

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen, pour avis, de l'article 17 *septdecies* ainsi que des titres IV et VI du projet de loi, adopté par le Sénat, portant nouvelle organisation territoriale de la République (n° 2529) (Mme Christine PIRES BEAUNE, rapporteure pour avis) ..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 25
- Présences en réunion ..... 26

Mardi

3 février 2015

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 59

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence  
de M. Dominique Lefebvre,  
Vice-Président**



*La Commission examine, pour avis, l'article 17 septdecies ainsi que les titres IV et VI du projet de loi, adopté par le Sénat, portant nouvelle organisation territoriale de la République (n° 2529), sur le rapport de Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis.*

**M. Dominique Lefebvre, président.** L'article 40 de la Constitution a été appliqué avec plus de souplesse que d'habitude, suivant en cela la pratique retenue par le Sénat sur ce texte. Néanmoins, la jurisprudence traditionnelle en matière de recevabilité financière, notamment pour la création d'organismes divers et variés et pour les transferts de compétences et de charges entre collectivités locales, a contraint à déclarer irrecevables plusieurs amendements.

**M. Christophe Caresche.** L'article 18 A du projet de loi crée une taxe, mais il n'est pas soumis à notre examen.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis.** J'ai choisi de soumettre à notre Commission les articles étudiés par son homologue du Sénat, auxquels j'ai ajouté les articles 17 *septdecies* et 37 portant respectivement sur la métropole parisienne et le financement des transferts de compétences. L'article 18 A crée non une taxe mais une redevance, et il n'est pas entré dans le champ de notre saisine.

Un an après l'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – MAPTAM – et trois semaines après la validation de la nouvelle carte des régions par le Conseil constitutionnel, la majorité poursuit la réforme territoriale à laquelle elle s'était engagée avec ce troisième volet portant nouvelle organisation territoriale de la République. Le Sénat a adopté ce projet de loi au terme de débats longs, riches, mais parfois peu constructifs. Il revient désormais à l'Assemblée nationale de poursuivre le travail parlementaire.

Je regrette que l'on ait choisi trois véhicules législatifs pour conduire cette réforme et que la question des compétences soit la dernière à être soumise au Parlement ; cette méthode a en effet sacrifié la cohérence et la lisibilité de l'ensemble. Je tiens à souligner que cette situation doit bien plus au lobby des associations d'élus qu'à la volonté de Mme Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique. Je déplore également que le calendrier d'examen de ce texte soit si serré, puisque nous devons l'étudier immédiatement après son adoption par le Sénat afin qu'il puisse s'appliquer aux prochaines élections régionales. Enfin, ce projet ne traite pas du financement de cette réforme. Les modalités de compensation financière des transferts de compétences et l'impact de la loi sur les dotations ou sur les fonds de péréquation horizontale se trouvent en effet renvoyés à une prochaine loi de finances. Dont acte.

Ces regrets n'entament pas ma détermination. La commission des Finances s'est saisie de sept des quatre-vingt-treize articles que compte désormais ce projet de loi. Comme nos homologues du Sénat, nous examinerons le titre IV, relatif à la transparence financière, qui comprend les articles 30 à 34 portant sur la procédure budgétaire locale, la dématérialisation des documents comptables et la certification des comptes. L'article 33, relatif à l'action récursoire de l'État contre les collectivités, n'entre pas, malgré son intérêt, dans le champ de notre saisine : les sénateurs l'ont supprimé en commission et ont rejeté un amendement de rétablissement en séance publique.

À ma demande, la saisine inclut également l'article 37 qui rappelle les principes de la compensation financière des transferts de compétences. Le président Gilles Carrez a souhaité que nous nous saisissions aussi de l'article 17 *septdecies* ; ce long article, comptant près de trois cents alinéas, rédigé par le Gouvernement mais modifié par quarante sous-amendements de nos collègues sénateurs, revient sur l'organisation de la métropole du Grand Paris et esquisse le schéma de son financement.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Madame la rapporteure pour avis, si l'on peut en effet regretter de devoir aborder la question des compétences après avoir défini les contours des régions et des départements, il n'est pas tolérable d'en faire porter la responsabilité par les associations d'élus. M. Ayrault et M. Valls ont toujours affirmé que le découpage serait étudié avant les compétences – option aberrante puisque des campagnes électorales vont débiter sans que l'on connaisse la répartition précise des pouvoirs de chaque collectivité.

