de la loi, modifions-la ensemble !

Mme la rapporteure spéciale. J'en viens à la question du seuil de population qui concerne les communes, mais non les EPCI. Maintenons-nous le bonus de 5 % ? Je vous le rappelle, j'ai demandé un chiffrage. Nous savons que cinquante-quatre communes naîtront le 1^{er} janvier, et c'est une enveloppe fermée dont le montant baisse qui est concernée, mais, à ce stade, je n'ai pas de chiffres précis sur ce bonus de 5 %.

M. Joël Giraud. Je suis favorable au maintien du bonus, tout en sachant très bien quelles sont les conséquences. C'est d'ailleurs pourquoi je préférerais la date du 31 mars. Le maintien du bonus ne créera cependant pas de spectaculaires

effets d'aubaine et restera finançable dès lors que les délibérations devront être prises avant le 31 mars. Le nombre de bénéficiaires sera sensiblement inférieur aux 427 rapprochements annoncés tout à l'heure. Dans mon secteur géographique, par exemple, personne n'ira jusqu'aux fiançailles !

M. Jacques Pélissard. Dans mon département, de nombreuses communes nouvelles sont en voie de constitution, mais ce n'est pas le bonus qui a déclenché ce mouvement. Pour ma part, je n'ai pas de position très arrêtée sur la question de son maintien. Je relève simplement que beaucoup de petites communes nouvelles de moins de 1 000 habitants se sont constituées en communes nouvelles, et elles n'ont pas de bonus de 5 %.

Mme la rapporteure spéciale. Gardons le bonus de 5 % pour les communes qui se créent et qui comptent plus de 1 000 habitants et moins de 10 000 : nous sommes d'accord pour ne pas toucher aux bornes fixées par la loi.

Reste une question sur laquelle nous ne serons peut-être pas d'accord. Aujourd'hui, la loi dispose qu'une commune nouvellement créée est exonérée de la contribution au redressement des finances publiques pendant trois ans à compter de sa création.

M. Jacques Pélissard. Ce point essentiel a joué un rôle de déclencheur pour plusieurs communes, qui avaient parallèlement conçu et rédigé un projet de territoire sous la forme d'une charte. Conservons cette exonération, tout d'abord instaurée en loi de finances pour 2014. Sinon, nous risquons de briser ce mouvement dont je vous rappelle l'importance non seulement pour les communes, mais aussi pour l'État : un seul compte de gestion, un seul compte administratif, un seul budget, une seule série de délibérations, là où il y en avait plusieurs, cela allège tout le contrôle. Il s'agit d'une rationalisation pour l'État autant que pour les communes. Maintenons donc cette mesure d'encouragement instaurée dès la loi de finances pour 2014.

Mme la rapporteure spéciale. J'avais déposé un amendement qui avait effectivement pour objet de la maintenir pour les communes qui se créent jusqu'au 30 juin. Nous ajoutons tout de même une condition : il faut avoir délibéré avant le 31 mars. Je vous propose d'en rester là pour les communes.

M. Jacques Pélissard. Il faut également aborder la question du plafonnement à 50 000 habitants. Voyez l'exemple de Cherbourg, commune très bien gérée – l'ancien maire est remarquable : cinq communes, qui étaient déjà une communauté urbaine, forme la plus aboutie de la mutualisation intercommunale, se transforment en commune nouvelle de 81 000 habitants. Celle-ci va siphonner une partie de l'enveloppe normée ! Il serait donc raisonnable de prévoir un nombre d'habitants plafond.

M. le président Gilles Carrez. J'approuve Jacques Pélissard. On ne peut pas viser plusieurs objectifs à la fois. En l'occurrence, il s'agit de créer des

communes nouvelles à partir du plus grand nombre possible de toutes petites communes. Tenons-nous-en à cela.

Mme la rapporteure spéciale. Je suis d'accord pour limiter l'effet d'aubaine, puisqu'il s'agit de cela, mais un seuil de 50 000 habitants me paraît un peu élevé. Prenons donc le seuil de 15 000 habitants, qui figure dans la loi NOTRe. Ce serait cohérent.

M. Jacques Péliissard. Peut-être me suis-je mal fait comprendre. Je propose de fixer à 50 000 habitants le plafond au-delà duquel il n'y a pas d'exonération de l'effort pour le redressement des finances publiques. Le seuil de 10 000 habitants me paraît trop bas et nous expose au risque de trouver des communes-centres isolées au milieu de forêts de communes nouvelles. Personne ne voudra se marier avec une commune centre dont la taille prive de l'exonération en question.

M. le président Gilles Carrez. Proposez-vous donc de faire passer ce seuil de 10 000 habitants à 15 000 habitants ?

M. Jacques Péliissard. De 10 000 à 20 000, monsieur le président.

Mme la rapporteure spéciale. Je ne suis pas d'accord. Le seuil que vous voulez remonter joue pour le bonus de 5 %. Nous sommes d'accord pour maintenir ce bonus offert aux communes nouvelles comptant de 1 000 à 10 000 habitants, nous l'avons dit tout à l'heure : il me semble dangereux d'aller plus loin.

En revanche, je suis d'accord avec vous, cher collègue Péliissard, pour considérer qu'il faut fixer un seuil au-delà duquel il n'est pas possible d'être exonéré de la contribution au redressement des finances publiques. Puisque la philosophie de la loi est bien d'inciter les petites communes à se regrouper, retenons le seuil de 15 000 habitants inscrits dans la loi NOTRe, cela me semble cohérent.

M. le président Gilles Carrez. Cela me paraît raisonnable et plus logique.

M. Jacques Péliissard. Je pensais pour ma part que 50 000 était un plafond, mais qu'il fallait monter le seuil, sans toucher à la bonification de 5 % entre 1 000 et 10 000 habitants.

Mme la rapporteure spéciale. Chacun déposera évidemment les amendements qu'il veut. Je déposerai pour ma part des amendements sur les points sur lesquels un consensus s'est dégagé.

M. le président Gilles Carrez. Tous les points ont fait consensus, sauf le dernier, mais je sens qu'une majorité de collègues sont quand même favorables au relèvement du seuil de 10 000 à 15 000 – mais pas au-delà.

Il nous faut maintenant évoquer l'amendement II-552 du Gouvernement, que nous examinerons lundi, en séance publique, mais dont nous connaissons la teneur : il s'agit de reporter l'application de la réforme au 1^{er} janvier 2017.

M. Joël Giraud. Nous n'avons pas épuisé le sujet des communes nouvelles. J'ai déjà évoqué la question des communes qui adhèrent à une commune nouvelle qui s'est déjà formée, faisant ainsi perdre le bénéfice de la garantie de DGF pour toutes les communes. Par l'amendement II-CF139, je proposais que, pendant les trois années suivant leur création, les communes nouvelles conservent le bénéfice de cette garantie. Il me semble que l'intention du législateur n'était pas de l'annuler lorsqu'une commune supplémentaire rejoint la commune nouvelle.

Mme la rapporteure spéciale. Je veux bien défendre un tel amendement, et vous ne vous êtes pas trompé sur l'intention du législateur. Il ne s'agit cependant pas d'offrir une prime supplémentaire et d'ouvrir une nouvelle période de trois ans à compter de la date où une autre commune rejoint la commune nouvelle. Par exemple, si la commune nouvelle existe depuis deux ans, il lui reste un an de garantie : cette durée reste inchangée.

M. le président Gilles Carrez. La discussion et le vote des autres amendements à l'article 58 sont donc réservés.

*

* *

Après l'article 58

La commission examine l'amendement II-CE35 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit de mettre un terme à une anomalie vieille de dix ans. Avec les conventions ANRU, nous incitons des communes à réaliser des projets de rénovation urbaine : elles détruisent donc des logements et, pendant un certain temps, perdent de la population, ce qui leur fait perdre également des recettes fiscales et de la DGF. Le problème, après la reconstruction des logements, est qu'ils ne retrouvent pas les recettes fiscales, car les bailleurs sociaux bénéficient d'exonération. L'idée serait donc de figer la DGF du premier jusqu'au dernier jour de la convention de rénovation urbaine : un bilan serait fait une fois le programme terminé.

Certaines communes, après avoir perdu quelques centaines d'habitants, passaient sous le seuil de 10 000 et perdaient le bénéfice de la DSU. Il n'en fallait pas moins gérer une population presque aussi nombreuse, dont la situation sociale ne s'était pas améliorée.

Mme la rapporteure spéciale. J'ai demandé qu'on me donne plus d'informations, mais la proposition faite ne me paraît pas inintéressante. Il existe

cependant déjà un mécanisme de sortie « en sifflet », sur trois ans, qui devrait permettre, au moins, de régler certains cas. J'invite donc François Pupponi à retirer son amendement, pour le redéposer en vue de la séance publique.

