



N° 4132

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE
SUR LE PROJET DE LOI (n° 4061)
de finances pour 2017

TOME XII

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. HUGUES FOURAGE
Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2016.

Cette année, 88 % des questions adressées par le rapporteur pour avis de la commission des Lois ont reçu une réponse au lieu de 58 % lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016.

Le rapporteur pour avis remercie les services du ministère de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et du ministère de l'Économie et des finances de leur coopération.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
I. L'AMÉLIORATION GLOBALE DES FINANCES LOCALES	7
A. UN IMPORTANT EFFORT DE MAÎTRISE DE LEURS DÉPENSES PAR LES COLLECTIVITÉS	7
1. La modération des dépenses locales repose sur la prévision d'une réduction continue des dépenses de fonctionnement et d'une reprise progressive de l'investissement.....	7
2. La contribution au redressement des finances publiques (CRFP)	9
3. Le respect de l'ODEDEL.....	13
B. DES RECETTES DYNAMIQUES	15
C. LA SITUATION FINANCIÈRE DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	16
II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	19
A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION	22
B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME ET ACTION	23
1. Récapitulatif des crédits.....	23
2. Le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements »	24
3. Le programme 122 « Concours spécifiques et administration ».....	26
SECONDE PARTIE : THÉMATIQUES	29
I. LES EFFETS DE LA RÉFORME DE LA CARTE INTERCOMMUNALE SUR LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES	29
A. UNE CARTE INTERCOMMUNALE RATIONNALISÉE	29
B. DES POLITIQUES COMMUNES À REDÉFINIR DANS LE CADRE D'UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE	32

1. La répartition des sièges communautaires entre les communes membres au sein des nouveaux EPCI	32
2. L'effet de la réforme de la carte intercommunale sur les finances des intercommunalités et de leurs communes membres.....	34
3. Le suivi de la mise en œuvre de la réforme en 2017	35
II. LE FONDS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL	35
III. LA PROPOSITION D'INTRODUIRE UNE LOI DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	41
A. LA NÉCESSITÉ D'UN PILOTAGE GLOBAL DES FINANCES PUBLIQUES.....	41
B. LE SOUTIEN DU GOUVERNEMENT À LA CRÉATION D'UNE LOI DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	43
1. Un projet défendu à plusieurs reprises par la Cour des comptes	43
2. Une loi de financement des collectivités territoriales destinée à porter la réforme de la DGF à l'automne 2017	44
a. Une application dès l'automne 2017 difficile à garantir	44
b. Un calendrier budgétaire actuellement contraint.....	44
c. La nécessité de préserver la maîtrise des dépenses locales	45
ANNEXES	47
ANNEXE 1 : SCHÉMAS DE RÉPARTITION DE LA DGF EN 2015 ET 2016	47
ANNEXE 2 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	50
ANNEXE 3 : GLOSSAIRE	52
EXAMEN EN COMMISSION	55
PERSONNES ENTENDUES	63

MESDAMES, MESSIEURS,

La situation des finances locales s'est améliorée depuis 2015 du fait des efforts consentis par les collectivités territoriales pour maîtriser leurs dépenses qui se sont traduits par une baisse importante des dépenses d'investissement, liée pour partie au cycle électoral, mais également des dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, les recettes locales ont été suffisamment dynamiques pour compenser, pour partie, la baisse des dotations de l'État programmée dans le cadre du plan d'économies des administrations publiques, adopté en loi pluriannuelle des finances publiques (LFPF) pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾.

Cette amélioration globale ne doit cependant pas masquer l'hétérogénéité de la situation financière des différentes catégories de collectivités territoriales. Si le bloc communal connaît une évolution favorable, de nombreux départements et régions éprouvent, au contraire, des difficultés financières importantes. De même, au sein de chaque catégorie, les situations sont très contrastées, ce qui a justifié le renforcement des mécanismes de péréquation au cours des dernières années.

Dans ce contexte, votre rapporteur souligne la nécessité d'accompagner les collectivités dans la poursuite de ces efforts, d'autant plus que les contraintes financières qui leur sont imposées sont concomitantes d'une réforme d'ampleur de la carte et des compétences territoriales, considérée à raison comme le troisième acte de la décentralisation ⁽²⁾.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 propose, en ce sens, des mesures adaptées aux besoins de chaque catégorie de collectivités au travers de la baisse de la contribution au rétablissement des finances publiques (CRFP), de la réforme de certaines dotations et des annonces relatives au financement des compétences des départements et des régions. Il renforce également les dispositifs en faveur de la reprise de l'investissement local.

(1) *Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.*

(2) *Cet acte III de la décentralisation repose sur la mise en œuvre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), 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, et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.*

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » reflètent cette volonté de soutenir les politiques locales au travers de la hausse des crédits de dotations essentielles pour nos territoires, à l’instar de la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR). Par ailleurs, les transferts de crédits vers d’autres missions s’inscrivent dans l’effort de rationalisation du périmètre de la mission, initié en loi de finances initiale (LFI) pour 2015, que salue votre rapporteur.

PREMIÈRE PARTIE : LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I. L'AMÉLIORATION GLOBALE DES FINANCES LOCALES

A. UN IMPORTANT EFFORT DE MAÎTRISE DE LEURS DÉPENSES PAR LES COLLECTIVITÉS

1. La modération des dépenses locales repose sur la prévision d'une réduction continue des dépenses de fonctionnement et d'une reprise progressive de l'investissement

À la suite de la baisse en valeur de la dépense locale en 2015 (-1,3%), liée principalement à la baisse des dépenses d'investissement (-10,2 %), la dépense locale devrait augmenter modérément en 2016 (+0,8 %) et 2017 (+2 %). Cette évolution tiendrait, d'une part, à la reprise progressive de l'investissement (-0,5 % en 2016 puis +2,2 % en 2017, hors Société du grand Paris) et, d'autre part, à l'augmentation contenue des dépenses de fonctionnement.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

	Montant 2015 (en Mds €)	Répartition en %	Évolution 2014/2015	Évolution 2015/2016	Évolution 2016/2017
Total dépenses	249,2	100 %	- 1,3 %	0,8 %	2 %
Dépenses hors investissement	197,9	79 %	0,9 %	0,8 %	1,7 %
Dont rémunération des salariés	79,4	32 %	2,1 %	1 %	2,1 %
Investissement total (dont subventions d'équipement et Société du grand Paris)	51,2	21 %	- 9,3 %	0,7 %	2,9 %
Investissement, hors Société du grand Paris	41,3	17 %	- 10,2 %	- 0,5 %	2,2 %

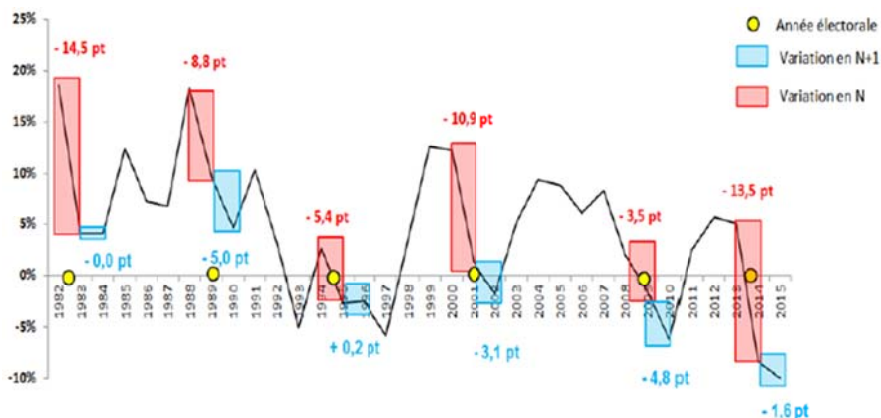
Source : Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2017

- *La diminution des dépenses d'investissement*

La réduction des dépenses d'investissement constatée au cours des dernières années tient principalement à l'effet du cycle électoral communal sur l'investissement local en 2014 et 2015, années électorale et post-électorale. En effet, le bloc communal réalise 75 % des investissements locaux. Or, l'élection de nouveaux exécutifs a entraîné un ralentissement des projets en début de mandat.

Le graphique suivant illustre le caractère récurrent des effets de ce cycle sur l'investissement au cours des trente dernières années.

ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT LOCAL* EN ANNÉES ÉLECTORALES ET POST-ÉLECTORALES (1983-2015)



* Évolution de la formation brute de capital fixe des APUL exprimée en point, données Insee 2016.

Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe budgétaire au PLF 2017

La baisse constatée en 2014 et 2015, plus marquée qu'au cours des précédentes élections, témoignerait également d'« une forme d'attentisme suscitée par les élections départementales et régionales de 2015, et par les évolutions institutionnelles engagées par la loi NOTRe. »⁽¹⁾

En 2016, on constate, au contraire, une reprise progressive de l'investissement qui devrait s'accélérer jusqu'aux prochaines élections municipales de 2020.

Cette reprise est favorisée par la mise en œuvre d'un fonds de soutien à l'investissement public (FSIL), institué en LFI 2016 pour un montant d'un milliard d'euros, et reconduit par l'article 60 du PLF 2017 et les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » à hauteur de 1,2 milliard d'euros.

Cette mesure, ainsi que les nombreuses autres dispositions prises depuis 2015 par la majorité pour limiter la baisse de l'investissement local⁽²⁾, compense pour partie l'effet de la réduction progressive des dotations des collectivités territoriales en restituant aux collectivités des ressources ciblées sur des investissements prioritaires ou de revitalisation des territoires.

- *La diminution des dépenses de fonctionnement*

En 2015, les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ont fortement ralenti (+ 0,9% en 2015 au lieu de + 2,2 % en 2014), sauf pour les régions, consécutivement à :

(1) Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe budgétaire au PLF 2017.

(2) Ces mesures sont présentées dans la partie thématique du présent rapport.

– la faible progression des frais de personnel (+ 1,9 % au lieu de + 4,1 % en 2014) ;

– la modération des dépenses d'intervention (+ 1,9 %) du fait d'une réduction des subventions versées par les communes ;

– la baisse des achats et charges externes, qui correspondent aux dépenses de fournitures et de services, des communes et des départements (– 1,5 %).

Pour 2016, les dépenses de personnel continueraient de ralentir malgré la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet (+ 0,6 %) du fait d'une modération des recrutements, ainsi que les dépenses d'achats et de charges externes (sauf pour les régions). Les dépenses d'intervention augmenteraient, quant à elles, notamment en raison du dynamisme des dépenses de d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de revenu de solidarité active (RSA) des départements.

Au total, les dépenses de fonctionnement augmenteraient de 0,8 % au lieu de 0,9 % en 2015. **Votre rapporteur souhaite rappeler que ce niveau est historiquement bas, notamment au regard de la croissance moyenne de ces dépenses entre 2002 et 2012 (+ 5,1 % par an). Ces résultats traduisent ainsi un engagement fort des élus locaux à assainir leur situation financière.**

En 2017, les dépenses de fonctionnement augmenteraient de 1,7 % du fait d'une moindre baisse des dotations (2,8 milliards au lieu des 3,7 milliards d'euros initialement programmés) et d'une reprise progressive de l'inflation. Cette prévision s'expliquerait également par l'anticipation d'une hausse des dépenses de personnel à la suite d'une nouvelle revalorisation du point d'indice devant intervenir en février 2017 (+ 0,6 %, portant la majoration totale du point à 1,2 % entre 2016 et 2017) et de la mise en œuvre de la réforme « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Ces dépenses progresseraient ainsi de 2,1 % au lieu de 1 % en 2016. Elles resteraient toutefois modérées au regard du niveau qu'elles avaient pu atteindre au cours de la dernière décennie.

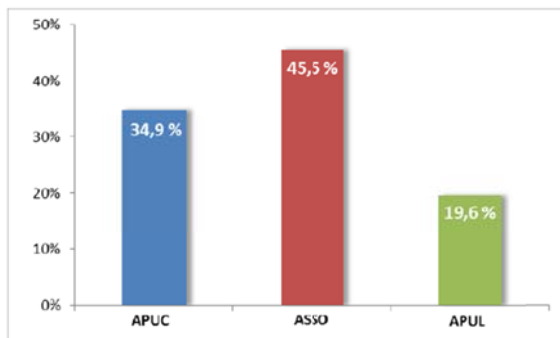
Ces efforts des collectivités pour mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement s'inscrivent dans le contexte de leur participation au plan d'économies des administrations publiques fixé par la LPFP 2014-2019. Celle-ci prend la forme d'une réduction progressive des dotations qui leur sont versées par l'État et de la fixation d'un objectif indicatif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL).

2. La contribution au redressement des finances publiques (CRFP)

La contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques et au respect des critères de déficit et de dette publics fixés par le traité de Maastricht se justifie par l'importance de leurs dépenses au sein des dépenses

publiques, soit 19,6 % ⁽¹⁾ en 2015 représentant 249 milliards d'euros sur les 1 243 milliards d'euros dépensés par l'ensemble des administrations publiques ⁽²⁾.

LA DÉPENSE PUBLIQUE PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN 2015



Source : Insee, in annexe budgétaire au PLF 2017 Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

Cette contribution prend la forme d'une diminution des dotations de l'État. Elle s'inscrit, en ce sens, dans un processus d'encadrement des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales régulièrement renforcé depuis vingt ans pour limiter la progression des dépenses locales.

Celui-ci s'est fait en plusieurs étapes :

– en 1996, un pacte de stabilité financière est introduit pour contractualiser les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales ;

– en LFI 2008 ⁽³⁾, la progression des concours de l'État est limitée à celle de l'inflation. Par conséquent, dans le cas de l'augmentation d'une dotation au-delà de ce plafond, d'autres dotations, dénommées « variables d'ajustement », doivent baisser corrélativement ;

– en LPFP 2011-2014 ⁽⁴⁾, une enveloppe normée est introduite permettant la stabilisation en valeur des concours de l'État, hors fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

Face à la dégradation des finances publiques consécutive de la crise financière de 2008 et de la crise des dettes souveraines de 2012, ces premières mesures sont toutefois apparues insuffisantes pour assurer la nécessaire

(1) Ce pourcentage est obtenu après retraitement des transferts entre administrations publiques.

(2) Celles-ci regroupent les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

(3) Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

(4) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

contribution des collectivités locales à l'effort de réduction des dépenses publiques. Par conséquent, elles ont été complétées par des mesures de baisse progressive des concours financiers de l'État.