Il me paraît d'autre part opportun que certaines dispositions soient renvoyées à la prochaine loi de finances, car c'est dans un tel cadre qu'il faut examiner les dispositions fiscales et financières, plutôt que dans celui d'un texte fourre-tout comme celui-ci.

**Mme la rapporteure pour avis.** Il y a deux ans, il avait été prévu qu'un seul texte regrouperait les trois volets de la réforme. Quant au lobbying d'élus, tout le monde sait qu'il est né avec cette majorité...

**M. Christophe Caresche.** J'ai déposé un amendement en commission des Lois visant à supprimer l'article 18 A, qui découle d'un amendement du Gouvernement introduit au Sénat. Il crée une redevance pour les bateaux mouillant dans des zones marines protégées. Cette redevance obéit à une logique dépassée, qui veut que l'on instaure une taxe pour chaque problème. En outre, elle pourrait avoir un effet pervers en conduisant les communes à élargir les zones de mouillage pour augmenter leurs ressources. Son montant s'avère en outre disproportionné, puisqu'il pourrait atteindre 20 euros par mètre et par jour, soit 160 euros pour un voilier de huit mètres pour une nuit. Enfin, la gestion d'une telle redevance se révélera probablement coûteuse. Il serait souhaitable que le Gouvernement nous donne davantage d'informations sur cette mesure.

**Mme la rapporteure pour avis.** Nous interrogerons le Gouvernement d'ici à la séance publique et un amendement pourra être déposé si ses réponses ne nous convainquaient pas.

**M. Pascal Terrasse.** Il aurait été préférable de commencer par déterminer les compétences de chaque collectivité locale avant de dessiner la carte territoriale, cette dernière question s'avérant bien moins importante que la première.

Une réforme territoriale doit aboutir à une réduction de la dépense publique, car les engagements des collectivités pèsent fortement sur nos comptes publics : rappelons ce constat, dressé depuis de nombreuses années ! Par ailleurs, cette loi doit répondre aux besoins de nos concitoyens, si bien que nous devons rendre l'action publique cohérente et lisible.

Les groupes UMP, UDI et SRC évoquent depuis plusieurs années l'accroissement des compétences des communautés d'agglomération en ville et des communautés de communes en zone rurale. Les régions souhaitent également disposer de davantage de responsabilités. Que restera-t-il aux départements ? Lors de ses vœux aux corps constitués, le Président de la République a affirmé que les départements continueraient à exister en se

concentrant sur les questions sociales. Si les départements doivent devenir de vastes centres communaux d'action sociale, alors disons-le clairement et avant les élections !

**M. Dominique Lefebvre, président.** Pascal Terrasse a raison de souligner que la commission des Finances doit veiller au respect du double objectif d'efficience et de maîtrise de la dépense publique. Le Parlement a décidé à l'automne dernier, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, qu'un débat annuel serait organisé sur l'évolution des finances locales ; certaines causes de l'augmentation des dépenses apparaissent plus légitimes que d'autres, mais il nous faudra disposer d'un diagnostic précis, car de nombreux rapports ont montré que les réorganisations et le renforcement de l'échelon intercommunal n'avaient pas permis d'atteindre le double objectif fixé.

*La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.*

**Article 17 septdecies (nouveau) : Réforme de la métropole du Grand Paris**

**Mme la rapporteure pour avis.** Cet article revient sur l'article 12 de la loi MAPTAM qui instaurait la métropole de Paris.

**M. Patrick Ollier.** Les élus franciliens, de toutes tendances politiques, ont constitué une association, nommée « Paris Métropole », qui regroupe 124 maires de cette aire métropolitaine. À la suite de l'entrée en vigueur de l'article 12 de la loi MAPTAM, cette association a travaillé avec le Premier ministre et les membres du Gouvernement concernés afin de modifier la rédaction de cet article. Le Premier ministre nous a donné une feuille de route que les 124 élus, représentant l'association et la mission de préfiguration de la métropole de Paris, ont suivie. Ils ont approuvé à 94 % un texte de résolution proposant une nouvelle rédaction de l'article 12. Nous souhaitons que le texte adopté au Sénat se rapproche le plus possible de notre motion ; la discussion parlementaire n'a pas débouché sur un tel résultat, si bien que nous avons déposé des amendements pour combler cet écart. Il paraît inimaginable que le Gouvernement ne tienne pas compte d'une proposition soutenue par 94 % des élus concernés par les dispositions portant sur la métropole parisienne.