M. François Pupponi. N'oublions pas l'anomalie fiscale. Des logements imposés sont détruits. De nouveaux sont construits au même endroit et exonérés, la perte de recettes pour la commune n'étant pas compensée. C'est une double peine ! Le jour où on rase un logement vieux de quarante ans construit par un bailleur social, qui procure des recettes fiscales, pour en construire un neuf, celui-ci est exonéré pendant vingt-cinq ans, et la perte n'est compensée qu'à hauteur de 17 %. Je veux bien retirer mon amendement pour le redéposer en vue de la séance publique, mais nous n'aurons pas plus d'éléments d'information d'ici là.

M. Dominique Lefebvre. La proposition de François Pupponi règle-t-elle le problème ? Dans ma commune, qui compte plus de 60 000 habitants et construit chaque année entre 500 et 800 logements, je suis soumis au système de recensement annuel par l'INSEE qui choisit des îlots – pas forcément les bons ou les mauvais. Un jour, l'INSEE a tiré au sort l'îlot où, dans le cadre d'un programme de rénovation urbaine, 400 logements étaient démolis. En plus se posent des problèmes particuliers liés au fait que les mêmes mécanismes de recensement ne s'appliquent pas à toutes les communes. Votre solution, cher collègue, aurait figé la DGF, mais est-ce la bonne ? Ma commune a connu un creux une année, parce que l'INSEE avait choisi le quartier de la Croix-Petit, mais l'année suivante, c'est reparti à la hausse, ce n'était pas figé.

M. François Pupponi. Je ne parle pas d'un cas particulier, je parle des communes qui font des opérations ANRU et qui démolissent et reconstruisent, pour les mêmes populations. Le manque à gagner est assez considérable.

Mme la rapporteure spéciale. Je maintiens ma demande de retrait. Redéposez l'amendement pour la séance publique, cher collègue. Je propose en outre que la garantie de sortie en sifflet de trois ans puisse, dans ce cas spécifique, être allongé.

M. Dominique Lefebvre. Pendant des années, des décrets fixaient la population au 1^{er} janvier, avec un nombre d'habitants fictifs. Je trouve que la bonne formule serait d'attribuer au nombre de logements démolis une population x qui s'additionne à la population réelle.

M. le président Gilles Carrez. C'est ce que nous faisons en ville nouvelle, pour les constructions nouvelles.

L'amendement II-CE35 est retiré.

*

* *

Article additionnel après l'article 58

Desserrement des règles d'attribution de la dotation politique de la ville

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CE36 et II-CE37 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit de la dotation de développement urbain (DDU), transformée l'année dernière en dotation politique de la ville (DPV). Nous proposons d'en assouplir les règles d'utilisation, en investissement ou en fonctionnement. Aujourd'hui, les montants sont souvent mobilisés en investissement, mais les relations avec les préfets sont très compliquées. Nous proposons que la DPV puisse, dès lors qu'un contrat de ville est signé, financer les actions dudit contrat. Actuellement, les règles ne le permettent pas. Le contrat s'inscrit pourtant dans la nouvelle architecture de la politique de la ville ! C'est une espèce d'incohérence de la part de l'État. Levons ce blocage.

Mme la rapporteure spéciale. Je suis défavorable à l'amendement II-CE36. Outre qu'il a pour conséquence que la DPV pourrait servir en fonctionnement et non plus seulement en investissement, il écarte vingt communes de la liste des bénéficiaires, qui en compte actuellement 120.

Quant au second amendement, qui ne fait qu'affecter une partie des sommes au fonctionnement, j'y suis plutôt favorable.

L'amendement II-CE36 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CE37.

*

* *

Article 59

Création d'une dotation budgétaire d'aide à l'investissement local

Le présent article vise à renforcer le soutien de l'État à l'investissement public des collectivités territoriales et entend ainsi répondre à la baisse des dépenses d'investissement des collectivités territoriales qui, hors défense nationale, représentent 70 % des investissements publics.

Selon une récente note de l'Insee ⁽¹⁾, l'investissement local a diminué de 9,6 % en 2014 par rapport à l'année 2013. Même si cette évolution s'explique en partie par la traditionnelle baisse des investissements au lendemain d'élections municipales, la tendance n'en est pas moins notable et plus fortement marquée qu'à l'accoutumée.

(1) Insee Première, n° 1548 (mai 2015).

À cet effet est créée une dotation budgétaire de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements à fiscalité propre de métropole et des départements d'outre-mer.

L'alinéa **1** pose le principe de la création pour, l'année 2016, de la dotation précitée.

Les alinéas **2** à **7** détaillent la répartition entre deux enveloppes de cette nouvelle dotation budgétaire qui figure au sein de l'action n° 1 *Soutien aux projets des communes et groupements de communes* du programme 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

L'alinéa **3** précise que la première enveloppe de cette dotation est répartie entre les régions et le département de Mayotte en fonction de la population telle que définie à l'article L. 4332-4-1 du code général des collectivités territoriales pour les régions et au premier alinéa de l'article L. 3334-2 du même code pour le département de Mayotte.

La population définie à l'article L. 4332-4-1 du code général des collectivités territoriales constitue la population municipale de la région.

L'alinéa **4** porte sur les collectivités éligibles à cette première enveloppe : il s'agit des communes et des EPCI à fiscalité propre. L'autorité attributive de ces subventions est le représentant de l'État dans la région ou dans le département de Mayotte. Il s'agit là de l'organisation administrative classique pour l'attribution d'une subvention de l'État.

Ces subventions seront accordées par les préfets de région si les projets présentés par les collectivités entrent dans le champ des thèmes énumérés au même alinéa :

- rénovation thermique ;
- transition énergétique ;
- développement des énergies renouvelables ;
- mise aux normes des équipements publics ;
- développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de construction de logements ;
- réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Des critiques sur ce fléchage de la subvention ont été émises par certaines associations d'élus du bloc communal, notamment au Comité des finances locales. La rapporteure spéciale considère que les thèmes proposés sont à la fois

suffisamment divers et suffisamment larges pour permettre aux collectivités de réaliser les travaux qu'elles souhaitent. Il s'agit d'un « coup de pouce » significatif en faveur de l'investissement local, qui s'ajoute à l'élargissement des dépenses éligibles au FCTVA (entretien des bâtiments publics et de la voirie) prévu à l'article 11 du présent projet de loi.

L'alinéa **5** présente la seconde enveloppe, dont le montant est réparti entre les régions et le département de Mayotte en fonction de la population des communes de moins de 50 000 habitants. La population prise en compte est la population dite « DGF », dont la définition figure à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales.

L'alinéa **6** précise que sont éligibles à cette enveloppe les communes de moins de 50 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre dans les cas où la compétence a été transférée par une commune éligible à son EPCI.

L'alinéa **7** indique que ces subventions sont attribuées en vue de la réalisation d'opérations d'investissement s'inscrivant dans le cadre d'un projet global de développement du territoire concerné. D'après les éléments figurant dans l'exposé des motifs, cette seconde enveloppe est spécifiquement dédiée aux bourgs-centres et aux villes moyennes.

L'alinéa **8** est relatif à la nature de ces attributions. Il s'agit logiquement de ressource ayant vocation à être inscrites à la section d'investissement du budget des communes et de leurs groupements à fiscalité propre bénéficiaires.

D'après les éléments figurant dans le projet annuel de performances (PAP) correspondant à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, la nouvelle dotation budgétaire (« dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements ») est abondée pour 2016 de 800 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120 millions en crédits de paiement. D'autre part, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est reconduite à son niveau de 2015, soit 815,69 millions d'euros, dont 200 millions au titre de la reconduction de la majoration exceptionnelle décidée pour 2015 (200 millions en autorisations d'engagement et 56,2 en crédits de paiement).

*

* *

La commission adopte l'article 59 sans modification.

*

* *

Article 60

Répartition des concours de la mission
Relations avec les collectivités territoriales

Dans un but de simplification et d'efficacité, le présent article procède à la création d'une dotation budgétaire unique (« dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques ») issue de la fusion des deux fonds de soutien aux collectivités territoriales touchées par des intempéries de grande ampleur.

Le financement des subventions de ces deux fonds était différent, prélèvement sur recettes pour le fonds catastrophes naturelles (défini à l'article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales) et dotation budgétaire sur le programme *Concours spécifiques et administration* pour le fonds calamités publiques (défini à l'article L. 1613-7 du même code). La fusion de ces deux dispositifs s'inscrit dans le travail de réforme des procédures d'indemnisation commencé cette année avec l'adoption du décret n° 2015-693 du 18 juin 2015 relatif à l'indemnisation des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques.

Les alinéas **1** à **4** modifient le code général des collectivités territoriales (CGCT) en substituant aux sections 2 (« Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles ») et 3 (« Fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques ») une nouvelle section 2 intitulée « Dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques ».

Les alinéas **5** à **14** procèdent à une nouvelle rédaction de l'article L. 1613-6 du CGCT au sein de la nouvelle section 2.