La LPFP 2012-2017 ⁽¹⁾ a ainsi fixé le principe d'une contribution au redressement des finances publiques (CRFP), repris par le pacte de confiance et de responsabilité conclu entre les collectivités et l'État en juillet 2013. La première baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), prévue par la LFI 2014 ⁽²⁾, représentait 1,5 milliard d'euros.

La LPFP 2014-2019 a défini, quant à elle, un plan ambitieux de réduction des dépenses publiques sur trois ans. La dépense tendancielle devait initialement diminuer de 50 milliards d'euros entre 2015 et 2017 pour parvenir à remplir l'objectif d'un retour du déficit public à un niveau inférieur à 3 % du PIB, tout en dégageant les marges budgétaires nécessaires au financement des priorités de la majorité en matière d'éducation, de sécurité et de justice.

La contribution des collectivités territoriales à ce plan correspondait à la part des administrations locales dans les dépenses publiques de 2013, soit 20,99 %. La réduction des concours financiers devait, par conséquent, atteindre 11 milliards d'euros au total, soit 3,67 milliards d'euros par an.

Cette contribution a été répartie entre les catégories de collectivités territoriales en fonction de leur part respective dans les recettes locales ⁽³⁾, comme l'illustre le tableau suivant.

RÉPARTITION INITIALE DE LA BAISSÉ DE LA DGF ENTRE CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS SUR LE TRIENNAL 2015-2017

(en milliards d'euros)

	Bloc communal	Départements	Régions	Total
Répartition de la baisse des concours financiers par année	2,071	1,148	0,451	3,67

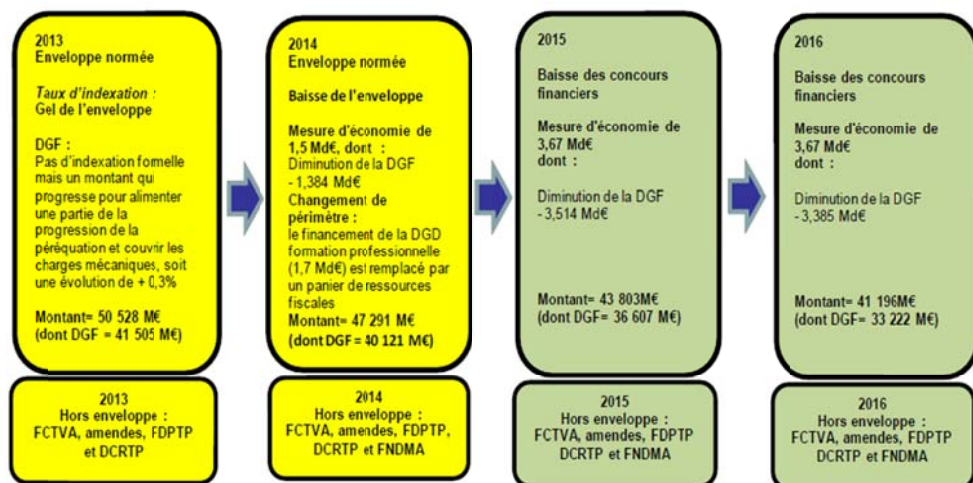
Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, *annexe budgétaire au PLF 2017*

(1) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

(2) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(3) Au sein de chaque catégorie, la répartition de l'effort de réduction des dotations s'effectue 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.

LE RENFORCEMENT ANNUEL DES EFFORTS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES LOCALES DEPUIS 2013



Source : DGCL, Les finances des collectivités locales en 2016, *Observatoire des finances locales*

Toutefois, dans le cadre du PLF 2017, la baisse des concours financiers est minorée d'un milliard d'euros en faveur du bloc communal, conformément aux annonces du Président de la République devant le 99^e Congrès des maires, le 2 juin 2016, tandis que des mesures de soutien spécifiques devraient être adoptées en faveur des départements et des régions.

Entre 2015 et 2017, les collectivités auront ainsi réalisé une économie de 9,6 milliards d'euros au lieu des 11 milliards d'euros prévus ⁽¹⁾.

ÉCONOMIES SUR LA DÉPENSE PUBLIQUE TENDANCIELLE 2015-2017

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	Total
Total (y compris réduction de la charge de la dette)	19,7	14,8	12	46,5
État et opérateurs	10	7	1,5	18,6
Collectivités locales	3,5	3,3	2,8	9,6
Administrations de sécurité sociale	6,2	4,5	7,7	18,3

Source : *Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2017*

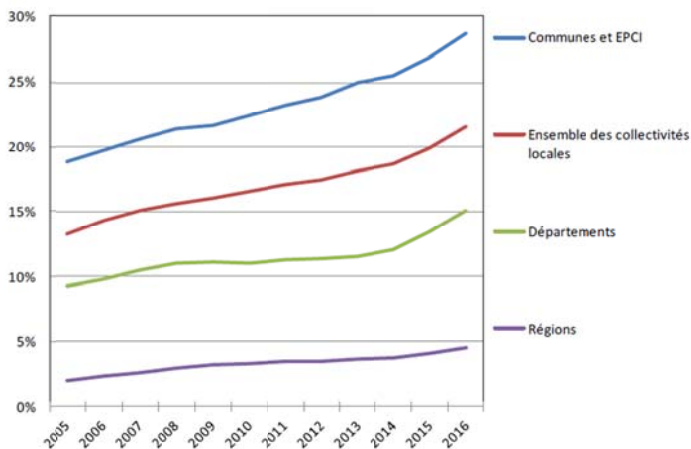
Votre rapporteur rappelle que ces baisses de dotations se sont accompagnées de mesures visant à accroître la péréquation. Si la modération des

(1) L'économie totale sur la dépense tendancielle est, quant à elle, ramenée à 46,5 milliards d'euros au lieu de 50 milliards d'euros, tout en maintenant l'objectif de retour à un déficit public inférieur à 3 % du PIB en 2017.

dépenses publiques a été encouragée, la prise en compte de la situation financière des collectivités les plus fragiles s’est accrue au sein de chaque catégorie.

À titre d’exemple, la part de la DGF consacrée à la péréquation a augmenté de 4,5 milliards d’euros en 2004 (soit 12,3 % de la DGF) à 7,17 milliards d’euros en 2016 (soit 21,6%).

PART DE LA DGF CONSACRÉE À LA PÉRÉQUATION DE 2005 À 2016



Source : DGCL, Les finances des collectivités locales en 2016, Observatoire des finances locales

3. Le respect de l’ODEDEL

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a également introduit un nouvel objectif d’évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), strictement indicatif comme l’impose le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l’article 72 de la Constitution. Appliqué aux dépenses des sections de fonctionnement et d’investissement des collectivités, il se décline sur la période 2015-2017 de la façon suivante :

**TAUX D’ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LOCALE EN VALEUR
PROPOSÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION
DES FINANCES PUBLIQUES 2014-2019**

	2014	2015	2016	2017
Dépense totale	1,2 %	0,5 %	1,9 %	2,0 %
dont dépense de fonctionnement	2,8 %	2 %	1,6 %	1,7 %

Cet objectif indicatif a été respecté en 2014 et en 2015. Pour cette dernière année, les dépenses des collectivités territoriales, hors amortissements d’emprunts, ont ainsi diminué de 0,3 % par rapport à 2014 pour atteindre 220,3 milliards d’euros alors que l’ODEDEL prévoyait une augmentation de 0,5 %.

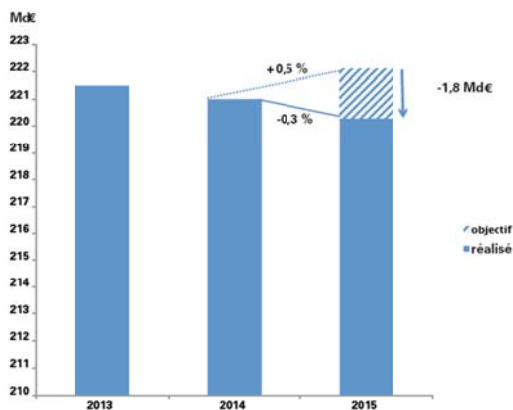
Cette baisse est principalement liée à la diminution des dépenses d'investissement (- 10,2 %), les dépenses de fonctionnement ayant continué d'augmenter, mais de manière moins soutenue qu'anticipé par l'ODEDEL (+ 1,7 % au lieu de + 2 %).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

	2013 définitif		2014 semi-définitif		2015 provisoire		
	En valeur (Md€)	LPFP	Exécution	En valeur (Md€)	LPFP	Exécution	En valeur (Md€)
Dépenses totales hors amortissement d'emprunts	221,5	+1,2 %	-0,3 %	221,0	+0,5 %	-0,3 %	220,3
dont dépenses de fonctionnement	162,8	+2,8 %	+3,0 %	166,9	+2,0 %	+1,7 %	169,7

Source : Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2017

LE RESPECT DE L'ODEDEL EN 2014 ET 2015



Source : Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2017

Pour 2017, cet objectif, décliné pour les différentes catégories de collectivités ⁽¹⁾, traduit la croissance contenue des dépenses du fait d'une reprise des investissements et de la maîtrise des dépenses de fonctionnement, dont le rythme de croissance est stabilisé.

(1) L'article 30 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 précitée prévoit qu'à compter de 2016, le Gouvernement présente une déclinaison de l'ODEDEL pour chaque catégorie de collectivité.

ACTUALISATION DE L'ODEDEL POUR 2017

Catégorie de collectivité	2017
Collectivités territoriales et leurs GFP	
Dépenses totales hors remboursements de dette	2,0%
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>1,7%</i>
Bloc communal	
Dépenses totales hors remboursements de dette	2,1%
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>1,3%</i>
Communes	
Dépenses totales hors remboursements de dette	2,1%
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>1,3%</i>
EPCI à fiscalité propre	
Dépenses totales hors remboursements de dette	2,1%
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>1,3%</i>
Départements	
Dépenses totales hors remboursements de dette	2,2%
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>2,6%</i>
Régions	
Dépenses totales hors remboursements de dette	0,8%
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	<i>1,1%</i>

Source : PLF 2017

B. DES RECETTES DYNAMIQUES

Les recettes des collectivités territoriales ont été dynamiques en 2015, notamment du fait de l'augmentation des impôts locaux (+ 4,4 % au lieu de + 0,8 % en 2014). Cette évolution s'explique par le fort rendement de la CVAE (+ 4,5 %) et la progression des droits de mutation à titre onéreux (+ 16,4 %) liée à la reprise des transactions immobilières.

Les recettes locales ont ainsi augmenté de 0,8 % malgré la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 3,7 milliards d'euros, qu'elles ont compensée en partie.

Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales d'octobre 2016 ⁽¹⁾, si la DGF versée aux collectivités a baissé de 1,5 milliard d'euros en 2014, leurs produits fiscaux ont progressé de 3,8 milliards d'euros, conduisant à un surcroît de recettes de fonctionnement de 2,3 milliards d'euros. De même, en 2015, la baisse de 3,7 milliards d'euros de la DGF a été en partie compensée par l'augmentation de 5,9 milliards d'euros de la fiscalité. *« Ainsi, malgré l'accentuation de la baisse de la DGF en 2015, en application de la loi de programmation des finances publiques, le renforcement par rapport à l'année précédente de la contrainte financière sur la gestion des collectivités locales doit être relativisé ».*

⁽¹⁾ Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, Cour des comptes, octobre 2016.

Cette tendance haussière devrait se poursuivre, selon le Gouvernement, pour atteindre + 0,6 % en 2016 et + 1,4 % en 2017, sous l'effet conjugué d'une reprise de la croissance et d'une diminution des prélèvements sur les dotations aux collectivités (3,3 milliards d'euros en 2016 et 2,8 milliards d'euros en 2017).

La prédominance de l'effet-base dans l'augmentation des recettes locales pour la période 2012-2015

Le rapport précité de la Cour des comptes sur les finances locales en 2016 souligne que, pour la période 2012-2015, les collectivités ont peu utilisé leur pouvoir de fixation des taux des impôts locaux pour en augmenter le rendement. Le tableau suivant illustre cette modération pour les impôts sur les ménages.

ÉVOLUTION DES TAUX MOYENS DES IMPÔTS SUR LES MÉNAGES ENTRE 2012 ET 2015

	TFNB	TFB	TH
Communes de plus de 100 000 habitants			
Taux moyen (%)	33,80	18,27	25,62
Évolution (points)	+ 2,6	- 0,46	+ 0,16
Communes de 20 000 à 50 000 habitants			
Taux moyen (%)	59,48	23,79	26,77 %
Évolution (points)	- 0,98	+ 0,58	+ 0,37
Groupements de communes à fiscalité propre			
Taux moyen (%)	7,32	2,72	8,54
Évolution (points)	+ 0,16	+ 1,4	- 0,06

Source : Les finances locales, octobre 2016, Cour des comptes

L'augmentation des recettes locales s'expliquerait davantage par la **revalorisation des bases d'imposition**. La Cour souligne ainsi que pour « l'ensemble des impôts locaux dont les collectivités votent les taux, l'effet-base a été à l'origine de 86 % des hausses de recettes pour les communes, 57 % pour les EPCI et 72 % pour les départements. »

C. LA SITUATION FINANCIÈRE DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Votre rapporteur souhaite souligner la diversité des situations rencontrées sur le terrain entre les différentes catégories de collectivités territoriales et au sein même de ces catégories.

Bien que la situation financière globale des collectivités territoriales se soit améliorée, **un nombre important de collectivités connaît de graves difficultés, du fait de leur endettement, de leurs charges de fonctionnement, de leurs dépenses d'intervention ou des baisses répétées de la DGF.**

Si les finances du bloc communal et des départements ont connu une évolution globalement positive, la situation de certaines collectivités fragilisées au cours des dernières années a conduit le Gouvernement d'une part, à diminuer de moitié l'effort de réduction des dotations versées au bloc communal (-1 milliard d'euros) et, d'autre part, à annoncer la mise en place d'un fonds d'urgence de 200 millions d'euros à destination des vingt départements les plus exposés à l'augmentation des charges d'intervention, notamment au titre du RSA. Ce fonds devrait faire l'objet d'un amendement au projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2016.

Les finances des régions se sont, quant à elles, dégradées alors que leur rôle en matière d'investissement et de soutien à l'activité a été réaffirmé dans le cadre de la loi NOTRe. La Cour des comptes souligne ainsi que « *la situation financière était devenue préoccupante pour certaines régions, notamment de métropole, qui ont fusionné le 1^{er} janvier 2016 avec d'autres régions* », cette fusion permettant par ailleurs de mutualiser et, par conséquent, de niveler, ces difficultés. La principale mesure annoncée face à cette situation consiste en l'affectation à cette catégorie de collectivités d'une nouvelle ressource de TVA en substitution à leur part de DGF, à compter de 2018 ⁽¹⁾.