Madame la rapporteure pour avis, je vous demande d'examiner nos amendements avec objectivité.

*La Commission examine l'amendement CF5 du président Gilles Carrez.*

**M. Jean-François Lamour.** Cet amendement a pour objectif de décaler d'un an la création de l'établissement public de coopération intercommunale – EPCI – du Grand Paris. Le débat au Sénat n'a pas permis de définir précisément le périmètre des intercommunalités dans le cadre de cette métropole, car cela demande du temps.

**Mme la rapporteure pour avis.** Le calendrier arrêté par l'article 11 de la loi MAPTAM prévoit que la carte intercommunale sera définitivement établie au 31 décembre 2015 et que la métropole naîtra donc officiellement le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Vous proposez de décaler cette dernière date d'un an, mais sans toucher à celle concernant le périmètre des intercommunalités. Votre amendement souffre donc d'incohérence et d'un manque d'ambition, car on ne peut pas affirmer onze mois avant l'échéance que l'on n'atteindra pas le but fixé. Je vous propose de conserver le calendrier actuel, quitte à proroger

cette étape dans un projet de loi de finances initiale ou rectificative si cela s'avérait nécessaire. J'émetts donc un avis défavorable à l'adoption de votre amendement.

**M. Jean-François Lamour.** Je ne fais pas preuve de pessimisme mais de réalisme. Nous avons besoin de ce délai supplémentaire.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle étudie les amendements CF1 à CF3 du président Gilles Carrez, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.*

**M. Jean-François Lamour.** Ces amendements visent à étendre de deux à trois mois le délai durant lequel les communes limitrophes du périmètre obligatoire du Grand Paris et celles souhaitant quitter un EPCI pour rejoindre celui nouvellement créé pourront se prononcer sur leur adhésion à la métropole. Ce mois supplémentaire permettrait d'organiser un débat plus approfondi, sanctionné par un vote, sur un sujet capital pour la nature des compétences dont disposeront les communes selon qu'elles appartiendront ou non au Grand Paris.

**Mme la rapporteure pour avis.** J'émetts un avis défavorable à l'adoption de ces amendements. Dans un amendement déposé au Sénat, le Gouvernement n'avait pas prévu d'étendre le délai. Quarante-six communes limitrophes ont déjà bénéficié d'une période de réflexion de huit mois et seules cinq d'entre elles se sont engagées dans une démarche d'adhésion au Grand Paris. Un amendement sénatorial a rouvert le délai en octroyant deux mois supplémentaires aux communes pour se pencher sur cette question, probablement en vain, car les collectivités intéressées ont déjà répondu à cette offre.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Puis elle en vient à l'amendement CF4 du président Gilles Carrez.*

**M. Jean-François Lamour.** Il s'agit de conférer aux territoires le statut d'EPCI à fiscalité propre et non de syndicat de communes comme l'a prévu l'amendement déposé par le Gouvernement au Sénat. Mon amendement instaure une dérogation à la règle posée à l'article L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales, selon laquelle une commune ne peut appartenir à plus d'un EPCI à fiscalité propre ; il apporte de la souplesse aux communes qui pourront choisir leur statut, ainsi que de la lisibilité au texte.

**Mme la rapporteure pour avis.** L'article 17 du projet de loi reprend la résolution du 16 mai 2014 et la feuille de route du 1<sup>er</sup> juillet adoptée par les élus de Paris Métropole, puisqu'il modifie le schéma voté l'an dernier et reconnaît aux établissements publics territoriaux – EPT – la personnalité morale en leur affectant la cotisation foncière des entreprises – CFE – avec un pouvoir de déterminer son taux. Aller plus loin en créant des EPCI à fiscalité propre risquerait de nuire à la lisibilité du dispositif et de saper les fondations de la métropole. Un pas important a été accompli en direction des élus de Paris Métropole, et il convient de s'en tenir là. Mon avis est donc défavorable.