L'alinéa **5** précise que cette dotation contribue à réparer les dégâts causés à leurs biens par des événements climatiques ou géologiques graves.

Les alinéas **7** à **12** listent les collectivités territoriales qui peuvent bénéficier de cette dotation en cas de survenance d'un tel événement. Il s'agit des communes, des EPCI à fiscalité propre, des syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale, ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale, ou associant exclusivement des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions, des départements, de la métropole de Lyon, des régions et de la collectivité territoriale de Corse.

L'alinéa **13** précise que collectivités territoriales d'outre-mer et leurs groupements ne peuvent pas bénéficier de cette dotation.

L'alinéa **14** est relatif aux dispositions réglementaires d'application de ce nouvel article. Le décret en Conseil d'État devra préciser, notamment, les conditions de détermination des événements climatiques ou géologiques graves en cause, la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et aux montants des dégâts éligibles ainsi que les règles de détermination de la dotation pour chaque collectivité territoriale et groupement en fonction du montant des dégâts éligibles.

Les alinéas **15** et **16** concernent les critères de répartition de la dotation politique de la ville qui figure dans l'action 1 du programme 122 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. L'alinéa 16 complète l'article L. 2334-40 du CGCT pour préciser qu'à titre dérogatoire en 2016, la population résidant dans des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de la ville est appréciée au 1^{er} janvier 2014.

Il modifie ainsi l'année de référence retenue pour établir la proportion de population résidant dans des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de la ville. En effet, en l'absence de population légale authentifiée par l'INSEE pour les nouveaux quartiers politique de la ville (QPV) au 1^{er} janvier 2016, la référence aux populations en zone urbaine sensible (ZUS) et zone franche urbaine (ZFU) est maintenue. Cette modification a vocation à s'appliquer uniquement pour la répartition de la dotation en 2016, dans l'attente de données fiables et complètes relatives aux nouveaux quartiers politique de la ville.

*

* *

La commission adopte l'article 60 sans modification.

*

* *

Article 61

Modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale

Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Constituant le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal, il s'appuie sur la notion d'ensemble intercommunal, composé d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et de ses communes membres. La loi de finances pour 2012 prévoit une montée en charge progressive pour atteindre à partir de 2016 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus de 1 milliard d'euros.

Le mécanisme du FPIC consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

Le récent rapport du Gouvernement relatif au fonds, en application de l'article 112 de la loi de finances pour 2015⁽¹⁾, démontre que le FPIC est un puissant instrument de rééquilibrage des ressources entre les collectivités tout en étant soutenable pour les territoires contributeurs.

Le présent article a pour objet la poursuite de l'effort de péréquation entre territoires engagé depuis plusieurs années, tout en s'assurant de la soutenabilité des prélèvements réalisés à ce titre.

Il entend également apporter une solution à la situation des communes pauvres qui, du fait de leur appartenance à des territoires riches, sont contributrices nettes au titre du FPIC, ce qui constitue une injustice incompréhensible pour ces collectivités.

Les alinéas **2** et **3** modifient, à l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition relative à la montée en charge des ressources du FPIC dont la rédaction est issue de l'article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

La rédaction en vigueur prévoit qu'après avoir été fixées à 150, 360, 570 et 780 millions d'euros en 2012, 2013, 2014 et 2015, les ressources du fonds sont fixées à 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre à compter de 2016.

La rédaction proposée par le présent article propose de fixer le montant de des ressources du fonds à 1 milliard d'euros pour 2016. A compter de 2017, les ressources du fonds sont fixées à 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, soit le pourcentage prévu à l'origine à partir de 2016. Cette disposition a donc pour effet de créer une marche intermédiaire entre 780 millions et 1,15 milliard d'euros ; sa motivation est de substituer, dans le contexte de la réforme de la DGF, à une augmentation de 370 millions d'euros, jugée insoutenable pour certaines communes, une augmentation moindre, à hauteur de 220 millions d'euros pratiquement équivalente à celle réalisée pour 2015 (210 millions d'euros).

Les alinéas **4** à **8** modifient l'article L. 2336-2 du CGCT relatif au calcul du potentiel fiscal agrégé d'un ensemble intercommunal.

L'alinéa **6** procède à la réécriture du premier alinéa du 5° du I de l'article précité pour permettre d'identifier la part de compensation de la suppression de la base salaires de la taxe professionnelle (dite « part CPS ») dans la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI. Cette part est

(1) Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, Rapport FPIC (octobre 2015).

en effet prise en compte dans la détermination du potentiel fiscal agrégé (PFIA) des ensembles intercommunaux utilisé pour le calcul des attributions et des contributions au titre du FPIC. Dans un souci de stabilité, il est proposé de maintenir la part CPS dans le calcul du potentiel fiscal agrégé des territoires, tout en l'indexant sur l'évolution annuelle de dotation forfaitaire communale ou de DGF de l'EPCI.

L'alinéa **8** opère une coordination au troisième alinéa du 5° du I du même article.

Les alinéas **9** et **10** modifient le III de l'article L. 2336-3, qui concerne les exonérations de contribution au FPIC pour certaines communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU).

Le droit en vigueur dispose que le prélèvement dû par les cent cinquante premières communes classées l'année précédente en application du 1° de l'article L. 2334-18-4 est annulé et celui dû par les cent communes suivantes est minoré de 50 %. Corrélativement, le prélèvement dû par les dix premières communes classées l'année précédente en application du 2° du même article est annulé et le prélèvement dû par les communes suivantes est minoré de 50 %.

Ce mécanisme ne permet pas de répondre de manière exhaustive à la situation des communes pauvres qui, du fait de leur appartenance à des territoires riches, sont contributrices nettes au titre du FPIC. La rédaction proposée par l'alinéa 10 entend y répondre de manière plus satisfaisante.

Il dispose en effet que sont désormais exemptées de ce prélèvement, les deux cent cinquante premières communes classées l'année précédente en application du 1° de l'article L. 2334-16 (communes de plus de 10 000 habitants bénéficiant de la DSU cible) et les 30 premières communes classées en fonction du 2° de l'article L. 2334-16 (communes de 5 000 à 9 999 habitants bénéficiant de la DSU cible). Il en est de même pour les deux mille cinq cent premières communes classées en fonction de l'indice prévu au I de l'article L. 2334-22 (premier quart des communes de moins de 10 000 habitants bénéficiant de la DSR cible).

L'alinéa **11** modifie l'article L. 2531-13 afin de sécuriser le dispositif du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF). Ces ressources ne sont en effet fixées que pour les années 2012 à 2015 selon une progression de 210 à 270 millions d'euros. Il convenait donc de déterminer le montant de ses ressources au-delà de l'année 2015, ce que fait l'alinéa en prévoyant que le montant de 270 millions d'euros s'applique à compter de 2015. Il opère donc par là même le gel du montant du FSRIF.

Les alinéas **12** à **14** tirent les conséquences de l'adoption 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 en adaptant les modalités de calcul du fonds de péréquation des ressources perçues par les régions

et la collectivité territoriale de Corse (dispositifs de péréquation des ressources de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) au nouveau périmètre entrant en vigueur en 2016.

L'alinéa **15** rend applicable aux communes de Nouvelle-Calédonie et aux communes et groupements de la Polynésie française ainsi qu'aux circonscriptions territoriales des îles Wallis et Futuna, la modification du montant du FPIC pour 2016 opérée par les alinéas 2 et 3 du présent article.

*

* *

La commission examine l'amendement II-CF430 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. L'article 61 concerne le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), ce fameux fonds de péréquation horizontale.

Le Premier ministre l'a clairement annoncé au Sénat : la réforme de la DGF n'aura pas lieu en 2016. Il vous sera proposé de l'appliquer à partir de 2017. J'ai toujours indiqué très clairement, notamment dans mes rapports d'étape, ou en conclusion des diaporamas que j'ai pu présenter à l'Assemblée nationale et au Sénat, qu'une pause dans la progression de la péréquation financière pourrait être envisagée. Cependant, puisque la réforme de la DGF ne s'appliquera pas en 2016, je propose de revenir sur la limitation de la progression du FPIC. Visons donc un prélèvement équivalent à 2 % des recettes fiscales, soit 1,15 milliard d'euros.

M. le président Gilles Carrez. Je suis totalement opposé à cet amendement. Franchir une marche de 220 millions d'euros posera déjà d'énormes problèmes. Il faut savoir que le FPIC consiste en un transfert à hauteur de plus de 40 % de la région francilienne vers la province. Nous le savions au moment de la création du FPIC, mais cela ne peut fonctionner que si les efforts demandés à chaque étape ne sont pas insurmontables. Or, en termes de progression du FPIC, nous avons vraiment atteint les limites – de nombreux collègues l'ont déjà dit hier soir en commission élargie.

Passer de 780 millions d'euros à 1 milliard d'euros, soit une marche de 220 millions d'euros, est déjà très difficile, pour ne pas dire impossible. Imaginez donc ce qu'il en est d'une marche de 370 millions d'euros !