La Cour considère ainsi que « l'amélioration d'ensemble de la situation financière des collectivités territoriales en 2015 demeure fragile » et que « la proportion des collectivités en grave difficulté financière, non marginale, est préoccupante. »

Ce constat a justifié l'inclusion de plusieurs mesures de renforcement de la péréquation ou de soutien financier aux collectivités au sein du PLF 2017.

(1) Lors du Congrès des régions de France, le Premier ministre a en effet annoncé que les régions bénéficieraient, à compter de 2018, d'une fraction de TVA d'un montant de 3,8 milliards d'euros, équivalent au montant de leur part de DGF, ainsi que de la mise en place d'un fonds de 450 millions d'euros dès 2017 au titre de la reprise des actions de développement économique des départements. Ce fonds serait reconduit pour un montant identique en 2018.

Les principaux articles du PLF 2017 en faveur des collectivités territoriales

– **article 14** : fixation, d'une part, du montant pour 2017 de la DGF à 30,861 milliards d'euros, soit une baisse de 2,36 milliards d'euros par rapport au montant voté pour 2016 (– 7,1 %) après prise en compte de la CRFP et, d'autre part, élargissement de la liste des « variables d'ajustement »⁽¹⁾ à trois dotations de compensations d'exonérations résultant de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la taxe professionnelle à partir de 2010, soit la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité locale (DTCE-FDL), dite « dotation carrée », les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des départements et des régions. Cet élargissement doit compenser l'extension des exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière à des ménages aux revenus modestes, adoptée à l'article 75 de la LFI 2016. Pour rappel, un amendement du Gouvernement (n° I-832) adopté en séance publique a permis de réduire la contribution des départements au titre de la DCRTP et de la dotation carrée de 200 millions d'euros, d'aligner la progression de la dotation de solidarité rurale (DSR) sur celle de la DSU et d'adapter le montant cible des variables d'ajustements de manière à ne plus gager la hausse de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération de 70 millions, qui devra, par conséquent, être financée sur le budget de l'État. Votre rapporteur salue cette initiative gouvernementale qui permet de répondre pour partie aux inquiétudes exprimées par les collectivités concernées ;

– **article 50** : soutien aux actions d'insertion des départements par le biais du renforcement du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) et de la création d'un fonds d'appui aux politiques d'insertion doté de 50 millions d'euros, à destination des départements volontaires pour contractualiser avec l'État la conduite de priorités nationales en la matière ;

– **article 59** : suppression du projet de réforme de la DGF prévu à l'article 150 de la LFI 2016 au profit de son examen dans un projet de loi dédié, réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) pour prendre en compte les recommandations de la mission parlementaire⁽²⁾ et du Comité des finances locales à son sujet, et augmentation de la péréquation verticale pour un montant identique à celui proposé en 2015 et 2016, soit 317 millions d'euros. Par ailleurs, une part de DGF régionale est attribuée au département de Mayotte pour financer certaines de ses compétences et la dotation d'aménagement des collectivités d'outre-mer (DACOM) est majorée pour renforcer la péréquation du secteur communal ;

– **article 60** : reconduction du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) à hauteur de 1,2 milliard d'euros, répartis pour moitié entre la dotation de soutien à

(1) Ces variables d'ajustement représentent des minoration de compensations d'exonération de fiscalité directe locale destinées à garantir le respect de l'enveloppe normée.

(2) Rapport d'information n° 3953 du 13 juillet 2016 de Mmes Christine Pires Beaune et Véronique Louwagie sur la dotation globale de fonctionnement du bloc communal.

l'investissement local (DSIL) pour financer les priorités en matière d'investissement définies entre l'État et le bloc communal, et le soutien des projets des territoires ruraux qui se traduit par un financement des contrats de ruralité à hauteur de 216 millions d'euros et par une majoration des crédits de la DETR de 384 millions d'euros, lui permettant d'atteindre un montant global d'un milliard d'euros ;

– **article 61** : stabilisation de la contribution au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour un montant de 1 milliard d'euros afin de tenir compte de la mise en place des nouveaux schémas de coopération intercommunale (SDCI). En effet, ces derniers auront pour effet de modifier la répartition entre communes bénéficiaires et communes contributrices et il importait, dans cette perspective, de stabiliser *a minima* le montant total des ressources du fonds.

II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 99,4 milliards d'euros en PLF 2017, soit un montant en diminution de 0,6 % par rapport à la LFI 2016. Ces transferts peuvent être décomposés en trois sous-ensembles :

– les concours financiers de l'État aux collectivités qui rassemblent les transferts financiers qui leur sont spécifiquement destinés (soit 47,9 milliards d'euros hors crédits de la direction générale des collectivités locales – DGCL – et subventions pour travaux divers d'intérêt général). Ces concours regroupent les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État ⁽¹⁾ ainsi que les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». L'effort d'économies de 9,6 milliards d'euros sur les dotations aux collectivités pour les années 2015 à 2017, réalisé dans le cadre du plan d'économies des administrations publiques, porte sur ce périmètre ;

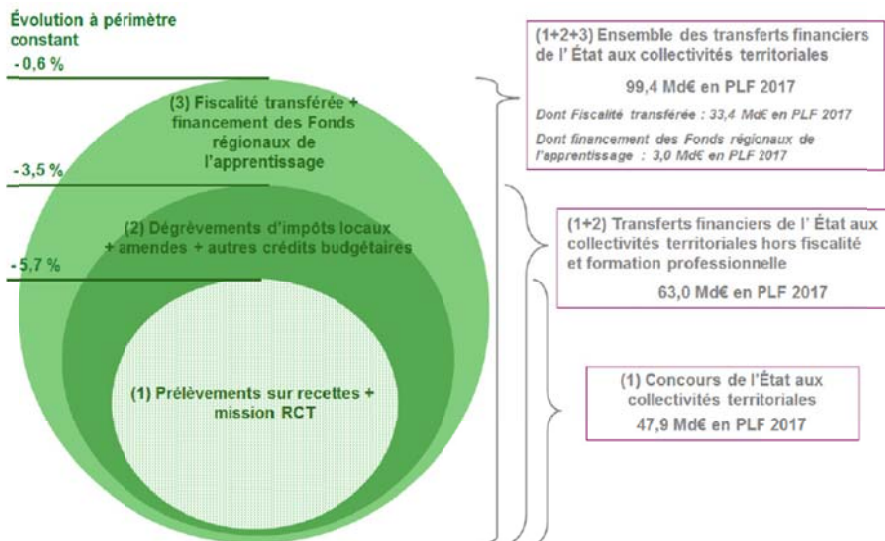
– les transferts financiers de l'État, hors fiscalité transférée et hors apprentissage, qui comprennent les concours financiers de l'État majorés des crédits qui abondent les budgets des collectivités, sans que ces dernières soient visées en tant que telles (63 milliards d'euros). Cet agrégat comprend les subventions des autres ministères, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars, les subventions pour travaux divers d'intérêt général ;

– le total des transferts financiers de l'État aux collectivités qui inclut la totalité des flux financiers provenant de l'État, y compris la fiscalité transférée et

(1) La dotation globale de fonctionnement représente 64 % de ces PSR (soit 30,86 milliards d'euros en PLF 2017).

le financement des fonds régionaux de l'apprentissage. Ce total est de 99,4 milliards d'euros.

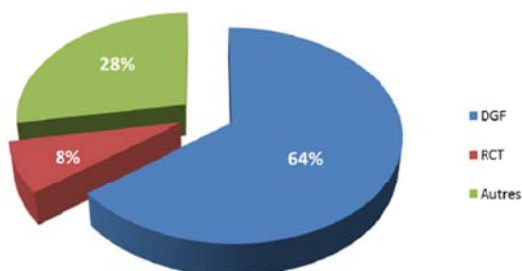
DÉCOMPOSITION DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES (EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT)



Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, *annexe budgétaire au PLF 2017*

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », d'un montant de 3,734 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,144 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), dont la commission des Lois est saisie pour avis, ne représentent, par conséquent, qu'une part réduite des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales (soit 3,7 %) et des concours de l'État aux collectivités territoriales (moins de 8 %).

PART DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » DANS L'ENSEMBLE DES CONCOURS FINANCIERS



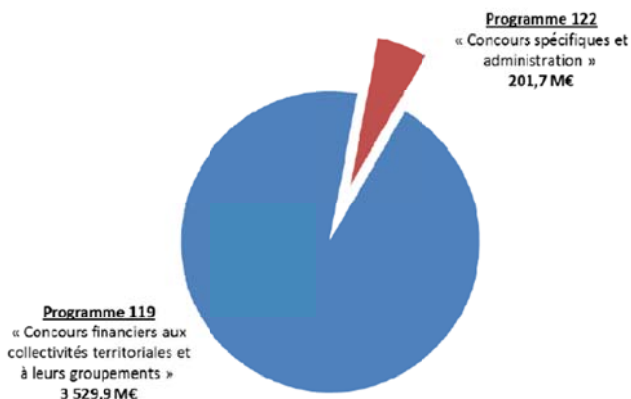
Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, *annexe budgétaire au PLF 2017*

La mission regroupe les dotations budgétaires gérées par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Elle se décompose en deux programmes depuis la LFI 2015 :

– le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », issu de la fusion des anciens programmes 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », 120 « Concours financiers aux départements » et 121 « Concours financiers aux régions ». Il regroupe l'ensemble des subventions d'investissement de l'État aux collectivités territoriales, ainsi que les compensations de transferts de compétence versées par l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Son montant est de 3,5 milliards d'euros, soit 95 % des crédits de la mission ;

– le programme 122 « Concours spécifiques et administration » qui regroupe des subventions spécifiques de l'État aux collectivités territoriales (subventions exceptionnelles, dotations destinées aux collectivités d'outre-mer, crédits destinés à la prévention de la délinquance). Il représente 0,2 milliard d'euros, soit 5 % des crédits de la mission.

COMPOSITION DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN PLF 2017



Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe budgétaire au PLF 2017

A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

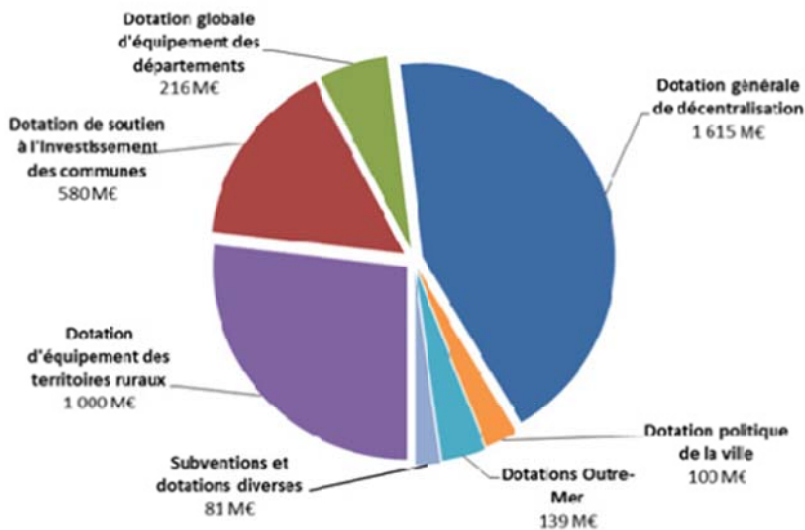
Deux évolutions sont proposées par le PLF 2017.

En premier lieu, une enveloppe de 236 millions d'euros en AE de la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) est transférée du programme 119 sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politiques des territoires ». Une première partie de cette enveloppe, confiée au commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), permettra le financement des contrats de ruralité créés à l'occasion du comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016 à hauteur de 216 millions d'euros, tandis que 20 millions d'euros seront dédiés au financement des contrats État-métropoles.

En second lieu, les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) d'un montant de 80,4 millions d'euros en AE et CP sont transférés du programme 122 au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Votre rapporteur souligne incidemment que la répartition des dotations de fonctionnement et des dotations d'investissement au sein de la mission a été profondément modifiée par les changements de périmètre intervenus au cours des dernières années. Ainsi, les premières, qui représentaient 65 % des crédits en 2015, n'en représentent plus que 48 % en 2017 et les secondes passent de 35 % à 52 %. Cette évolution reflète notamment l'augmentation progressive des crédits affectés à la DETR et à la DSIL.

RÉPARTITION DES DOTATIONS AU SEIN DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »



Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe budgétaire au PLF 2017

B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME ET ACTION

1. Récapitulatif des crédits

Les tableaux suivants retracent l'évolution des crédits des différents programmes de la mission.

CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

(en millions d'euros)

	LFI 2016 (en millions d'euros)		PLF 2017 (en millions d'euros)		Évolution 2016/2017 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PROGRAMME 119 Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements						
119-01 : Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 736,3	881,5	1 698,8	1 144,0	- 2,2	+ 29,8
119-02 : Dotation globale de décentralisation des communes	130,3	130,3	130,3	130,3	0,0	0,0
119-03 : Soutien aux projets des départements	215,9	215,9	215,9	215,9	0,0	0,0
119-04 : Dotation générale de décentralisation des départements	265,3	265,3	265,2	265,2	- 0,1	- 0,1
119-05 : Dotation générale de décentralisation des régions	992,5	992,5	993,7	993,7	+ 0,1	+ 0,1
119-06 : Dotation générale de décentralisation concours particuliers	225,4	225,4	226,2	226,2	+ 0,4	+ 0,4
TOTAL PROGRAMME 119	3 565,6	2 710,8	3 529,9	2 975,1	- 1,0	+ 9,7
PROGRAMME 122 Concours spécifiques et administration						
122-01 : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	123,6	127,6	62,4	27,4	- 49,6	- 78,6
122-02 : Administration des relations avec les collectivités territoriales (DGCL)	2,5	2,6	2,5	2,5	- 3,0	- 2,9
122-04 : Dotation Outre-mer	138,5	138,5	139,3	139,3	+ 0,6	+ 0,6
122-05 : Fonds interministériel de prévention de la délinquance	69,4	54,4	-	-	- 100,0	- 100,0
TOTAL PROGRAMME 122	334,1	323,1	204,1	169,2	- 38,9	- 47,6
TOTAL MISSION RCT	3 899,69	3 033,95	3 734,09	3 144,33	- 4,25	- 0,11

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », annexé au PLF 2017*

La légère baisse des crédits de la mission est la conséquence des modifications intervenues sur son périmètre (transferts de crédits vers d'autres missions), compensées pour partie par l'augmentation des crédits de l'action n°1 du programme 119, elle-même liée à la majoration de la DETR qui s'élève à 1 milliard d'euros en AE et 722,7 millions d'euros en CP dans le PLF 2017 au lieu de 815 millions d'euros en AE et 572 millions d'euros en CP en 2015 et 2016.