Par ailleurs, Mme la ministre nous a assuré que, comme en 2015, la DSU et la DSR augmenteraient sensiblement : la DSU progressera de 117 millions d'euros et la DSR de 180 millions. Dans ces conditions, une telle augmentation des ressources du FPIC ne me paraît pas raisonnable.

M. Patrick Ollier. Nous avons bien compris que Mme la rapporteure spéciale souhaitait cette marche de 370 millions d'euros. Pour notre part, nous

avons déposé des amendements visant à un gel, tant pour ceux qui contribuent que pour ceux qui reçoivent. Cette position n'est pas simplement celle de leurs auteurs, mais aussi celle du syndicat Paris Métropole, car les conséquences de votre proposition sont insupportables pour nos communes.

N'oublions pas que l'application de certains des critères retenus, qui ne sont guère en prise avec les réalités, entraîne de très graves injustices en ce qui concerne les contributions. Pourquoi ne pas travailler à leur refonte dans le cadre d'une mission d'information de la commission des finances ? Nous nous donnerions le temps de tout remettre à plat en 2016, et de mener un travail objectif avec les associations de maires.

À l'époque où j'étais au Gouvernement, je me suis battu pour l'instauration du FPIC. À l'époque, une commune que je connais bien, voisine de la mienne, contribuait à hauteur de 1 million d'euros, puis les critères ont changé et elle contribue aujourd'hui, quatre ans plus tard, à hauteur de 5 millions d'euros. Je ne comprends pas comment des personnes aussi bien informées et compétentes que vous ne comprennent pas que l'affolement de cette machine a des conséquences dramatiques pour certaines communes, quand bien même cela en arrange d'autres. La justice, madame la rapporteure spéciale, ce n'est pas seulement d'aider certains, c'est aussi de prendre conscience des effets pervers dont pâtissent les contributeurs.

M. Marc Goua. C'est très dur, d'être riche !

M. le président Gilles Carrez. Ce n'est pas la question, monsieur Goua. La contribution d'une commune qui n'était pas riche du tout est passée de 185 000 euros en 2012 à 2 millions d'euros. Et un point de fiscalité rapporte 117 000 euros ! Comment faites-vous, dans cette situation ? Avec une dépense par habitant inférieure d'un tiers à la moyenne de la strate ! À un moment, ça suffit !

M. Patrick Ollier. La réaction de Marc Goua donne l'impression d'un retour à la lutte des classes. C'est incroyable ! Examinons sérieusement les critères et leurs conséquences. Une commune « riche », c'est une commune qui a les moyens d'offrir des services à la population. Cette proposition aura pour conséquences de supprimer ces services, ce qui est très préjudiciable pour les Français qui ont l'habitude d'en bénéficier.

Je souhaite donc que Mme la rapporteure spéciale retire son amendement. La marche de 220 millions d'euros, nous pouvons l'accepter, pas celle de 370 millions d'euros.

M. François Pupponi. Ce débat sur le FPIC et la marche à monter est lié à l'amendement du Gouvernement sur la réforme de la DGF.

En plus, il y a un problème francilien et marseillais. Dans le brouillard actuel, je pense qu'il ne faut pas prendre de décision. Attendons les simulations. L'année dernière, le territoire métropolitain marseillais payait environ 30 à

40 millions d'euros de FPIC. Demain, le même territoire va encaisser 30 millions d'euros de FPIC ! Cela signifie que les 30 millions d'euros payés auparavant par ce territoire le seront désormais par d'autres. La loi de finances dispose que les communes éligibles à la DSU ne contribueront plus au FPIC, soit une centaine de contributeurs en moins. Certaines situations deviendront complètement absurdes.

Au sein de la métropole du Grand Paris, c'est très compliqué. Les premières simulations démontraient que la commune de Levallois-Perret économiserait, l'an prochain, 4,5 millions d'euros, alors que celle de Clichy-sous-Bois perdrait 200 000 euros de FPIC.

M. Patrick Ollier. Il y a des communes de Seine-Saint-Denis qui perdent 30 millions d'euros.

M. François Pupponi. Attendons d'examiner l'amendement déposé par le Gouvernement et avisons ensuite : un gel ou pas de gel ? une marche ou une demi-marche ? Tout cela s'inscrit dans un contexte global. Bien entendu, le FPIC, qui est une dotation de péréquation, permettra aux communes les plus en difficulté d'amortir la baisse des dotations due à l'effort demandé.

Se pose aussi un problème de répartition du FPIC. Demain, de nouvelles intercommunalités toucheront le FPIC, parce que des communes pauvres les rejoignent. Par exemple, ma commune va intégrer une intercommunalité qui, l'an dernier, payait du FPIC ; l'an prochain, elle en percevra ! Des communes riches comme Roissy-en-France seraient donc susceptibles de toucher le FPIC, qui n'est pas fait pour ça !

M. Dominique Lefebvre. Je comprends la logique de l'amendement de Mme la rapporteure spéciale. Mais on peut aussi adopter la logique inverse : puisque la réforme ne sera pas appliquée en 2016, restons-en à ce qui a été voté il y a plusieurs années.

J'ai lu, hier soir, l'intéressant rapport du Gouvernement sur le FPIC. Il montre bien qu'il s'agit d'un mécanisme de péréquation horizontale fortement redistributeur, mais aussi que les conséquences d'une réforme peuvent être fortes.

À ce stade, il me semble que, tant que nous ne savons pas comment sera répartie la DGF en 2016, nous ne disposons pas de toutes les informations nécessaires pour nous prononcer sur le FPIC.

Mme Marie-Christine Dalloz. Votre position, monsieur le président, me paraît pleine de bon sens. La DGF sera sans doute gelée en 2016 : il faut que le FPIC suive la même ligne. Tenons-nous-en donc à la situation actuelle.

On parle de solidarité, de péréquation. Mais j'ai, pour ma part, le sentiment qu'il y a souvent une sorte de prime à la mauvaise gestion : ceux qui ont été vigilants et qui ont maîtrisé leurs dépenses de fonctionnement sont appelés à

verser des contributions – ce qu’ils ne peuvent plus faire aujourd’hui – à d’autres qui n’ont pas eu la même prudence.

Gelons le FPIC aujourd’hui, et remettons à plat l’ensemble du système de redistribution horizontale. Prenons garde à ne pas créer de véritables dérives.

M. Marc Goua. Il n’est pas question ici d’un problème de volume, mais d’un problème de critères de répartition du FPIC. Il avait été décidé d’aller vers plus de solidarité. Pour ma part, je plaide depuis longtemps pour une réforme des bases fiscales, devenues totalement aberrantes.

Les anomalies sont extrêmes : dans certaines villes, la population paie très peu d’impôts locaux, et elle utilise les équipements de la ville d’à côté, alors que ses revenus sont en moyenne plus importants... Dans ma commune, les habitants consacrent 10 % en moyenne de leurs revenus aux impôts locaux ; dans la commune d’à côté, c’est 2 % – car le montant de l’impôt varie, mais aussi les revenus moyens.

Il faut donc tout remettre à plat. Une étude avait été faite sur les mécanismes de solidarité : ni la DGF ni la DSU ne parviennent à de vrais résultats. J’entends ce que dit Patrick Ollier sur les services à la population, mais, avec 31 % de demandeurs d’emploi dans la commune, on voit les choses autrement !

Certaines anomalies ont été citées, d’autres ont déjà été corrigées. En tout cas, il me semble que ce sont les critères qui sont à revoir, plutôt que l’enveloppe.

Mme la rapporteure spéciale. Le rapport sur le FPIC nous est en effet parvenu hier soir : je l’ai lu très attentivement et vous conseille de faire de même. J’ai notamment retenu ce chiffre : 42 % des territoires détiennent 90 % du potentiel fiscal agrégé.

Le FPIC est un dispositif de solidarité, adopté par une précédente majorité, qui avait été, je crois, soutenue par l’opposition de l’époque. Le rapport du Gouvernement confirme que c’est aujourd’hui le meilleur dispositif de péréquation dont nous disposons ; il indique aussi que le FPIC est soutenable pour les territoires contributeurs. Le plafond fixé par la loi ne profite d’ailleurs aujourd’hui qu’à six communes ou ensembles intercommunaux.

J’accepte de retirer mon amendement pour le redéposer en séance publique, mais à condition que nous ne votions pas non plus le gel. Nous pouvons nous mettre d’accord, tous, pour ne rien voter aujourd’hui.

M. le président Gilles Carrez. C’est bien ce que nous proposons.

Mme la rapporteure spéciale. En revanche, je ne peux pas vous laisser dire, madame Dalloz, que le FPIC accorde une prime à la mauvaise gestion. C’est faux. Le FPIC est un mécanisme de redistribution des richesses, selon les charges plus ou moins grandes subies par les communes. Les critères sont peut-être à

revoir, mais cette philosophie est juste et doit être conservée. Et les territoires bénéficiaires n'ont pas à subir la tutelle des territoires contributeurs.

L'amendement II-CF430 est retiré.

Les amendements II-CF64 du président Gilles Carrez, II-CF200 de M. Patrick Ollier, II-CE38 de M. François Pupponi et II-CF203 de M. Patrick Ollier sont également retirés.

M. le président Gilles Carrez. Compte tenu des annonces du Gouvernement, les amendements suivants deviennent également sans objet. En particulier, j'ai rédigé un amendement en pensant que le FPIC serait calculé au niveau de la métropole ; mais j'ai appris cette nuit que le FPIC serait calculé au niveau des EPT.

Les amendements II-CF63 du président Gilles Carrez, II-CF202 de M. Patrick Ollier, II-CE40 de M. François Pupponi, II-CF65 du président Gilles Carrez, II-CF201 de M. Patrick Ollier et II-CE39 de M. François Pupponi sont retirés.

La commission examine l'amendement II-CF431 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement concerne les règles de répartition du FPIC, et plus précisément les délais pour délibérer en cas de modification de la répartition.

Les élus constatant que la règle de l'unanimité ne fonctionnait plus, nous avons voté l'an dernier une nouvelle règle, suivant laquelle la répartition libre devait être décidée par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI, à la majorité des deux tiers, et de l'ensemble des conseils municipaux, avant le 30 juin de l'année de répartition. Malheureusement, cette règle ne fonctionne pas mieux : une seule commune peut bloquer la répartition.

Il faut garder à l'esprit que le FPIC est une recette communale et intercommunale : il n'est donc pas possible de priver une commune d'une part du FPIC contre sa volonté.

Nous proposons donc de revenir sur le délai laissé aux communes pour délibérer : à défaut d'une délibération dans les délais prévus, c'est-à-dire deux mois à compter de la notification du FPIC, la répartition est réputée approuvée.

M. le président Gilles Carrez. Voici ce qui est arrivé cette année dans ma communauté d'agglomération : nous avons reçu à la mi-juin la circulaire nous

indiquant qu'il nous fallait délibérer avant le 30 juin. Au Perreux-sur-Marne, le conseil municipal tombait le 25 juin, nous avons délibéré ; mais Nogent-sur-Marne n'a délibéré que le 4 juillet. Le préfet a alors cru bon de refuser notre répartition, et il a fallu batailler pendant quinze jours avant de parvenir à une solution de bon sens.

M. François Pupponi. Il faut en effet assouplir les règles pour éviter d'en arriver à des situations absurdes, voire ubuesques.

Je veux néanmoins appeler votre attention sur le fait que le FPIC est un fonds de péréquation : il doit normalement aller aux communes les plus en difficulté, pour rééquilibrer les inégalités qui existent au sein d'un EPCI. Or, si nous n'y prenons pas garde, dans certaines intercommunalités, des communes riches toucheront le FPIC, contre l'avis des communes pauvres – car ces dernières sont parfois, dans des intercommunalités de plus en plus vastes, largement minoritaires.

M. le président Gilles Carrez. Avec l'élargissement du périmètre des intercommunalités, on en arrive à ce paradoxe que des communes pauvres qui touchaient le FPIC ne le touchent plus, mais apportent leur pauvreté à d'autres, et permettent ainsi à des riches de payer moins.

M. François Pupponi. C'est exactement cela. Nous avons exonéré les communes qui touchent la DSU « cible » de la participation au FPIC, et c'est une très bonne chose. Mais le mécanisme actuel peut s'avérer parfaitement contre-péréquateur, puisque les communes riches d'une intercommunalité rejointe par des communes pauvres économisent le FPIC qu'elles ont payé l'année dernière.

Il faudrait à tout le moins faire en sorte que les communes n'économisent pas ce qu'elles ont dépensé l'an dernier ! Ces communes riches ne doivent pas être les gagnantes de la réforme. L'amendement va dans le bon sens, j'en suis d'accord, mais il faut veiller à ne pas créer d'anomalies supplémentaires.

M. le président Gilles Carrez. Il faut aussi savoir faire confiance au bon sens des élus : des élus responsables, travaillant ensemble, arrivent à des accords sensés. Et plus on est proche du terrain, mieux on connaît la réalité des ressources des uns et des autres.

M. François Pupponi. Je comprends votre point de vue, mais il faut aussi prévoir des garde-fous solides, car il n'en va malheureusement pas toujours ainsi.

M. Dominique Lefebvre. À mon sens, la solution au problème qui vient d'être très clairement exposé peut se régler dans le cadre d'une délibération spécifique à l'échelle intercommunale.

Je prends l'exemple de ma communauté d'agglomération, Cergy-Pontoise, qui a bénéficié, vous le savez, d'une modification du mode de calcul des potentiels fiscaux dans les communautés d'agglomération issues des syndicats

d'agglomérations nouvelles. Quand Cergy-Pontoise était contributrice, l'intercommunalité avait pris en charge une partie de la contribution, en lieu et place des communes ; quand elle est devenue bénéficiaire, la responsabilité collective a fait que nous avons gardé la même clef de répartition. J'ajoute que Cergy-Pontoise fait partie des communautés d'agglomération prenant en charge certaines dépenses qui demeurent souvent à la charge des communes.

Il est donc important d'avoir un dispositif viable. Or, la règle de l'an dernier – adoptée en raison de la présence, désormais, de conseillers minoritaires dans les conseils communautaires – mène à un système très fragile. Toute mesure dérogatoire à la loi suppose l'unanimité des conseils municipaux – se prononçant à la majorité simple. Il suffit donc qu'une commune refuse la répartition pour tout faire échouer !

Ce système devra nécessairement évoluer : je ne peux pas dépendre du droit de veto de l'une des communes de Cergy-Pontoise – n'importe laquelle, comptant entre 500 et 62 000 habitants – pour répartir le FPIC entre l'intercommunalité et les communes. Il faudra trouver d'autres solutions.

M. le président Gilles Carrez. Encore un petit exemple à propos des règles : dans notre communauté d'agglomération, nous avons toujours voulu avoir des minoritaires. Mais, à la suite des élections municipales, la règle a fait disparaître les minoritaires...

Faisons, je le redis, confiance au bon sens des élus !

M. François Pupponi. Je prends l'exemple de la communauté d'agglomération Clichy-sous-Bois-Montfermeil, qui touchait en 2015 1,5 million d'euros au titre du FPIC, répartis en un tiers pour l'intercommunalité, un tiers pour Clichy-sous-Bois, un tiers pour Montfermeil. Or, le futur ensemble dans lequel va rentrer cette communauté d'agglomération payait l'an dernier 8,5 millions d'euros ; l'arrivée de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil va permettre à la nouvelle entité de toucher, au titre du FPIC, 600 000 euros. Les communes riches de la nouvelle entité vont donc économiser 8,5 millions d'euros ; Clichy-sous-Bois et Montfermeil, qui, l'an dernier, touchaient 1,5 million d'euros, ne vont plus toucher que moins de 600 000 euros. Le FPIC n'est pas fait pour cela ! Il n'est pas là pour appauvrir les pauvres et enrichir les riches !

Il faut donc fixer des règles pour que Clichy-sous-Bois et Montfermeil récupèrent au moins ce qu'ils touchaient l'année dernière. Quant à ceux qui étaient contributeurs, je ne demande pas qu'ils payent plus, mais au moins qu'ils n'économisent pas ce qu'ils payaient !

On peut bien sûr, monsieur le président, imaginer que tout le monde se mette d'accord. Mais, s'il n'y a pas d'accord, les pauvres auront moins et les riches beaucoup plus. Ce n'est pas là l'objectif d'une dotation de péréquation.

Mme la rapporteure spéciale. Je vous propose d'en revenir à l'amendement, qui tend seulement à assouplir les délais de délibération dans le cas d'une répartition libre. D'autres amendements portent sur les questions soulevées par François Pupponi – qui sont de bonnes questions. Je vous rappelle que nous avons retiré les amendements concernant la progression, ou le gel, du FPIC.

La commission adopte l'amendement II-CF431.

L'amendement II-AE31 tombe.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements II-AE50, II-AE70, II-AE45, II-AE42, II-AE72, II-AE48, II-AE47 et II-AE35, de Mme Estelle Grelier.

Mme Estelle Grelier. Certains de ces amendements proposent des assouplissements, soit des délais, soit des conditions de délibération. D'autres portent sur les conditions de reversement du FPIC aux communes, tendant par exemple à considérer le revenu médian plutôt que le revenu moyen, ou encore la réalité des charges supportées par les communes, selon un dispositif que nous avons travaillé avec l'Assemblée des communautés de France (AdCF). Enfin, je propose qu'une commune recevant la DSU mais membre d'une intercommunalité qui serait, elle, contributrice au FPIC, soit exonérée de sa contribution au FPIC, dans la mesure où un accord local le permet.