2. Le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements »

Le programme 119 contient deux types de concours en faveur des collectivités territoriales :

- les concours en faveur de l’investissement local ;
- les concours de compensation des transferts de compétences ou de compensation de charges spécifiques.

Au total, il représente 3 529,9 millions d’euros en AE et 2 975,1 millions d’euros en CP.

L’action n° 1, qui vise principalement à favoriser l’investissement local à travers l’attribution de subventions sur la base des projets présentés par les collectivités, regroupe cinq dotations budgétaires :

- la DETR subventionne des dépenses d’équipement des communes et de leurs groupements situés essentiellement en milieu rural sur le fondement de critères de population et de richesse fiscale. Son montant, fixé à 615 millions d’euros en 2014 et 815 millions d’euros en 2015 et 2016, est porté à 1 milliard d’euros en AE en PLF 2017 et à 722,7 millions d’euros en CP ;

- la DSIL, d’un montant de 580 millions d’euros en AE et 324 millions d’euros en CP, a pour objet de financer les grandes priorités d’investissement définies entre l’État, les collectivités territoriales et leurs groupements (rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables, réalisation d’hébergements et d’équipements publics, etc.). Elle contribue à hauteur de 150 millions d’euros au financement des pactes métropolitains d’innovation prévus dans le Pacte État-métropoles du 6 juillet 2016 ;

- la dotation politique de la ville (DPV), qui s’est substituée en 2015 à la dotation de développement urbain, apporte un soutien financier aux cent vingt communes de métropoles les plus modestes, déterminées par le recours à un indice synthétique. Son montant est maintenu à 100 millions d’euros en AE et 78,4 millions d’euros en CP en 2017 ;

- la dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés est accordée aux communes qui ont sollicité l’installation de stations de recueil des demandes de passeports biométriques (18,3 millions d’euros en AE et CP – maintenus en 2017) ;

- la dotation pour les régisseurs de police municipale au titre de la perception du produit de certaines contraventions constitue le remboursement par l’État de l’obligation pour les communes de verser pour le compte de ce dernier une indemnité de responsabilité aux régisseurs visant à compenser leurs charges de cautionnement (500 000 euros en AE et CP – maintenus en 2017).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN AE DES PRINCIPALES DOTATIONS DE L'ACTION N° 1

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017
DETR	616	616	616	816	816	1 000
DSIL	-	-	-	-	800	580
DPV	50	75	100	100	100	100

Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, *annexe budgétaire au PLF 2017*

L'action n° 2 « Dotation générale de décentralisation (DGD) des communes » assure la compensation financière de certaines charges du bloc communal, lorsque ces dernières résultent d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. La DGD des communes représente en 2017 un montant de 130 millions d'euros en AE et CP, constant depuis 2009.

L'action n° 3 « Soutien aux projets des départements » regroupe les crédits affectés à la dotation globale d'équipement des départements, d'un montant inchangé de 215,8 millions d'euros en AE et CP en 2017.

L'action n° 4 « Dotation générale de décentralisation des départements » est dotée de 265 millions d'euros en AE et CP pour compenser des charges transférées aux départements ne pouvant faire l'objet d'une compensation sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques...). Ce montant est identique à celui prévu en LFI 2016.

Suivant le même objet, l'action n° 5 « Dotation générale de décentralisation des régions » assure la compensation financière de charges transférées aux régions. D'un montant de 993,6 millions d'euros en AE et CP, stabilisé en valeur depuis 2009, elle comprend notamment la DGD Corse (277 millions d'euros en 2017) et la DGD versée au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en compensation des charges liées aux transports scolaires (128 millions d'euros). Elle permet également de compenser les transferts de compétences aux régions d'outre-mer.

L'action n° 6 « Dotation générale de décentralisation concours particuliers », dotée de 226,2 millions d'euros en AE et CP, regroupe des compensations de charges particulières telles que celles des transports scolaires pour les autorités organisatrices des transports urbains (88 millions d'euros), des ports maritimes (52 millions d'euros), des aérodromes (4 millions d'euros), des bibliothèques municipales et départementales (80,4 millions d'euros), ou de gestion du domaine public fluvial (1,7 million d'euros).

3. Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »

Le programme 122, d'un montant global de 204,1 millions d'euros en AE et 169,2 millions d'euros en CP, comporte quatre actions différentes.

L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » retrace les subventions destinées à soutenir les collectivités touchées par des

difficultés particulières. Elle est dotée de 62,4 millions d'euros en AE et 27,4 millions d'euros en CP. Elle peut être abondée, en cours d'exercice budgétaire, en fonction des besoins constatés à la suite d'événements exceptionnels. Elle comprend également les subventions pour travaux divers d'intérêt local, dont le montant de 5,4 millions d'euros est traditionnellement abondé en fin de discussion budgétaire dans le cadre de la réserve parlementaire.

L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » prévoit les crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la DGCL (2,5 millions d'euros en AE et CP), dont une large part est liée aux dépenses informatiques consécutives aux projets de dématérialisation des documents budgétaires (à l'instar du projet de développement de l'application ACTES-Budgétaires-ODM) et aux transmissions d'actes administratifs au contrôle de légalité (2 millions d'euros).

L'action n° 4 « Dotations outre-mer », d'un montant de 139 millions d'euros en AE et CP, regroupe quatre dotations destinées à compenser les charges résultant des transferts de compétences au profit de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Saint-Martin et à financer le fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie.

L'action n° 5 « Fonds interministériel de prévention de la délinquance » a été créée par la LFI 2016 afin de rebudgétiser le financement de ce fonds, auparavant assuré par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), supprimée par l'article 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Le PLF 2017 propose d'en transférer les crédits vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

SECONDE PARTIE : THÉMATIQUES

I. LES EFFETS DE LA RÉFORME DE LA CARTE INTERCOMMUNALE SUR LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES

A. UNE CARTE INTERCOMMUNALE RATIONNALISÉE

La réforme de la carte intercommunale, prévue par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, devrait s'achever au 1^{er} janvier 2017.

Selon les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) arrêtés fin mars 2016, le nombre d'EPCI à fiscalité propre diminuerait de l'ordre de 40 %, soit de 2 062 EPCI au 1^{er} janvier 2016 à 1 242 au 1^{er} janvier 2017.

Ces chiffres pourraient évoluer en fonction du nombre de territoires pour lesquels les préfets de département auront décidé de mettre en œuvre des projets au périmètre différent de ceux figurant dans les SDCI (5 % des cas selon les données transmises à votre rapporteur). Par ailleurs, certains périmètres auront pu faire l'objet d'avis majoritairement défavorables de la part des communes concernées, auquel cas le préfet aura soit passé outre leur opposition, soit décidé de ne pas mener à leur terme les projets concernés (1 % des cas).

Les projets des SDCI en cours de validation

Sur les 558 projets de périmètre soumis à la consultation des élus, 85 % ont reçu un avis favorable. Seuls 79 projets, soit moins de 15 % du total, répartis entre 47 départements, n'ont pas recueilli les majorités qualifiées prévues par la loi. Le ministre de l'intérieur et le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales ont donné instruction aux préfets d'engager les procédures de passer outre partout où des évolutions étaient rendues obligatoires par la loi (notamment pour respecter les seuils minimaux de population). Lorsque les évolutions proposées n'étaient pas obligatoires, ils ont été appelés à examiner chaque situation au cas par cas et à n'engager la procédure de passer outre qu'à titre exceptionnel en tenant compte des souhaits exprimés par les élus. Selon les informations transmises à votre rapporteur, en octobre 2016, seuls une quinzaine d'arrêtés définitifs restaient à prendre.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EPCI À FISCALITÉ PROPRE

EPCI à fiscalité propre	2000	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ***
Métropoles	-	1	1	1	11	13	14
Communautés urbaines	12	15	15	15	9	11	12
Communautés d'agglomération	50	202	213	222	226	196	213
Communautés de communes	1 533	2 358	2 223	1 903	1 884	1 842	1 003
SAN	9	5	4	4	3	-	-
Districts*	241	-	-	-	-	-	-
Total des EPCI à fiscalité propre	1 845	2 581	2 456	2 145	2 133	2 062	1 242
Métropole de Lyon	-	-	-	-	1	1	1
Nombre de communes regroupées **	21 347	35 305	36 049	36 614	36 588	35 858	35 881
Pop. totale regroupée ** (en millions d'hab.)	37,1	59,3	60,9	62,6	62,9	67,0	67,3

** Y compris métropole de Lyon à compter de 2015

*** Les données 2017 sont les données issues des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) arrêtés par les préfets au 31 mars 2016. Elles sont donc provisoires et susceptibles d'évoluer dans le cadre de la procédure de mise en œuvre des schémas intercommunaux.

Source : DGCL, Les finances des collectivités locales en 2016, Observatoire des finances locales, juillet 2016

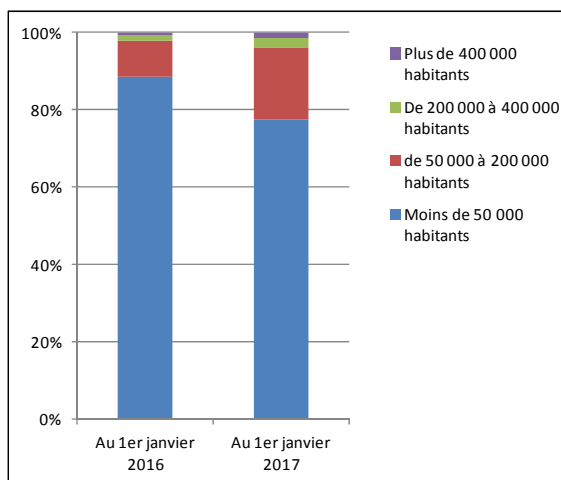
La diminution du nombre d'EPCI devrait porter sur les EPCI à fiscalité propre les moins peuplés. Alors qu'il y avait 1 830 EPCI de moins de 50 000 habitants au 1^{er} janvier 2016, ceux-ci ne seraient plus que 962 au 1^{er} janvier 2017, soit une baisse de 47 %. Le regroupement des établissements les moins peuplés s'accompagne d'une augmentation du nombre d'EPCI de grande taille, avec 48 EPCI supplémentaires de plus de 50 000 habitants.

ÉVOLUTION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

	Nombre d'EPCI à fiscalité propre		En % de l'ensemble	
	Au 1 ^{er} janvier 2016	Au 1 ^{er} janvier 2017	Au 1 ^{er} janvier 2016	Au 1 ^{er} janvier 2017
Ensemble	2 062	1 242	100%	100%
Plus de 400 000 habitants	14	15	0,7%	1,2%
De 200 000 à 400 000 habitants	32	33	1,6%	2,7%
de 50 000 à 200 000 habitants	186	232	9,0%	18,7%
Moins de 50 000 habitants	1 830	962	88,7%	77,5%

Source : DGCL

UNE RÉDUCTION DU NOMBRE D'EPCI À FAIBLE POPULATION



Source : DGCL

Selon l'Assemblée des communautés de France (ADCF), si la moyenne des communes regroupées au sein des nouvelles intercommunalités est de 12,5, la situation varie fortement sur le territoire. Ainsi, 123 projets d'intercommunalités regrouperaient plus de 50 communes. Certains conduiraient à la constitution d'intercommunalités dites « XXL », comme la communauté urbaine de Reims avec 144 communes ou la communauté du Cotentin avec 210 communes.

Cela tient au fait que les schémas proposés ont visé le plus souvent des seuils de population compris entre 25 000 et 35 000 habitants, notamment dans les territoires ruraux, alors que la loi NOTRe avait porté le seuil minimal à 15 000 habitants au lieu de 5 000 habitants (comme le prévoit désormais l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales – CGCT). Ce constat peut résulter de la volonté de créer des EPCI suffisamment grands pour qu'ils puissent siéger à la Conférence territoriale de l'action publique (seuls ceux de plus de 30 000 habitants disposant de droit d'un siège).

Votre rapporteur souligne que, dans ce contexte, l'enjeu principal en matière de gouvernance des nouvelles intercommunalités sera de conserver une relation de proximité avec les communes membres et leurs citoyens, nécessaire à la conduite de politiques communes.

B. DES POLITIQUES COMMUNES À REDÉFINIR DANS LE CADRE D'UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE

1. La répartition des sièges communautaires entre les communes membres au sein des nouveaux EPCI

Les fusions et les extensions de périmètre donneront lieu à des recompositions de conseils communautaires qui se traduiront par une nouvelle répartition des sièges entre communes, pour tenir compte des équilibres démographiques résultant de la réforme.

Conformément à l'article L. 5211-6-1 du CGCT, les communes pourront adopter des accords locaux de répartition des sièges de conseillers communautaires permettant de répartir jusqu'à 25 % de sièges supplémentaires par rapport au droit commun⁽¹⁾, à condition que cette répartition soit conforme aux principes dégagés par la jurisprudence constitutionnelle et repris par la loi du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire⁽²⁾.

En effet, le Conseil constitutionnel dans sa décision « Commune de Salbris » du 20 juin 2014⁽³⁾ a rappelé l'obligation d'assurer une représentation tenant compte de la population de chaque commune et garantissant à chacune d'elles au moins un siège, sans qu'aucune ne puisse disposer de plus de la moitié des sièges. Il considère ainsi qu'en premier lieu, « *dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques* »⁽⁴⁾ et qu'en second lieu, si « *la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale participante, il peut être toutefois tenu compte dans une mesure limitée d'autres considérations d'intérêt général et notamment de la possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein de cet organe délibérant.* »

Sous réserve de respecter ces principes, les communes peuvent délibérer sur un projet d'accord local avant la prise de l'arrêt de fusion définitif et, une fois

(1) Les communautés urbaines et métropoles peuvent répartir 10 % de sièges supplémentaires et les communautés de communes et d'agglomération jusqu'à 25 % de sièges supplémentaires.

(2) Loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire.

(3) Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris, sur la répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération.