J'entends que chacun de ces amendements pourrait faire l'objet de longs débats.

M. le président Gilles Carrez. Nous pouvons tout à fait débattre de l'assouplissement des modalités de vote. Mais, compte tenu des incertitudes où nous nous trouvons, en particulier sur les périmètres intercommunaux d'appréciation du FPIC, il ne paraît pas raisonnable de débattre des amendements qui modifient ses règles de répartition. On retrouve la discussion que nous avons eue tout à l'heure sur la progression ou le gel du FPIC.

Mme Marie-Christine Dalloz. Absolument. Nous n'avons aucune étude d'impact !

M. Patrick Ollier. J'abonde dans votre sens, monsieur le président. La réforme de la carte intercommunale, de la DGF et des modalités de péréquation vont provoquer de véritables bouleversements. Je ne comprends pas comment nous pouvons aborder ces problèmes – qui, je le reconnais, sont d'importance – sans disposer d'une vision d'ensemble. Je renouvelle donc ma proposition que la commission des finances consacre un rapport, ou une mission d'information, à l'ensemble de ce sujet – y compris aux critères de répartition du FPIC, qu'il faut revoir. Cessons d'essayer d'appliquer des emplâtres sur une jambe de bois ; nos

erreurs auraient des conséquences graves. Essayons de régler, globalement, le problème.

Mme la rapporteure spéciale. Ces amendements portent en effet notamment sur les critères de répartition du FPIC. Nous devons débattre de ces sujets, mais pas aujourd'hui : je suggère donc à Estelle Grelier de retirer ses amendements, pour les redéposer en vue de la séance publique.

M. le président Gilles Carrez. J'approuve cette suggestion. Nous ne sommes pas en mesure de tenir ce débat ce matin.

M. Patrick Ollier. Madame la rapporteure spéciale, il faut un débat global, sur tous les aspects du problème, en séance publique.

Mme la rapporteure spéciale. Chacun des amendements d'Estelle Grelier pose des questions intéressantes. Vous avez raison sur un point, monsieur Ollier, c'est que, lorsque l'on touche à un critère, les conséquences peuvent être considérables, et qu'il est absolument nécessaire de disposer de simulations. C'est pourquoi je recommande, à ce stade, le retrait de ces amendements.

Mme Estelle Grelier. J'accepte votre proposition, madame la rapporteure spéciale, mais je veux souligner l'importance et la réalité des difficultés rencontrées par nos collectivités territoriales.

Je redis ici, fortement, vigoureusement, que des communes en grande difficulté, éligibles à la DSU mais membres d'intercommunalités qui vivent des subsides d'entreprises pétrolières – car il en existe –, deviennent aujourd'hui contributrices au FPIC. C'est, j'y insiste, un problème grave ! Nous ne sommes pas en mesure de prendre des décisions ce matin, monsieur le président, c'est vrai, mais un débat sur les dysfonctionnements du FPIC est indispensable. Car cette mesure, qui était plutôt une bonne mesure, produit dans certains cas des effets contre-productifs.

Peut-être pouvons-nous néanmoins discuter dès maintenant des amendements qui tendent à assouplir les règles relatives, par exemple, à l'établissement d'une nouvelle répartition du FPIC.

M. le président Gilles Carrez. En effet.

Mme la rapporteure spéciale. Absolument.

L'amendement II-AE50 est retiré.

Mme Estelle Grelier. L'amendement II-AE70 a trait à un combat quelque peu incroyable qu'Olivier Dussopt et moi-même menons depuis longtemps : la loi précise déjà que les majorités qualifiées des deux tiers de l'organe délibérant de

l'EPCI à fiscalité propre s'entendent à partir du décompte des suffrages exprimés, et non des membres. Pourtant, les circulaires gouvernementales n'ont pas changé !

Cela doit vous paraître quelque peu décalé, car le sujet est de bien moindre ampleur que d'autres, mais nous n'arrivons pas à nous faire entendre.

Mme la rapporteure spéciale. En effet, l'amendement est satisfait par le droit en vigueur : l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales, qui a été rendu applicable aux organes délibérants des EPCI, prévoit d'ores et déjà que « *les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés* ».

Il y a visiblement une confusion, qui provient d'une mauvaise appréciation de la jurisprudence applicable. En effet, le jugement du tribunal administratif de Lille du 16 décembre 2004, auquel il est parfois fait référence, et qui s'appuyait sur des travaux préparatoires à la loi de 1999, a été annulé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai en date du 11 mai 2006.

Je vous propose donc de retirer cet amendement et de le redéposer en vue de la séance publique, afin d'obtenir du Gouvernement une réponse très précise sur ce point. Les circulaires de la DGCL, qui font toujours référence à cette jurisprudence qui n'est plus correcte, doivent simplement être modifiées.

Mme Estelle Grelier. C'est une discussion que nous avons avec le Gouvernement depuis la loi MAPTAM. Les considérants des circulaires de la DGCL, des circulaires préfectorales, n'ont toujours pas changé ! Je veux bien retirer l'amendement, mais il faut résoudre le problème : si le Gouvernement se contente d'affirmer que l'amendement est satisfait – comme je l'ai déjà entendu plusieurs fois –, cela ne suffira pas. Oui, l'amendement est déjà satisfait par la loi. Que faut-il donc faire pour changer un considérant de la DGCL ? Faut-il vraiment en arriver à faire perdre son temps à la commission des finances sur ce point mineur ?

Mme la rapporteure spéciale. Je suis en tout point d'accord avec vous. Si la réponse du Gouvernement n'est pas satisfaisante, je soutiendrai votre amendement lorsqu'il sera mis au vote.

L'amendement II-AE70 est retiré.

Les amendements II-AE45, II-AE42, II-AE72, II-AE48 sont également retirés.

Mme Estelle Grelier. L'amendement II-AE47 porte sur les modalités de fixation libre des prélèvements au titre du FPIC. Il tend à permettre un ajustement libre, à la majorité qualifiée du seul conseil communautaire.

M. Dominique Lefebvre. On pourrait donc agir contre l'avis d'une commune.

Mme la rapporteure spéciale. Une telle règle ne serait pas constitutionnelle : le FPIC va aux communes et à l'EPCI. On ne peut pas priver une commune de cette recette.

M. François Pupponi. Mais toutes les communes sont-elles obligées de s'exprimer ?

Mme la rapporteure spéciale. C'est l'amendement que nous avons adopté tout à l'heure : si elles ne s'expriment pas dans un délai très court, leur avis est réputé favorable. Mais on ne peut pas écrire que les communes ne seront pas consultées.

M. François Pupponi. Toutes les communes doivent-elles vraiment être consultées ?

M. le président Gilles Carrez. C'est en effet une règle constante de la jurisprudence : chaque commune doit émettre un avis.

M. François Pupponi. Alors il ne faut plus que le FPIC soit une recette communale !

Mme la rapporteure spéciale. Faire du FPIC une recette uniquement intercommunale poserait d'autres problèmes...

M. Dominique Lefebvre. Cette jurisprudence naît de l'article 72 de la Constitution, c'est-à-dire du principe de libre administration des collectivités territoriales, et des conséquences que l'on en tire en termes d'autonomie financière.

Mais on prend de l'argent aux communes contributrices sans leur demander leur avis ! Ensuite, la loi fixe la répartition des fonds redistribués entre les communes et l'EPCI ; et il faut l'accord des communes pour y déroger. Vous en appelez à la confiance dans la responsabilité des élus locaux, monsieur le président ; mais, à Cergy-Pontoise, j'ai treize communes, et il suffit que celle de 500 habitants refuse la clef de répartition pour que tout soit annulé, pour que l'on ne puisse plus adapter les ressources du FPIC à la réalité locale.

Plutôt que l'unanimité des conseils municipaux, je préférerais par exemple une majorité qualifiée des conseils municipaux.

M. le président Gilles Carrez. On pourrait imaginer des majorités très qualifiées, en alliant les critères du nombre de communes et celui de la population – entre autres possibilités.

Mme Estelle Grelier. Je précise que cette série d'amendements est construite en allant du plus simple au plus contraignant... Ainsi, l'un des

amendements prévoit qu'en cas d'unanimité du conseil communautaire – cela existe encore –, il n'est pas nécessaire de demander l'avis de chaque commune. On me dit que ce ne serait pas constitutionnel, mais l'idée est de s'assurer qu'il y a un consensus, sans que l'unanimité soit nécessaire, celle-ci étant de plus en plus difficile à obtenir depuis que l'on a fait entrer dans les conseils communautaires des oppositions très rétives à l'intercommunalité.

J'aimerais finalement savoir lequel de ces amendements recueille votre assentiment.

Mme la rapporteure spéciale. L'amendement II-AE42, qui vise à élargir les possibilités d'aménager la répartition du FPIC à la majorité des deux tiers, me paraît par exemple intéressant.

M. Dominique Lefebvre. Il faudrait tout de même tester tout cela. Aujourd'hui, on peut, au sein d'une intercommunalité, transférer des compétences contre l'avis d'une commune, à la majorité qualifiée. Et ce qui est possible pour des transferts de compétences ne le serait pas pour des transferts de ressources financières ? La libre administration me paraît autant affectée dans un cas que dans l'autre.

Le Conseil constitutionnel a donc bien accepté que des majorités qualifiées puissent aller contre l'avis de communes.

Les amendements II-AE47 et II-AE35 sont retirés.

Les amendements II-AE73 de Mme Estelle Grelier, II-CF433 de la rapporteure spéciale, II-AE52 et II-AE41 de Mme Estelle Grelier sont également retirés.

La commission examine l'amendement II-CF428 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Deux cent dix-huit communes sont dites carencées, car elles ne respectent pas leurs obligations en matière de construction de logements sociaux. Parmi ces communes, toutes ne perçoivent pas des dotations de péréquation. Cet amendement vise à exclure du bénéfice du FPIC les communes carencées. Il paraît logique de priver de la solidarité intercommunale les communes qui ne jouent pas le jeu. Je le répète, quelques communes seulement sont concernées.

M. le président Gilles Carrez. Une fois encore, au travers de cet amendement, vous défendez une position de principe. Mais, en pratique, les obligations issues de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) sont parfois impossibles à mettre en œuvre pour les communes concernées.

Lorsque je suis devenu maire en 1992, la commune comptait 5 % de logements sociaux ; aujourd'hui, nous sommes à 10 %. Nous avons toujours tenu nos engagements, mais nous avons connu une période pendant laquelle la commune était carencée. Le problème a été résolu avec la préfecture en bonne intelligence. Je suis certain que nous allons de nouveau être en carence dans deux ans. Pour atteindre les 25 % requis dans le délai, il faudrait, dans une ville qui respecte pourtant une proportion de logements sociaux de 35 %, produire 220 logements sociaux, alors que, faute de terrains, le rythme de construction ne peut pas dépasser 150 à 170 logements.

Le problème vient de ce qu'on raisonne en stock et non pas en flux. J'insiste, il faut accepter de regarder les réalités. Certaines communes de bonne foi font tous les efforts pour atteindre l'objectif. J'avais proposé à Cécile Duflot les clefs de la mairie, tout en lui assurant qu'elle ferait moins bien que moi pour persuader les habitants. Il n'est pas toujours facile de se faire comprendre des citoyens. En rendant les choses encore plus difficiles, on prend le risque de blocages.

J'aimerais que, de temps en temps, ce point de vue soit entendu.

Mme la rapporteure spéciale. Je m'engage à donner la liste des quelques communes visées par cet amendement. Celles-ci touchent des sommes non négligeables alors que leur effort est parfois nul.

La commission adopte l'amendement II-CF428

Les amendements II-AE32, II-AE71, II-AE33, II-AE46, II-AE43, II-AE44 et II-AE49, de Mme Estelle Grelier, tombent.

La commission examine en discussion commune les amendements II-AE34 de Mme Estelle Grelier et II-CE42 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement modifie les règles de majorité pour déroger à la répartition des attributions au titre du FPIC. Il prévoit que cette répartition peut être fixée par délibération d'au moins deux tiers des conseils municipaux des communes membres représentant au moins 50 % de la population de l'ensemble intercommunal ou d'au moins 50 % des communes membres représentant au moins deux tiers de la population de l'ensemble intercommunal.

M. Dominique Lefebvre. Je ne comprendrais pas que le Gouvernement nous oppose l'inconstitutionnalité de cette mesure alors qu'elle ne vaut pas pour le transfert des compétences qui porte pourtant atteinte à la libre administration des collectivités. Je suis favorable à cet amendement.

Mme la rapporteure spéciale. Je propose de soumettre cet amendement au vote.

L'amendement II-AE34 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CE42.

Les amendements II-AE37 et II-AE36 de Mme Estelle Grelier sont retirés.

La commission est saisie de l'amendement II-CE41 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement fait écho à l'amendement de la rapporteure spéciale sur les communes carencées. Il vise à ne pas priver d'attribution au titre du FPIC des communes bénéficiaires de la DSU, sauf accord local. Avec le développement des grandes intercommunalités, de plus en plus de communes éligibles à la DSU seront isolées dans l'espace intercommunal.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement est très dépendant de la définition des ensembles intercommunaux. Il doit donc connaître le même sort que les autres.

Mme la rapporteure spéciale. Je vous propose de discuter de cet amendement en séance. Il est pertinent si les règles de majorité pour déroger à l'attribution du FPIC évoluent, conformément à l'amendement que nous avons adopté. En revanche, si les règles en vigueur sont maintenues, la commune bénéficiaire de la DSU pourra toujours s'opposer à la nouvelle répartition proposée puisque l'accord de toutes les communes est requis.

L'amendement II-CE41 est retiré, ainsi que l'amendement II-CE43 du même auteur.

La commission adopte l'article 61 modifié.

*

* *

Après l'article 61

La commission examine l'amendement II-AE54 de Mme Estelle Grelier.

Mme Estelle Grelier. Les attributions de compensation versées par les intercommunalités sont figées alors que les bases imposables sont évolutives. Cet amendement vise à autoriser les intercommunalités dès lors que leur panier de recettes évolue à la baisse, à diminuer les attributions de compensation, en vertu d'un accord local.

Mme la rapporteure spéciale. Je ne suis pas favorable à cet amendement, qui risque de placer les communes dans une position difficile. L'effondrement de

ses bases imposables peut mettre l'EPCI en difficulté, mais les communes peuvent elles aussi être en situation délicate.

L'amendement II-AE54 est retiré, ainsi que les amendements II-AE53 et II-AE55 du même auteur.

La commission est saisie de l'amendement II-CF247 de M. Éric Woerth.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Cet amendement prévoit une minoration du prélèvement au titre du FPIC pour les collectivités engagées dans les programmes d'investissement.

Afin de soutenir l'économie locale, il propose d'introduire dans le code général des collectivités territoriales une disposition permettant aux collectivités contributrices de déduire du prélèvement les intérêts d'emprunts souscrits en supplément pour leur permettre de continuer à investir malgré la pression constante des prélèvements.

Mme la rapporteure spéciale. J'exprime le même avis défavorable que l'an dernier. Je suis opposée à toute disposition qui vient minorer l'assiette du prélèvement au titre du FPIC.

L'amendement II-CF247 est retiré.

La commission examine l'amendement II-CF246 de M. Éric Woerth.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Cet amendement a pour objet de restreindre l'utilisation des ressources du FPIC aux seules dépenses d'investissement des communes et intercommunalités bénéficiaires. En effet, la diminution de la DGF, principalement supportée par l'échelon communal et intercommunal, va entraîner une diminution substantielle de l'investissement public.

Mme la rapporteure spéciale. Le FPIC est une recette de fonctionnement pour les communes qui le perçoivent. En outre, contrôler l'emploi des attributions du fonds par les communes bénéficiaires s'apparente à une mesure de tutelle. J'y suis très défavorable.

L'amendement II-CF246 est retiré.

Les amendements II-AE68 et II-AE74 de Mme Estelle Grelier sont retirés.

*

* *

Article additionnel après l'article 61

Rapport au Parlement sur l'utilisation des ressources du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

La commission examine l'amendement II-CF248 de M. Éric Woerth.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Cet amendement demande la remise d'un rapport annuel au Parlement sur l'utilisation des ressources du FPIC. Celui-ci permettrait d'éclairer le débat qui doit avoir lieu en commission des finances en nous épargnant les discussions insuffisamment documentées.

Mme la rapporteure spéciale. J'y suis d'autant plus favorable qu'un rapport sur ce sujet a été présenté cette année. Il suffira de l'actualiser et de l'adapter aux nouveaux schémas intercommunaux et aux métropoles.

La Commission adopte l'amendement II-CF248.

*
* *

Article 62

Réduction du taux plafond de la cotisation obligatoire des employeurs territoriaux au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de 1 % à 0,8 %

Les ressources du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) sont notamment constituées par une cotisation obligatoire versée par les communes, les départements, les régions, leurs établissements publics et les maisons départementales des personnes handicapées, ayant au moins, au 1^{er} janvier de l'année de recouvrement, un emploi à temps complet inscrit à leur budget, et par un prélèvement supplémentaire obligatoire versé par les offices publics d'habitations à loyer modéré en vue d'assurer le financement complémentaire d'un programme national d'actions de formation spécialisées dont bénéficient leurs agents. Le conseil d'administration vote le taux de la cotisation, qui ne peut excéder 1 %.

Le présent article prévoit de réduire de 1 % à 0,8 % le plafond du taux de la cotisation obligatoire versée au CNFPT par les employeurs territoriaux, qui figure à l'article 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Cette mesure est présentée comme conduisant à un allègement des charges pesant sur les employeurs territoriaux estimé à 68 millions d'euros pour l'année 2016.