(4) Tirant les conséquences de cette décision, la loi du 9 mars 2015 précitée prévoit que la représentation de chaque commune mesurée en nombre d'habitants par siège au sein du conseil communautaire ne peut être supérieure ou inférieure de plus de 20 % par rapport à la représentation par habitant qui résulterait de l'application de la répartition strictement proportionnelle à la population.

cet arrêt pris, dans un délai de trois mois, sans que ces délibérations puissent intervenir après le 15 décembre 2016.

À défaut de l'adoption d'un accord local, la répartition des sièges est appliquée conformément aux dispositions de droit commun ⁽¹⁾.

LES MODES DE DÉSIGNATION DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES

	Commune de moins de 1 000 habitants	Commune de plus de 1 000 habitants
Commune dont le nombre de sièges est identique	Les conseillers sortants restent en place	Les conseillers sortants restent en place
Commune dont le nombre de sièges est inférieur	Les conseillers sont désignés dans l'ordre du tableau, sans vote	Une nouvelle élection est organisée parmi les conseillers communautaires sortants Modalités d'élection : – élection par le conseil municipal parmi ses membres au scrutin de liste à un tour à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ; – pas d'obligation de respecter la parité pour établir les listes
Commune dont le nombre de sièges est supérieur	Les conseillers sont désignés dans l'ordre du tableau, sans vote	Les conseillers déjà désignés restent en place Modalités d'élection des conseillers supplémentaires : – élection par le conseil municipal parmi ses membres au scrutin de liste à un tour à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ; – obligation de respecter la parité pour établir les listes

Il convient de noter que **le recours à un scrutin de liste à un tour pour l'élection des conseillers peut s'avérer problématique pour le maintien des équilibres politiques au sein des nouveaux EPCI**, puisque ce type de scrutin attribue à la liste arrivée en tête tous les sièges. Les résultats sont ainsi amplifiés et peuvent nuire à la représentation des autres groupes politiques même si ceux-ci ont recueilli un nombre important de voix.

Votre rapporteur souhaite ainsi que le mode de scrutin soit modifié au bénéfice d'un scrutin proportionnel plus favorable à la représentation des différents courants politiques existants au sein de l'EPCI et, par conséquent, à un débat équilibré au sein des instances communautaires.

(1) L'encadrement strict des règles de répartition des sièges communautaires découlant du respect du principe d'égalité devant le suffrage conduit, en réalité, à laisser peu de marges aux accords communaux.

2. L'effet de la réforme de la carte intercommunale sur les finances des intercommunalités et de leurs communes membres

Parmi les nombreuses décisions que devront prendre les EPCI nouvellement constitués, celles relatives aux finances intercommunales auront une importance toute particulière.

En effet, au sein des différentes évolutions qui découleront de la réforme, deux décisions seront prioritaires :

– l'harmonisation des taux et la prise en compte de ses effets sur les contribuables (à ce titre, un dispositif de lissage est prévu à l'article 1638-0 *bis* du code général des impôts pour les écarts de taux supérieurs à 10 %) ;

– les modalités de répartition du FPIC selon les règles de droit commun ou selon des règles dérogatoires ou libres fondées sur les réalités socio-économiques de chaque territoire ⁽¹⁾.

Pour rappel, l'article 61 du PLF 2017 maintient l'architecture globale du FPIC et stabilise son montant à 1 milliard d'euros dans le contexte de mise en œuvre des nouveaux SDCI au 1^{er} janvier 2017. **En effet, la modification de la carte intercommunale aura une incidence sur la répartition de ce fonds, difficile à évaluer selon les informations transmises à votre rapporteur par le Gouvernement** qui ne dispose pas, au jour de la rédaction du présent rapport, de simulations reposant sur des données suffisamment fiables pour éclairer le débat public.

Selon le rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, remis au Parlement le 15 septembre 2016 en application de l'article 166 de la loi de finances pour 2016 :

– pour le prélèvement des ressources, 71 % des ensembles intercommunaux ont conservé la répartition de droit commun (au lieu de 88 % en 2015), 2 % des ensembles intercommunaux ont opté pour la répartition dérogatoire à la majorité des 2/3 (1 % en 2015) et 27 % des ensembles intercommunaux ont opté pour une répartition libre à l'unanimité (11 % en 2015) ;

– pour le reversement du FPIC aux communes bénéficiaires, 71 % des communes ont conservé la répartition de droit commun (au lieu de 87 % en 2015), 4 % ont opté pour la répartition dérogatoire à la majorité des 2/3 (1 % en 2015) et 25 % ont opté pour une répartition libre (12 % en 2015).

Au regard des modifications de périmètre des EPCI et des conséquences qu'elles pourront avoir sur la répartition des collectivités

(1) Depuis la LFI 2016, la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers s'applique à la répartition entre l'EPCI et ses communes membres mais ne doit pas avoir pour effet d'écarter la part EPCI de plus de 30% du montant de droit commun pour le prélèvement et le reversement. La répartition libre est adoptée soit à l'unanimité de l'organe délibérant de l'EPCI, soit à la majorité des deux tiers de l'EPCI avec accord des conseils municipaux.

bénéficiaires ou contributrices, votre rapporteur souhaite que le recours à des modalités de répartitions dérogatoires soit encouragé. Pour cela, la préservation d'une relation de proximité entre l'EPCI, devenu l'échelon de la solidarité au sein du bloc communal, et les communes membres est essentielle.

3. Le suivi de la mise en œuvre de la réforme en 2017

La mise en place des nouvelles intercommunalités, concomitante aux transferts de certaines compétences auparavant exercées par les communes (à l'instar de la collecte et du traitement des déchets ménagers), constitue un défi pour les collectivités concernées.

Celles-ci devront mettre en œuvre de nouvelles formes de gouvernance, notamment dans les EPCI de très grande taille, pour trouver des accords sur les priorités de l'action publique intercommunale et l'harmonisation des compétences, de la fiscalité, de la gestion des ressources humaines et de la logistique (notamment dans le cadre d'intercommunalités de très grande taille).

Dans ce contexte, votre rapporteur insiste sur la nécessité pour le Gouvernement, en liaison avec les préfets de départements et les associations d'élus, de disposer de remontées sur les éventuelles difficultés que pourraient rencontrer localement la mise en œuvre de la réforme et l'accompagnement proposé pour les résoudre. Le Parlement devra également être tenu régulièrement informé de la progression de la réforme.

II. LE FONDS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL

À la suite de la forte baisse de l'investissement local, principalement liée au cycle électoral du bloc communal et à la baisse des dotations de l'État dans le cadre de la CRFP, de nombreuses mesures ont été adoptées en LFI 2015 et LFI 2016 pour accompagner la reprise progressive de l'activité dans les territoires, consistant notamment en :

– l'annonce d'un fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) d'un milliard d'euros reposant sur deux mesures distinctes, soit l'augmentation d'un tiers des crédits de la DETR (+ 200 millions d'euros) ⁽¹⁾ au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et la création de la DSIL par l'article 159 de la LFI 2016, dotée de 800 millions d'euros, répartis en 500 millions d'euros destinés aux grandes priorités d'investissement définies entre l'État et le bloc communal et en 300 millions d'euros dédiés au soutien des projets en faveur de la revitalisation et du développement des bourgs-centres ;

(1) L'augmentation de 200 millions de la dotation d'équipement des territoires ruraux décidée en LFI 2016 reconduisait la majoration de même montant adoptée en LFI 2015. Le montant de la DETR est ainsi passé de 615 millions en 2014 à 815 millions en 2015 et 2016.

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

– la hausse du taux de remboursement du FCTVA, porté à 16,404 % à partir de 2015 (+ 300 millions d’euros en régime de croisière) et l’élargissement, à compter de 2016, de l’assiette des dépenses éligibles (notamment aux dépenses d’entretien des bâtiments et de la voirie publics) ;

– le soutien à la trésorerie des collectivités locales avec la possibilité offerte, par la Caisse des dépôts et consignations, de préfinancer les versements au titre du FCTVA ;

– la conclusion des contrats de plan État-région au titre desquels 25 milliards d’euros seront mobilisés entre 2015 et 2020 pour soutenir de grands projets d’investissement.

En PLF 2017, **ces mesures sont complétées par un renforcement du FSIL, porté à 1,2 milliard d’euros** se décomposant en :

– la reconduction de la DSIL par l’article 60 du PLF 2017 au travers de deux enveloppes dont la première est destinée à soutenir les grandes priorités définies par l’État et le bloc communal, et répartie par les préfets de régions. Cette enveloppe est portée à 580 millions d’euros en 2017 (au lieu de 500 millions d’euros en 2016), dont une partie contribuera au financement des pactes métropolitains d’innovation, et ses crédits sont inscrits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Elle est complétée par un financement des contrats État-métropoles à hauteur de 20 millions d’euros sur les crédits de la mission « Politiques des territoires ». La seconde enveloppe, d’un montant de 216 millions d’euros doit, quant à elle, permettre la réalisation de projets structurants inscrits dans les contrats de ruralité. Ses crédits sont inscrits sur la mission « Politiques des territoires » ;

– une majoration des montants alloués en 2017 à la DETR (+ 384 millions d’euros prévus par la mission « Relations avec les collectivités territoriales »)⁽¹⁾ ;

(1) Cette majoration représente ainsi le double des majorations décidées en LFI 2015 et LFI 2016 et permet à la DETR d’atteindre un montant total de 1 milliard d’euros.

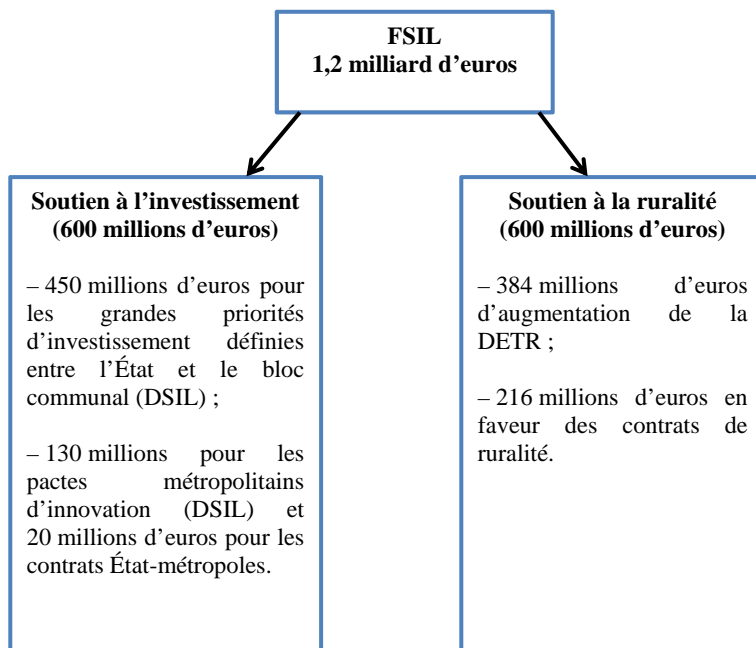
ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PARTICIPANT AU FINANCEMENT DU FSIL

(en millions d'euros)

	2016		2017	
	AE	CP	AE	CP
Financement DSIL par les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (1)	800	120	580	324
Financement DSIL par les crédits de la mission « Politique des territoires » pour les contrats de ruralité (2)	-	-	216	30
Financement DSIL par les crédits de la mission « Politique des territoires » pour les contrats État-métropoles (3)	-	-	20	3
Total DSIL (1) + (2) + (3)	800	120	816	357
Augmentation de la DETR dans le cadre du FSIL (4)	200	97	384	153
Total FSIL (1) + (2) + (3) + (4)	1 000	217	1 200	510

Source : commission des Lois sur la base des crédits des missions « Relations avec les collectivités territoriales » et « Politiques des territoires »

OBJECTIFS ET MOYENS MIS EN PLACE PAR LE FSIL EN 2017



Ces montants exprimés en autorisations d'engagement se traduiront par une dépense annuelle en crédits de paiement estimée à 510 millions d'euros. Cette prévision semble réaliste au regard des délais de réalisation de tels projets, souvent échelonnés sur plusieurs années.

Si votre rapporteur ne peut que se féliciter de la mise en place de ce fonds et du nouvel abondement proposé en PLF 2017, il souligne toutefois certaines difficultés posées par l'interprétation qu'ont pu avoir les préfets de région sur les modalités d'attribution des aides.

Ainsi, dans certaines régions, les subventions au titre de la DSIL et de la DETR n'ont pas pu être cumulées contrairement aux directives données par la circulaire du 15 janvier 2016. Ailleurs, les montants des subventions ont été plafonnés quelle que soit la nature ou la récurrence des projets portés par les communes.

Pour éviter des différences de traitement dans l'accès aux subventions selon les territoires, il conviendrait de préciser de nouveau les règles d'attribution applicables, tout en conservant la souplesse de ce dispositif et en en confiant la gestion aux préfets de départements, plus proches des enjeux de terrains intéressants les intercommunalités que les préfets de régions, en particulier à la suite de la réforme de la carte régionale.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA DSIL AU 30 SEPTEMBRE 2016

Enveloppe de 500 millions d'euros au titre des investissements prioritaires								
Libellé région	Montant des AE déléguées	consommation CHORUS	solde	% de cons.	Montant des CP délégués	consommation CHORUS	solde	% de consommation
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	36 994 686,00	36 846 055,25	148 630,75	99,6%	1 885 099	1 808 182,37	76 916,63	95,9%
BOURGOGNE - FRANCHE-COMTE	21 113 473,00	20 509 247,00	604 226,00	97,1%	1 075 857	107 211,25	968 645,75	10,0%
CORSE	2 370 509,00	2 358 132,13	12 376,87	99,5%	120 792		120 792,00	0,0%
LANGUEDOC-ROUSSILLON - MIDI-PYRENEES	42 176 201,00	17 600 661,00	24 575 540,00	41,7%	2 149 128	197 258,75	1 951 869,25	9,2%
AQUITAINE - LIMOUSIN - POITOU-CHARENTES	43 538 406,00	41 075 307,73	2 463 098,27	94,3%	2 218 540	47 174,66	2 171 365,34	2,1%
BRETAGNE	24 263 711	12 295 213,11	11 968 497,89	50,7%	1 236 380	248 847,17	987 532,83	20,1%
PAYS DE LA LOIRE	27 236 763	27 235 086,03	1 676,97	100,0%	1 387 444	14 355,16	1 373 088,84	1,0%
CENTRE	19 215 399	16 318 151,05	2 897 247,95	84,9%	979 139	43 824,35	935 314,65	4,5%
NORD-PAS-DE-CALAIS - PICARDIE	44 771 449	44 564 385,92	207 063,08	99,5%	2 281 371	318 251,57	1 963 119,43	14,0%
ALSACE - LORRAINE - CHAMPAGNE-ARDENNE	41 592 278	31 560 515,06	10 031 762,94	75,9%	2 119 373	79 529,38	2 039 843,62	3,8%
AUVERGNE - RHONES-ALPES	57 679 971	53 980 069,58	3 699 901,42	93,6%	2 939 137	300 416,35	2 638 720,65	10,2%
ILE-DE-FRANCE	89 185 406	63 091 410,00	26 093 996,00	70,7%	4 544 525		4 544 525,00	0,0%
NORMANDIE	24 905 769	6 540 745,32	18 365 023,68	26,3%	1 269 097	326 940,68	942 156,32	25,8%
GUADELOUPE	3 023 046		3 023 046,00	0,0%	154 042		154 042,00	0,0%
GUYANE	1 796 285	1 687 000,00	109 285,00	93,9%	91 531		91 531,00	0,0%
MARTINIQUE	2 910 988		2 910 988,00	0,0%	148 332		148 332,00	0,0%
LA REUNION	6 250 840	9 163 309,55	-2 912 469,55	146,6%	318 517		318 517,00	0,0%
MAYOTTE	1 603 268		1 603 268,00	0,0%	81 696		81 696,00	0,0%
TOTAL (1)	490 628 448	384 825 288,73	105 803 159,27	78,4%	25 000 000	3 491 991,69	21 508 008,31	14,0%

Enveloppe de 300 millions d'euros au titre de la revitalisation des bourgs-centres

Libellé région	Montant des AE déléguées	consommation CHORUS	solde	% de cons.	Montant des CP délégués	consommation CHORUS	solde	% de consommation
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	15 382 980	15 342 290,09	40 689,91	99,7%	769 149	748 047,16	21 101,84	97,3%
BOURGOGNE - FRANCHE-COMTE	17 471 595	16 732 332,00	739 263,00	95,8%	873 580	106 485,83	767 094,17	12,2%
CORSE	1 542 856	1 542 856,00	0,00	100,0%	77 143		77 143,00	0,0%
LANGUEDOC-ROUSSILLON - MIDI-PYRENEES	32 419 734	10 542 691,00	21 877 043,00	32,5%	1 620 987	58 291,00	1 562 696,00	3,6%
AQUITAINE - LIMOUSIN - POITOU-CHARENTES	27 274 641	26 937 816,01	336 824,99	98,8%	1 363 732		1 363 732,00	0,0%
BRETAGNE	25 158 938	19 583 780,48	5 575 157,52	77,8%	1 257 947	158 198,27	1 099 748,73	12,6%
PAYS DE LA LOIRE	21 986 056	21 019 540,36	966 515,64	95,6%	1 099 725	77 339,86	1 022 385,14	7,0%
CENTRE	13 646 423	15 205 965,20	-1 559 542,20	111,4%	682 321	287 719,45	394 601,55	42,2%
NORD-PAS-DE-CALAIS - PICARDIE	25 402 925	25 335 270,58	67 654,42	99,7%	1 270 146	19 325,00	1 250 821,00	1,5%
ALSACE - LORRAINE - CHAMPAGNE-ARDENNE	34 820 466	26 216 906,20	8 603 559,80	75,3%	1 741 023	70 375,77	1 670 647,23	4,0%
AUVERGNE - RHONES-ALPES	36 118 195	31 694 835,69	4 423 359,31	87,8%	1 805 910	72 705,24	1 733 204,76	4,0%
ILE-DE-FRANCE	16 249 911	13 934 371,00	2 315 540,00	85,8%	812 496		812 496,00	0,0%
NORMANDIE	20 037 498	8 261 786,96	11 775 711,04	41,2%	1 001 875	423 046,46	578 828,54	42,2%
GUADELOUPE	1 707 552		1 707 552,00	0,0%	85 378		85 378,00	0,0%
GUYANE	1 968 529	298 000,00	1 670 529,00	15,1%	98 426		98 426,00	0,0%
MARTINIQUE	2 155 643		2 155 643,00	0,0%	107 782		107 782,00	0,0%
LA REUNION	3 887 247		3 887 247,00	0,0%	194 362		194 362,00	0,0%
MAYOTTE	2 760 363		2 760 363,00	0,0%	138 018		138 018,00	0,0%
TOTAL (2)	299 991 552	232 648 441,57	67 343 110,43	77,6%	15 000 000	2 021 534,04	12 978 465,96	13,5%
Enveloppe totale de la DSIL								
TOTAL DSIL (1) + (2)	790 620 000	617 473 730,30	173 146 269,70	78,1%	40 000 000	5 513 525,73	34 486 474,27	13,8%

Source : DGCL

III. LA PROPOSITION D'INTRODUIRE UNE LOI DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Alors que le Gouvernement a annoncé que la réforme de la DGF devrait faire l'objet d'un projet de loi dédié à l'automne 2017, du fait de la nécessité de poursuivre les travaux préparatoires avec les parties concernées sur les modifications à apporter à la réforme adoptée en LFI 2016, des interrogations demeurent sur l'opportunité de donner à ce texte une vocation plus générale visant à traiter l'ensemble des dispositions intéressant le financement des collectivités territoriales.

Inspiré du modèle des lois de financement de la sécurité sociale et de la nécessité d'assurer la maîtrise des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, l'introduction d'un projet de loi de financement dédié aux collectivités territoriales suscite l'assentiment de nombreux acteurs.

A. LA NÉCESSITÉ D'UN PILOTAGE GLOBAL DES FINANCES PUBLIQUES

La prise en compte de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques dans le pilotage des finances publiques s'est progressivement accentuée à mesure que les objectifs de maîtrise et d'efficacité de leurs dépenses ont été intégrés aux normes budgétaires.

Depuis 1992, le traité de Maastricht impose une approche consolidée des finances publiques. Cette obligation se retrouve en droit interne à l'article 34 de la Constitution qui prévoit que « *les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.* »

Les conditions d'une meilleure appréhension de la situation financière des différentes administrations publiques ont été détaillées par la suite dans une série de textes d'initiative européenne.

La directive européenne sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres ⁽¹⁾ souligne, par exemple, que les administrations subnationales jouent désormais un rôle important dans le respect du Pacte de stabilité et de croissance, et qu'il conviendrait « *de veiller tout particulièrement à ce que tous les sous-secteurs des administrations publiques relèvent effectivement des obligations et procédures prévues dans les cadres budgétaires nationaux.* »

À cette fin, les États membres doivent mettre en place « *des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques, afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs dans*

(1) Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011.

la programmation budgétaire, dans l'élaboration de règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires et dans la mise en place de la programmation pluriannuelle ».

De même, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012, pris à la suite de la crise des dettes souveraines, renforce la discipline budgétaire des États contractants en prévoyant qu'ils s'engagent à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit en équilibre ou en excédent.

La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques de 2012 ⁽¹⁾, tirant les conséquences de ce traité, prévoit que « *la loi de règlement comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte.* »

Les textes et la documentation budgétaires ont ainsi été enrichis au cours des dernières années pour présenter de manière plus détaillée l'évolution des finances des différents sous-secteurs d'administration publique. À titre d'exemple, au-delà des dégagements thématiques proposés en présentation des projets de loi de finances, une annexe spécifique relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales a été rendue obligatoire par la loi de finances rectificative pour 2007 ⁽²⁾.

Toutefois, la Cour des comptes souligne, dans son rapport sur les finances locales d'octobre 2016 ⁽³⁾, que « *la concertation entre l'État et les collectivités locales sur les objectifs d'évolution de leurs dépenses, de recettes, de solde et d'endettement reste encore trop peu formalisée* ». Alors même que les collectivités participent au plan d'économies des administrations publiques par le biais de la CRFP, elles « *ne sont toujours pas associées à la préparation [de l'ODEDEL] ni à celle du Programme de stabilité qui prévoit leur trajectoire financière sur quatre ans* ».

L'introduction d'une loi de financement des collectivités territoriales permettrait, selon la Cour, de répondre à cet écueil.

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

(2) Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

(3) Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, Cour des comptes, octobre 2016, précité.

B. LE SOUTIEN DU GOUVERNEMENT À LA CRÉATION D'UNE LOI DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Un projet défendu à plusieurs reprises par la Cour des comptes

Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2014⁽¹⁾, la Cour des comptes considère que l'introduction d'une loi de financement des collectivités territoriales pourrait constituer une amélioration importante de la gouvernance des finances locales. Elle souligne que cette loi, « *votée chaque année par le Parlement, pourrait contenir des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des collectivités et de leurs groupements. Afin de renforcer la pertinence des objectifs retenus, il serait souhaitable que ce document retrace l'ensemble des flux financiers entre l'État et les collectivités locales et repose sur des estimations documentées de l'évolution de la fiscalité locale. Il devrait également comporter des dispositions prescriptives, notamment en matière de péréquation, de règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales et de contrôle.* »

La Cour considère également qu'une telle loi faciliterait l'analyse *ex post* de l'évolution des finances locales et de ses déterminants, ce qui permettrait de mieux identifier les marges de manœuvre budgétaires ou les efforts à réaliser.

À cette fin, elle présenterait « *une prévision de solde qui serait cohérente avec la trajectoire financière inscrite dans la loi de programmation pluriannuelle mais aussi avec l'ensemble des décisions qui, en dépenses comme en recettes, s'imposent aux collectivités locales.* » Par ailleurs, elle « *expliciterait les conditions de l'équilibre financier de chaque catégorie de collectivités. Pour chacune d'entre elles, elle permettrait de s'assurer de la soutenabilité des conditions de mise en œuvre de la baisse des dotations de l'État. Elle permettrait de répartir de façon plus juste la contribution au redressement des comptes publics entre catégories de collectivités en l'inscrivant dans le cadre d'un équilibre prévisionnel.* » Au final, elle constituerait « **un outil de meilleure information des citoyens et des élus et, en définitive, de responsabilisation de l'ensemble des acteurs de l'équilibre des finances publiques locales.** »⁽²⁾

Pour mémoire, une telle proposition avait également été défendue par MM. Alain Lambert et Martin Malvy dans leur rapport sur les finances publiques remis en avril 2014 à l'issue d'une mission confiée par le Président de la République⁽³⁾.

(1) *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, Cour des comptes, octobre 2014.*

(2) *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, Cour des comptes, octobre 2016, précité.*

(3) « *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* », rapport de MM. Alain Lambert et Martin Malvy, avril 2014.

Votre rapporteur souscrit pleinement à l'intérêt de cette proposition, qui permettra aux parlementaires d'apprécier les efforts réalisés par les collectivités locales et de nouer avec celles-ci un dialogue budgétaire constructif au bénéfice de tous les acteurs. Il se félicite, par conséquent, que le Gouvernement ait annoncé souhaiter la mettre en œuvre dès l'automne 2017, tout en s'interrogeant toutefois sur le calendrier retenu.

2. Une loi de financement des collectivités territoriales destinée à porter la réforme de la DGF à l'automne 2017

Le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, M. Jean-Michel Baylet, a confirmé, le 7 juin dernier, qu'un projet de loi de financement des collectivités (PLFC) serait examiné à l'automne 2017, en parallèle des lois des finances et de la loi de financement de la sécurité sociale. Cette loi permettrait notamment l'examen d'une nouvelle réforme de la DGF, à la suite de la suppression de la réforme adoptée en LFI pour 2016 par l'article 59 du PLF 2017.

Cette annonce est plus précise que celle du Président de la République devant le 99^e Congrès des maires, le 2 juin, qui n'évoquait qu'une « *loi spécifique relative à la réforme de la dotation globale de fonctionnement* ».

Si certaines associations d'élus, ainsi que certains membres du comité des finances locales, sont favorables à l'introduction d'un tel texte, ils soulignent que celui-ci ne peut être qu'indicatif de manière à respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales. Il aurait ainsi pour principal objet de fixer un cadre d'évolution des recettes et des dépenses des collectivités ainsi qu'un certain nombre d'objectifs ou d'indicateurs à atteindre.

Toutefois, certaines difficultés restent à résoudre.

a. Une application dès l'automne 2017 difficile à garantir

La mise en application de cette annonce rend nécessaire de recourir à une loi organique pour définir le contenu et le calendrier de cette nouvelle loi de financement, « *ce qui suppose préalablement une révision constitutionnelle* » pour en inscrire le principe à l'article 34 de la Constitution, comme le souligne la Cour des comptes.

Or, le calendrier parlementaire laisse peu de temps pour concrétiser cette réforme d'ici à l'automne 2017.

b. Un calendrier budgétaire actuellement contraint

Le calendrier budgétaire, déterminé par les articles 47 et 47-1 de la Constitution, est d'ores et déjà très dense puisqu'il prévoit l'adoption en soixante-dix jours des lois de finances et en cinquante jours des lois de financement de la sécurité sociale.

Concrètement, le Parlement examine entre octobre et décembre la loi de finances initiale de l'année $n + 1$, la loi pluriannuelle de finances publiques (au titre d'un exercice sur deux), la loi de finances rectificative de l'année n et la loi de financement de la sécurité sociale.

Dans ces conditions, l'examen d'une nouvelle loi de financement des collectivités ne pourrait se faire que dans des délais restreints ne présentant pas les conditions les plus propices à la bonne information des parlementaires et des citoyens. Par conséquent, il conviendrait d'avancer le calendrier de la période budgétaire pour dégager une semaine supplémentaire dédiée à son examen.

c. La nécessité de préserver la maîtrise des dépenses locales

Le découplage des textes financiers pour chaque secteur d'administration publique peut conduire à une dilution de la vision d'ensemble de l'évolution des finances publiques et de la responsabilité des acteurs en charge d'en garantir la trajectoire.

Si votre rapporteur soutient cette proposition, il semble qu'elle ne pourra remplir tous ses objectifs que si les outils de suivi de la dépense locale, ainsi que la concertation entre les acteurs locaux et l'État, sont renforcés.

L'engagement de chacune des parties en faveur de procédures budgétaires vertueuses doit ainsi constituer le fondement des travaux qui devront être engagés pour déterminer le contenu et les conditions d'examen d'une future loi de financement des collectivités.