Une mesure du même ordre figurait à l'article 38 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, qui prévoyait l'abaissement de 1 % à 0,9 % du taux de la cotisation versée par les collectivités et leurs établissements publics au CNFPT pour les exercices 2012 et 2013.

La cotisation avait été rétablie à 1 % au lieu de 0,9 % dès le 1^{er} janvier 2013 par l'article 45 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, résultant d'un amendement du Gouvernement.

Les associations d'élus se sont exprimées au sein du Comité des finances locales pour indiquer qu'elles n'étaient pas demandeuses d'une telle mesure.

Les alinéas **1** à **3** modifient l'article 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'alinéa **2** procède à la baisse de 1 % à 0,8 % du taux maximal que peut voter le conseil d'administration.

L'alinéa **3** supprime une disposition obsolète qui ne valait que pour l'exercice 2012.

La rapporteure spéciale a déposé un amendement de suppression de cet article, cosigné par la rapporteure générale de la commission des finances et le rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, qui a été adopté par ces deux commissions.

En effet, au-delà de l'absence de souhait des employeurs territoriaux en ce sens, les auditions menées par la rapporteure spéciale et le rapporteur pour avis ont montré que cette modification n'aboutirait pas à une baisse nette de charges pour les collectivités, les dépenses de formation du CNFPT étant d'ores et déjà engagées pour 2016 et le CNFPT se voyant dans l'obligation de facturer ses prestations aux collectivités. Cette diminution des ressources du CNFPT pour l'année 2016 n'apparaît pas opportune en raison du besoin important de formations liées à la nouvelle architecture des collectivités territoriales, aux transferts de compétences et à l'achèvement des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

Au contraire, les montants ainsi restitués au CNFPT lui permettraient de participer au développement de l'apprentissage dans les collectivités territoriales, les régions ne finançant pas la formation des apprentis dans les collectivités territoriales, et de créer ainsi de l'ordre de 9 000 places d'apprentis, notamment au sein des centres de formation d'apprentis actuellement sous-utilisés.

Sous réserve d'un engagement en ce sens de la part du CNFPT, formalisé dans un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État signé avant le 31 mars 2016, la rapporteure spéciale propose de maintenir le plafond du taux de cotisation au CNFPT à hauteur de 1 %. Toutefois, à défaut d'une telle contractualisation, la rapporteure spéciale proposera dès le PLF 2017 de diminuer le plafond de cette cotisation.

La commission est saisie de l'amendement II-CF427 de suppression de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. L'article 62 prévoit de réduire les recettes du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en faisant passer le plafond du taux de la cotisation qui lui est versée par les employeurs territoriaux de 1 % de la masse salariale à 0,8 %. La ministre a d'ores et déjà annoncé dans la presse qu'elle était prête à ramener ce plafond à 0,9 %.

Nous proposons d'aller plus loin et de supprimer cet article au motif que les dépenses liées au programme des formations, qui est élaboré longtemps à l'avance, sont déjà engagées pour une part. En outre, le CNFPT a pris l'engagement d'offrir des formations gratuites aux collectivités territoriales, financées sur ses réserves qui ne sont pas négligeables – environ 40 millions d'euros.

Enfin, nous leur avons demandé d'assurer la formation des apprentis afin que les collectivités puissent, demain, faire davantage appel à eux. Ces engagements doivent être formalisés dans un contrat d'objectifs et de moyens. Si les objectifs ne sont pas respectés, nous pourrions envisager de revoir les recettes à la baisse.

M. Hugues Fourage. Je souscris pleinement à l'argumentation de la rapporteure spéciale. Même avec un taux à 0,9 %, le fonds de roulement pourrait être mis en difficulté à moyen terme par la gratuité des formations qui étaient jusque-là payantes. J'ajoute que le CNFPT est prêt à prendre en formation les personnes en contrat d'accompagnement dans l'emploi.

Cette démarche me semble correspondre à une bonne orientation des finances publiques. Certes, les finances du CNFPT ne sont pas réduites, mais l'institution apporte un plus aux collectivités. La gratuité est de nature à encourager les collectivités territoriales à s'engager dans la formation.

La réforme territoriale va accroître les besoins de formation. Ce n'est donc pas le moment de diminuer les crédits du CNFPT, bien au contraire.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 62 est supprimé.

*

* *

Après l'article 62

La commission examine l'amendement II-425 du Gouvernement.

Mme la rapporteure spéciale. Je découvre cet amendement. Je m'en remets donc à la sagesse de la Commission.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Je ne suis pas sûre de comprendre comment cet amendement s'articule avec les schémas départementaux de lecture publique.

M. Hugues Fourage. Cet amendement recouvre deux sujets : l'investissement pour les bibliothèques et médiathèques ainsi que la participation au fonds d'achat de livres.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF183 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Cet amendement prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les modalités de l'amortissement des syndicats intercommunaux à vocation unique dont les investissements sont erratiques ou ponctuels.

L'amortissement a pour objet de préserver l'épargne de la collectivité afin que celle-ci puisse assurer l'autofinancement de certains projets. Or, dans le cas qui m'a été soumis, une collectivité qui fait des investissements sur un ou deux ans et qui n'en fera plus avant quinze ou vingt ans – pour un réseau d'assainissement – se trouve à devoir prélever les habitants à la fois pour rembourser les emprunts et pour financer l'amortissement, sans avoir la possibilité, puisqu'elle a cette seule compétence, de dépenser l'argent qu'elle collecte. On aboutit donc à une surimposition des ménages qui permet presque, le moment venu, de payer cash le renouvellement de l'équipement obsolète. Il faut étudier la logique d'amortissement pour ces collectivités pour lesquelles ce dernier est moins justifié ou doit être adapté à leur situation.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Rares doivent être les communes à connaître cette situation, car, avec la baisse des dotations, les collectivités territoriales revoient les délais d'amortissement. Certaines collectivités ne peuvent plus assumer la dotation aux amortissements parce qu'elles n'ont plus de capacité d'autofinancement.

Mme la rapporteure spéciale. Je vous demande de retirer votre amendement ; dans le cas contraire, j'y serais défavorable. La commission des finances a confié à la Cour des comptes une enquête sur les syndicats intercommunaux. En outre, dans les nouveaux schémas intercommunaux, figure l'objectif de rationalisation et de suppression des syndicats. Le rapport que vous proposez ne me semble pas opportun au regard de ce calendrier.

Les départements versent aujourd'hui aux communes et aux EPCI des subventions d'équipement qu'ils sont tenus d'amortir. De leur côté, les communes et EPCI qui reçoivent ces subventions sont eux aussi tenus de les amortir. On pourrait, par une simple modification de l'instruction comptable, améliorer le fonctionnement et l'épargne brute des conseils départementaux en supprimant l'obligation d'amortissement de ces subventions, qui ne sont pas des dépenses obligatoires.

L'amendement II-CF183 est retiré.

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR
LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

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 Barettaud, adjointe au chef du bureau des concours financiers de l'État

Association des maires de France (AMF) *

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

Association des maires de grandes villes de France (AMGVF)

- M. Jean-Claude Boulard, vice-président et président de la commission des finances
- M. Franck Claeys, directeur économie de finances territoriales

Association des régions de France (ARF)

- M. Martin Malvy, président de la commission des Finances
- M. Jérôme Larue, conseiller responsable du pôle finances et droit

Association des communautés urbaines de France (ACUF)

- M. Olivier Landel, délégué général
- M. Patrice Vergriète, président de la communauté urbaine de Dunkerque et membre du conseil d'administration
- M. Patrick Lambert, directeur général de la communauté de Dunkerque

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) *

- M. François Moutot, directeur général
- Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles

Ressources consultants finances

- M. Yann Le Meur, président directeur général et enseignant à la faculté des sciences économiques de Rennes
- M. Éric Julla, directeur sud

Cabinet Michel Klopfer

- M. Michel Klopfer, président fondateur
- Mme Cécile Bacharan, consultante

Assemblée des communautés de France (AdCF)

- M. Charles-Éric Lemaignen, président
- M. Loïc Cauret, président délégué
- Mme Estelle Grelier, députée de la Seine-Maritime
- M. Nicolas Portier, délégué général
- Mme Claire Delpech, responsable finances et fiscalité
- Mme Montaine Blonsard, chargée des relations parlementaires

Statorial finances

- M. Jean-Pierre Coblentz, directeur associé

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Dominique Bussereau, président et député
- Mme Anne Bouillot, conseillère financière
- Mme Marylène Jouvien, attachée parlementaire

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

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

Association des petites villes de France (APVF)*

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

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Vanik Berberian, président de l'association et maire de la commune de Gargilles-Dampierre
- M. Cédric Szabo, directeur
- M. Denis Durand, président des maires ruraux du Cher et maire de la commune de Bengy/Craon

KPMG

- Mme Françoise Larpin, Associée, directrice nationale du secteur public

**Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*