ANNEXES

ANNEXE 1 : SCHÉMAS DE RÉPARTITION DE LA DGF EN 2015 ET 2016

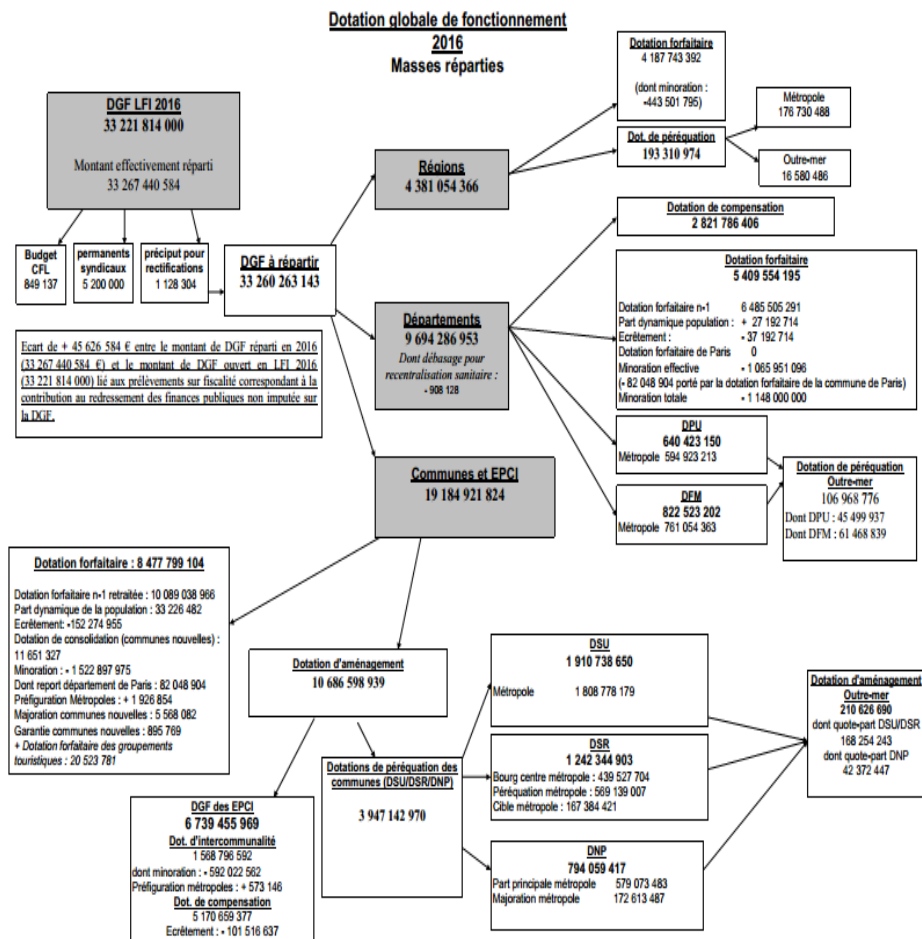
La DGF, instituée par la loi du 3 janvier 1979, est un prélèvement sur recettes visant à compenser les charges supportées par les collectivités, à contribuer à leur fonctionnement et à réduire les inégalités de richesse entre territoires. Son montant, fixé à 33,22 milliards d'euros en LFI 2016, est limité, suite aux prélèvements effectués au titre de la contribution au redressement des finances publiques, à 30,86 milliards d'euros en PLF 2017.

Elle se décompose en de nombreuses dotations qui se déclinent elles-mêmes en plusieurs parts ou fractions.

Chaque catégorie de collectivité dispose d'une part forfaitaire, qui correspond à un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires, et d'une part de péréquation dont les composantes sont reversées aux collectivités les plus défavorisées. Dans le cadre de la DGF des communes et des EPCI, cette deuxième composante correspond à la dotation d'aménagement composée elle-même de quatre fractions : la dotation d'intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP). Les départements reçoivent, en plus de la dotation forfaitaire, la dotation de compensation, la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM). La DGF des régions se compose, plus simplement, d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation.

Les schémas ci-dessous récapitulent pour les années 2015 et 2016 la répartition de la DGF entre catégories de collectivités et par dotation.

RÉPARTITION DE LA DGF EN 2016



Source : DGCL

ANNEXE 2 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

<i>En millions d'euros ; en autorisations d'engagement (AE)</i>	.LFI 2016	PLF 2017 à périmètre constant	Evolution PLF 2017 constant / LFI 2016	Mesures de transfert et de périmètre en PLF	PLF 2017 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	33 222	30 862,2	-7%	-1,7	30 860,5
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	17,2	15,1	-12%		15,1
Dotation de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	73,7	73,7	0%		73,7
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 047	5 524	-9%		5 524
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale - en partie, variable d'ajustement (1)	1 637	2 139	31%		2 139
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dof) - variable d'ajustement (1)	629	488	-22%		488
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) - variable d'ajustement (1)	163	127	-22%		127
Dotation équi local (DEL)	65	65	0%		65
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	0%		41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500	500	0%		500
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	326	326	0%		326
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	661	661	0%		661
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCEs)	2,7	2,7	0%		2,7
Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP) - en partie, variable d'ajustement (1)	3 324	2 848,5	-14%		2 848,5
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4	4	0%		4
Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	83	83	0%		83
Dotation de garantie des reversements des FOPPT - variable d'ajustement (1)	423	326,9	-22%		326,9
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	6,8	6,8	0%		6,8
Fonds de compensation du versement transport (2)	78,8	81,3	3%		81,3
TOTAL Prélèvements sur recettes	47 305	44 178	-4,8%	-1,7	44 178
Dotation équipement des territoires ruraux (E.T.R.)	816	1 000	23%		1 000
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements - DSIL (3)	800	816	2%	-236	580
Dotation pour les titres sécurisés	18	18	0%		18
Régisseur police municipale	0,5	0,5	0%		0,5
Dotation de la politique de la ville (ex-DIV)	100	100	0%		100
Dotation globale d'équipement des départements	216	216	0%		216
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 615	1 615	0%	0	1 615
Dotation générale de décentralisation Communes	130	130	0%		130
Dotation générale de décentralisation Départements	265	265	0%		265
Dotation générale de décentralisation Régions	994	994	0%		994
Dotation générale de décentralisation Concours particuliers	226	226	0%		226
Subventions communes en difficulté	2	2	0%		2
Fonds calamités publiques	28	55	96%		55
Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) (4)	69,4	80,4	16%	-80,4	0
Dotations Outre-mer	139	139	1%		139
TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL)	3 804	4 042	6%	-316,1	3725
Total concours de l'Etat en faveur des collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL)	51 108	48 220	-5,7%	-318	47 900
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères (5)	2 242	2 988	33%	294	3 282
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) (6)	93,6	5,4	-94%		5,4
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	11 241	11 179	-1%		11 179
Produit des amendes de police de la circulation et des radars	672	665	-1%		665
Transferts financiers de l'Etat, hors fiscalité transférée et formation professionnelle (7)	65 357	63 057	-3,5%	-24	63 034
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983)	10 064	11 333	12,6%	0	11 333
Cartes grises (régions)	2 140	2 174	2%		2 174
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (hors DMTD-RTP)	7 924	9 159	16%		9 159
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	12 588	12 699	0,9%	0	12 699
Quote-part de TICPE (départements) - loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 & loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 (RMRSA)	5 861	5 861	0%		5 861
Acte II hors RSA (principalement loi n°2004-409 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales - LRL) et compensation de la suppression de la "agnette"	6 727	6 838	1,6%	0	6 838
dont quote-part de TICPE (régions)	3 437	3 553	3,4%		3 553
dont quote-part de TICPE (départements)	671	671	0%		671
dont quote-part de TSCA (départements)	2 619	2 613	0%		2 613
Fiscalité transférée suite à la réforme de la fiscalité directe locale	7 085	7 310	3,2%	0	7 310
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (départements)	3 359	3 394	1%		3 394
Taxe sur les surfaces commerciales (TASOCM) (communes)	753	771	2%		771
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTD-RTP)	498	576	16%		576
Frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)	2 476	2 570	4%		2 570
Fiscalité transférée à divers titres	1 082	1 082	0,0%	22	1 104
Quote-part de TSCA au titre de l'article 53 de la LFI pour 2005 (SUIS - départements)	1 037	1 037	0%		1 037
Quote-part de TSCA au titre de l'article 11-II de la LFR pour 2006 (BMP de Marseille)	10	10	0%		10
Quote-part de TICPE attribuée au Département de Mayotte	17	17	1,8%		17
Quote-part de TICPE liée aux lois MAPTAM et NOTRE (8)	18	18	2%	22	40
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 pérenne)	906	951	5%		951
Total Fiscalité transférée hors formation professionnelle et apprentissage (9)	31 726	33 375	5,2%	22	33 397

Financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage	2 863	2 951	3,1%	5	2 956
Panier de ressources au profit des régions dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle	955	957	0%	0	947
- dont quote-part de TICPE formation professionnelle	305	305	0%		305
- dont frais de gestion de la TH, de la CIAE et de la CFE	650	652	0%		652
Panier de ressources au profit des régions au titre de l'apprentissage	1 909	1 993	4,4%	5	1 998
- dont Fonds régional de l'apprentissage	1 639	1 721	5%	5	1 726
- dont CAS FNDMA (10)	1 491	1 573	6%		1 573
- dont TICPE financement de l'apprentissage	148	148	0%	5	153
- dont TICPE Prime à l'embauche	233	235	1%		235
- dont TICPE - TPE Jeunes apprentis	36	37	2%		37
TOTAL Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	99 946	99 383	-0,6%	3	99 386
TOTAL Transferts financiers de l'Etat hors TDIL	99 852	99 378	-0,5%	3	99 381

Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, *annexe budgétaire au PLF 2017*

ANNEXE 3 : GLOSSAIRE

Besoin de financement : différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts.

Capacité de désendettement : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute.

Contribution au redressement des finances publiques : prélèvement sur les dotations de l'État versées aux collectivités territoriales dans le cadre de leur participation au plan d'économies des administrations publiques défini par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

Dégrèvement : situation dans laquelle l'État se substitue au contribuable local pour payer à la collectivité un impôt dont celui-ci est exonéré du paiement.

Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) : mécanismes visant à assurer la compensation intégrale de la réforme de la taxe professionnelle pour les différents échelons de collectivités.

Dotations d'équipement des territoires ruraux (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.

Dotations globales d'équipement (DGE) des départements : constituée de trois fractions, la première répartie par application d'un taux de concours aux dépenses d'aménagement foncier et aux subventions versées pour des travaux d'équipement rural, la deuxième destinée aux départements à faible potentiel financier et la troisième dite « d'aménagement foncier ».

Dotations générales de décentralisation (DGP) : destinée à compenser une part des compétences transférées aux collectivités locales dans le cadre des lois de décentralisation.

Dotations globales de fonctionnement (DGF) : instituée par la loi du 3 janvier 1979, elle constitue un prélèvement opéré sur les recettes (PSR) de l'État et vise à compenser les charges supportées par les collectivités, à contribuer à leur fonctionnement et à corriger certaines inégalités de richesses entre les territoires.

Dotations nationales de péréquation (DNP) : composée de deux parts, soit une part dite « principale », qui vise à corriger les insuffisances de potentiel financier, et une part dite « majoration », plus spécifiquement destinée à la

réduction des écarts de potentiel fiscal calculé par seule référence aux nouveaux produits fiscaux se substituant à la taxe professionnelle.

Dotation de solidarité rurale (DSR) : 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.

Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) : bénéficie aux villes de plus de 5 000 habitants présentant une situation financière fragile. Elle tient compte des difficultés urbaines dans leur ensemble, par le biais d'un indice synthétique de ressources et de charges qui intègre le potentiel financier, la proportion de logements sociaux, la proportion de bénéficiaires des APL ainsi que le revenu imposable moyen des habitants.

Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) : 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.

Écrêtement : en application de l'article L. 2334-7-1 du code général des collectivités territoriales, la dotation forfaitaire des communes dont le potentiel fiscal par habitant 2015 est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen constaté pour l'ensemble des communes est écrêtée 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. Ce montant ne peut pas être supérieur à 3% de la dotation forfaitaire N-1 retraitée. Les communes nouvelles sont exonérées d'écrêtement.

Exonération : l'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. Elle peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire. Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des exonérations obligatoires, qui s'appliquent sans que la commune puisse s'y opposer. D'autres exonérations sont prévues par la loi (exonérations de droit) et peuvent sur délibération des collectivités être supprimées. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations facultatives, prévues par la loi.

Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) : vise à compenser, de manière forfaitaire, la TVA supportée par les collectivités territoriales et certains établissements publics locaux, en fonction de leurs

dépenses réelles d'investissement et, depuis le 1^{er} janvier 2016, de leurs dépenses d'entretien sur les bâtiments publics et la voirie publique.

Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) : mécanisme de péréquation horizontale pour le secteur communal qui consiste à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées.

Potentiel fiscal : défini à l'article L. 2334-4 du CGCT, il est déterminé notamment par la somme obtenue en appliquant les taux moyens nationaux aux bases de la collectivité (taxe d'habitation et les deux taxes foncières) à laquelle s'ajoute la somme de diverses autres recettes fiscales (dont CVAE, taxe additionnelle foncière sur les propriétés non bâties, surtaxe sur les eaux minérales, prélèvements sur les jeux, produits de CFE selon les cas, compensations versées par l'EPCI à sa commune membre, etc.).

Variables d'ajustement : correspondent aux minorations de compensations d'exonération de fiscalité directe locale, destinées à garantir le respect de l'enveloppe normée.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la réunion du 9 novembre 2016, il est procédé, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales et de Mme Estelle Grelier, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, chargée des Collectivités territoriales, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2017 (voir le compte rendu de la commission élargie du 9 novembre 2016 à 16 h 15⁽¹⁾).

*À l'issue de cette audition, la commission des Lois, conformément aux conclusions de M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis, émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».*

La commission des Lois examine ensuite les articles rattachés à cette mission.

Article 59 (art. 150 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. L. 2113-20, L. 2113-22, L. 2334-7, L. 2334-7-3, L. 2334-13, L. 2334-16, L. 2334-17, L. 2334-18-1 à L. 2334-18-4, L. 2563-4, L. 2571-3, L. 2573-52, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 4332-4, L. 4332-7, L. 4332-8, L. 5211-4-1, L. 5211-28, L. 5211-29 et L. 5211-32 à L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales et art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République) : *Répartition de la dotation globale de fonctionnement*

La Commission est saisie de l'amendement II-CL46 de M. Hugues Fourage.

M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ». L'amendement II-CL46 a pour objet de proroger jusqu'à la fin de l'année l'incitation financière à la fusion de communes pour les collectivités ayant délibéré en faveur de la création d'une commune nouvelle après le 30 octobre 2016.

*La Commission **adopte** l'amendement II-CL46.*

Puis elle est saisie des amendements identiques II-CL47 de M. Hugues Fourage et II-CL39 de M. Olivier Dussopt.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/cr/

M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ». L'amendement II-CL47 vise à intégrer les budgets annexes dans les recettes des communes prises en compte pour déterminer leur contribution au redressement des finances publiques (CRFP) afin de contourner la stratégie d'optimisation financière opérée par certaines communes en vue de diminuer leur part de CRFP. L'objectif de cet amendement est d'élargir l'assiette de cette contribution en y intégrant les budgets annexes des services publics administratifs.

M. Olivier Dussopt. L'amendement II-CL39 a le même objet. J'insiste sur le fait que cette disposition ne concerne que les budgets annexes des services publics administratifs, afin de ne pas pénaliser les modes de gestion retenus par les collectivités, notamment la gestion de l'eau, de l'assainissement ou des ordures ménagères en régie directe. Je suis persuadé que les services ministériels ont déjà trouvé une solution au problème technique évoqué par la ministre en réponse à ma question.

M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ». Tout à fait. Je précise, par ailleurs, que l'ensemble des amendements que je présente ont été travaillés avec Mme Pires Beaune, rapporteure spéciale de la commission des Finances pour les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

La Commission adopte les amendements identiques II-CL47 et II-CL39.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CL48 de M. Hugues Fourage.

M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ». L'amendement II-CL48 tend à rendre éligibles à la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR) les communes ayant perdu leur qualité de chef-lieu d'arrondissement à la suite d'une réforme administrative qui ne concernait que l'État vis-à-vis de ses propres services.

La Commission adopte l'amendement II-CL48.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CL49.

M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ». Dans le prolongement des dispositions de l'article 30 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, nous proposons d'élargir le champ de publication en *open data* des données nécessaires au calcul des dotations des collectivités territoriales.

La Commission adopte l'amendement II-CL49. Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 59 modifié.

Article 60 (art. L. 2334-33, L. 2334-35 et L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales) : *Soutien à l'investissement public local*

La Commission est saisie de l'amendement II-CL50 de M. Hugues Fourage.

M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ». Il s'agit de confier au préfet de département la gestion de l'enveloppe de la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) destinée aux communes rurales. Il nous semble plus adapté de confier la mission d'attribution de ces crédits budgétaires, destinés au financement des contrats de ruralité, aux préfets de département, qui auront à connaître des projets de territoire, plutôt qu'aux préfets de région.

La Commission adopte l'amendement II-CL50.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements II-CL51 de M. Hugues Fourage et II-CL40 de M. Olivier Dussopt.

M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ». L'amendement II-CL51 a pour objet d'harmoniser les règles d'attribution des subventions sur le territoire et d'encadrer le pouvoir de refus du préfet, en précisant que ne pourront constituer un motif de refus d'accès au fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) ni le cumul avec une autre dotation, ni le nombre insuffisant d'habitants concerné, ni le faible montant de l'opération envisagée.

M. Olivier Dussopt. Je défends le même objectif avec l'amendement II-CL40 afin d'éviter les divergences d'utilisation du FSIL entre régions. À titre d'illustration, pendant longtemps, le préfet de la deuxième région métropolitaine a refusé le cumul avec d'autres dotations et il a fallu une intervention directe du Premier ministre pour mettre un terme à cette pratique.

M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ». Les deux amendements ne sont pas totalement identiques. J'invite M. Dussopt à retirer son amendement au profit de celui déposé par Mme Pires Beaune et moi-même, qui prend en compte l'attribution des crédits par les préfets de région ou par les préfets de département selon les enveloppes concernées.

M. Olivier Dussopt. Je le retire mais je le redéposerai en séance pour recueillir l'avis du Gouvernement sur cette question.

L'amendement II-CL40 est retiré. La Commission adopte l'amendement II-CL51.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CL52 de M. Hugues Fourage.

M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ». Nous souhaitons permettre la participation des parlementaires élus dans le département aux travaux de la commission

départementale chargée de répartir la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Il s'agit notamment d'anticiper l'entrée en vigueur en 2017 de la réforme sur le non cumul des mandats en garantissant aux parlementaires, qui sont aussi des élus de territoires et de circonscriptions, un certain niveau d'information sur les opérations prioritaires et les principaux projets de subvention discutés dans ces commissions.

*La Commission **adopte** l'amendement II-CL52. Puis elle émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 60 modifié.*

Article 61 (art. L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales) : *Modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale*

La Commission est saisie de l'amendement II-CL38 de M. Olivier Dussopt.

M. Olivier Dussopt. Je retire cet amendement qui devrait être discuté en présence du Gouvernement, dans la mesure où il concerne le gel du montant des contributions et attributions communales du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

L'amendement II-CL38 est retiré.

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

Article 62 (art. 89 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016) : *Ajustements des mécanismes de compensation liés au transfert, des départements aux régions, d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements II-CL43 de M. Pascal Popelin et II-CL27, II-CL26, II-CL25 et II-CL42 de M. Patrick Devedjian.

M. Pascal Popelin. L'amendement II-CL27, que j'ai déjà défendu tout à l'heure en interpellant le Gouvernement, vise à supprimer le transfert d'une partie de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements franciliens vers la région Île-de-France prévu par l'article 89 de la loi de finances pour 2016, qui n'est justifié par aucun transfert de compétences.

M. Patrick Devedjian. Les dépenses de transport réalisées en application de l'article 15 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République représentent, pour les trois départements de la petite couronne – mais elles concernent plus généralement les huit départements de la région Île-de-France – 0,2 % du produit de la CVAE. Le prélèvement de 25 % de la CVAE prévu par l'article 89 de la loi de finances pour 2016 est donc sans rapport avec la réalité des dépenses engagées. S'il s'agit à première vue d'une affaire exclusivement francilienne, le dispositif de compensation proposé par l'article 62

du projet de loi de finances pour 2017, s'il était adopté, constituerait un précédent susceptible de s'appliquer à tous les départements de France.

Ce transfert de 25 % est non seulement foncièrement inéquitable mais il constitue aussi une aberration économique. En effet, le remplacement de cette part de CVAE par une dotation fixe d'année en année, versée par la région aux départements, d'un montant équivalent à celui prélevé en 2017 conduit à confisquer, au détriment des départements, le dynamisme de la CVAE. En d'autres termes, la région encaissera le bénéfice des investissements des départements, qui se verront ainsi privés des fruits de leurs investissements.

Sur le plan constitutionnel, cette disposition me paraît soulever trois problèmes. D'abord, elle porte atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Ensuite, elle autorise la tutelle d'une collectivité territoriale sur d'autres. Enfin, elle méconnaît le principe selon lequel il ne saurait y avoir de transfert de compétences sans attribution de ressources équivalentes et, inversement, de compensation financière sans transfert de compétences.

Je soutiens donc l'amendement défendu par mon collègue Pascal Popelin, qui est très proche de ceux que j'ai déposés.

M. Gilles Carrez, président de la commission des Finances. Cette question s'est posée l'an dernier, lorsque le transfert de 25 % de la CVAE des départements aux régions a été voté dans le cadre de la loi de finances pour 2016, pour une application du dispositif au 1^{er} janvier 2017. Le problème spécifique de l'Île-de-France a également été identifié l'année dernière : c'est la raison pour laquelle le Parlement avait demandé un rapport au Gouvernement.

Dans ce rapport, que nous avons reçu il y a trois semaines, le Gouvernement reconnaît que ce transfert, qui concerne l'ensemble des départements, pose un problème particulier en Île-de-France. Son analyse de la situation le conduit à « *préconiser l'institution d'une dotation spécifique de la région aux départements franciliens afin de leur garantir, comme aux autres départements de France, le principe de neutralité budgétaire du transfert de fiscalité* ». Le rapport semble confirmer que la progression annuelle de la fraction de la CVAE qui est transférée à la région sera acquise à cette dernière, ce que propose l'article 62 du projet de loi de finances pour 2017.

M. Pascal Popelin. On peut avoir un avis différent de celui formulé par le Gouvernement dans le rapport que vous évoquez. Pour ma part, je ne partage pas l'argument, avancé par la ministre il y a quelques instants, selon lequel un principe général conduirait à interdire de faire une différence pour la région francilienne. Il y a bien une spécificité en l'Île-de-France, comme en témoigne l'existence même du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), qui n'existe nulle part ailleurs.

M. Gilles Carrez, président de la commission des Finances. La région finance à hauteur de 50 % le STIF.

M. Pascal Popelin. C'est exact, et l'autre moitié est prise en charge par les départements. Cela justifie que soit instauré un dispositif particulier pour compenser le transfert d'une fraction de la CVAE à la région, qui soit autre chose que la compensation du transfert du produit dynamique d'une partie de la fiscalité locale par un mécanisme de reversement d'une somme fixe d'année en année. Comme l'a fort justement indiqué M. Patrick Devedjian, nul ne peut exclure que ce précédent, qui ne concerne aujourd'hui que la région francilienne, soit étendu à l'avenir aux autres départements.

M. le président Gilles Carrez. Il est vrai que ce mécanisme, bien connu, comporte cette année une innovation. Il est bien connu parce que c'est le mécanisme qu'utilise depuis des décennies l'État. Il consiste à transformer un morceau de fiscalité locale en dotation, et de la laisser ensuite à ce niveau, voire à la diminuer. Mais là, c'est la première fois qu'on applique ce mécanisme entre collectivités territoriales. La réforme constitutionnelle de 2003 puis la loi organique de 2004, ont précisé qu'il fallait qu'il y ait transfert de dépenses pour qu'il y ait transfert de ressources : le premier entraîne le second. Ici, si je comprends bien, il y a au contraire un transfert de ressources sans qu'il y ait de transfert de compétences.

M. Charles de Courson. Il y a une chose que je ne comprends pas : si on transfère, à compter du 1^{er} janvier, tout le problème des transports aux régions, que se passe-t-il en Ile-de-France ? Est-ce que l'on supprime les contributions des départements au STIF ?

M. Patrick Devedjian. Non !

M. Pascal Popelin. Non !

M. Charles de Courson. Si on était cohérent, on devrait simplement supprimer les contributions du département au STIF et déduire leur part de CVAE de 25 points. C'est ce que l'on fait dans nos départements, hors Ile-de-France ! On calcule, département par département, le montant des transports – essentiellement scolaires – net des recettes, et on calcule le différentiel avec les 25 points de CVAE. Le différentiel nous est ensuite reversé par la région, mais sans indexation. On devrait appliquer les mêmes règles ici : retirer les départements du STIF. Il faut être cohérent sinon il y a rupture d'égalité entre ce qui se fait en province et ce qui se fait en Ile-de-France.

M. Pascal Popelin. Il n'y a pas de rupture d'égalité puisque le STIF est déjà une particularité.

M. Patrick Devedjian. Je voulais répondre à la ministre qui disait tout à l'heure que tous les départements de France bénéficiaient d'un transfert de la région et qu'il n'y avait pas de raison de faire différemment en Ile-de-France – elle a même parlé de rupture d'égalité.

Non, la rupture d'égalité, c'est ce que fait le Gouvernement ! Ailleurs, il y a un transfert de 25 points parce qu'il y a du transfert de compétences alors qu'ici il n'y en a pas. Je partage donc l'avis de M. Popelin : la différence, c'est le STIF, qui collecte auprès des différents départements 650 millions d'euros.

Mme Christine Pires Beaune. Pour répondre à ce que disait le président Carrez tout à l'heure, il existe déjà un parallèle en termes de dotations gelées, c'est l'allocation compensatrice (AC). Quand une commune ou un EPCI transfère une compétence, il y a une AC qui, elle aussi, est gelée.

M. le président Dominique Raimbourg. Je vous propose de passer maintenant au vote. Quel est l'avis du rapporteur ?

M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis. Sagesse.

La Commission accepte l'amendement n° II-CL43. En conséquence, les amendements n^{os} II-CL27, II-CL26, II-CL25 et II-CL42 deviennent sans objet.

Elle émet, ensuite, un avis favorable à l'adoption de l'article 62.

*

* *

PERSONNES ENTENDUES

- **Association des Régions de France - ARF**
 - M. Étienne Blanc, président de la commission des finances
 - M. Jérôme Larue, conseiller finances
 - Mme Marie-Reine Dubourg, conseillère aux relations parlementaires
- **Direction générale des collectivités territoriales - DGCL**
 - M. Bruno Delsol, directeur général
 - Mme Françoise Taheri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique
 - Mme Karine Delamarche, adjointe à la sous-directrice des finances locales et de l'action économique
 - Mme Anne Barettaud, cheffe du bureau des concours financiers
- **Association des petites villes de France - APVF**
 - M. Antoine Homé, secrétaire général
 - Mme Laurence Tartour, conseillère finances locales
- **Caisse des dépôts et Consignations**
 - M. Marc Abadie, directeur du réseau et des territoires
 - Mme Élixa Vall, directrice du département appui aux territoires à la Direction du réseau et des territoires
 - Mme Lise Bazalgette, chargée des relations institutionnelles
- **Assemblée des communautés de France - AdCF**
 - M. Charles-Éric Lemagnen, président
 - M. Charles Guéné, vice-président et président de la commission des finances et fiscalité
 - M. Nicolas Portier, délégué général
 - Mme Claire Delpech, responsable finances et fiscalité
 - Mme Montaine Blonsard, chargée des relations parlementaires
- **France Urbaine**
 - M. Olivier Landel, délégué général
 - M. Jean-Claude Boulard, président de la commission des finances
 - M. Franck Clayes, directeur économie et finances territoriales
 - Mme Éloïse Foucault, chargée de mission

- **Assemblée des départements de France - ADF**
 - M. François Bonneau, président
 - Mme Anne Bouillot, conseillère financière
 - Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement
- **Association des Maires de France - AMF**
 - M. Antoine Homé, vice-président
 - M. Philippe Laurent, secrétaire général
 - Mme Nathalie Brodin, responsable du service finances
 - M. Alexandre Huot, conseiller finances de la mission intercommunalités et territoires
- **Association des Maires Ruraux de France - AMRF**
 - M. Luc Waymel, président de l'AMR 59 et maire de la commune de Drincham
 - M. Denis Durand, président de l'AMR 18 et maire de la commune de Bengy-Sur-Craon
- **Ressources Consultants Finances**
 - M. Éric Julla, directeur sud
- **Commissariat général à l'égalité réelle - CGET**
 - M. Jean-Michel Thornary, commissaire général
 - M. Olivier Malaret, conseiller finance et fiscalité