**M. Charles de Courson.** Comment ces établissements seront-ils financés ?

**Mme la rapporteure pour avis.** Mon rapport comprendra un schéma répondant à votre question : entre 2016 et 2020, les établissements toucheront une partie de la CFE, puis ils seront alimentés par reversements de produits fiscaux communaux.

**M. Charles de Courson.** Si la loi leur attribue une partie de la CFE, ils bénéficient d'une recette fiscale.

**Mme la rapporteure pour avis.** Oui, mais seulement pour les années comprises entre 2016 et 2020. Au-delà de 2020, le Grand Paris percevra l'intégralité de la CFE et des impôts économiques.

**M. Dominique Lefebvre, président.** La création du Grand Paris implique un double débat sur la cohérence et l'efficacité des politiques publiques, et sur la mutualisation des ressources. Les mécanismes de reclassement de fiscalité débouchent sur des compensations diverses. Tous ces territoires perçoivent aujourd'hui des recettes fiscales et des dotations de l'État dont on va modifier l'affectation, ce mouvement étant contrebalancé par des reversements transitoires, dispositifs classiques en la matière.

**M. Christian Estrosi.** Tout cela est extrêmement préoccupant. En 2017, il n'y aura plus de dotations de l'État, puisqu'elles diminueront de 11,5 milliards d'euros. Les communes réussissent à investir grâce aux intercommunalités ; ces dernières affectent en effet prioritairement les recettes de la CFE et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE – aux dépenses d'investissement, dans le cadre de plans pluriannuels exigés par les organismes prêteurs comme la Caisse des dépôts et consignations. Or, vous nous expliquez avec beaucoup d'amateurisme qu'un système est prévu pour les années 2016 à 2020, mais on ignore ce qu'il en sera à l'issue de cette période. Les élus locaux, qui sont responsables des engagements pris auprès d'organismes bancaires et de leur gestion auprès des chambres régionales des comptes – CRC –, voire de la Cour des comptes, peuvent s'inquiéter, et, en l'absence de réponses précises aux questions des députés, il conviendrait que la commission des Finances demande le report de l'examen de cette réforme.

**M. Christophe Caresche.** La loi MAPTAM était claire : le Grand Paris était une métropole intégrée, les territoires avaient le statut des mairies d'arrondissement, et seules la métropole et les communes disposaient d'une fiscalité propre. Dans le cadre de la mission de préfiguration, les maires ont souhaité modifier le système afin qu'une période transitoire soit aménagée, au cours de laquelle les territoires pourraient percevoir directement une part des recettes fiscales. Jean-François Lamour propose d'aller plus loin en instituant des territoires qui seraient des établissements publics à fiscalité propre ; si l'on adoptait son amendement, on créerait un système à trois niveaux composé des communes, des intercommunalités et de la métropole. Je n'approuve pas cette idée et nous en débattons en séance publique.

**M. Jean-François Lamour.** Christophe Caresche vient de mettre en lumière une différence de conception. Notre amendement se propose en effet de bâtir un dispositif plus fédéral qu'intégré. Les mairies d'arrondissement de Paris reçoivent une aumône indépendamment de leur taille ; ainsi, le XV<sup>e</sup>, habité par 238 000 personnes, soit la population de Bordeaux, ne dispose que des compétences correspondant aux dépenses prévues par l'état spécial. Les Franciliens ont besoin que l'action conduite par leurs élus soit proche, visible et puisse assurer la sécurité financière des engagements de dépenses publiques. Notre amendement se place au service de cette ambition, alors que votre système crée, autour de la métropole, une organisation centralisée qui ne laisse aucune place à la proximité.

**Mme la rapporteure pour avis.** Votre amendement instaure une nouvelle dérogation en ouvrant aux communes la possibilité d'appartenir à plus d'un EPCI. Monsieur Estrosi, vous avez bâti la première métropole en France et vous savez que ces chantiers sont difficiles. La mission de préfiguration débattrait des compétences de la métropole et des EPT. Donner aux EPT le produit de la CFE et le pouvoir de déterminer son taux pendant cinq ans constitue une avancée.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CF6 du président Gilles Carrez.*

**M. Jean-François Lamour.** Le premier amendement que j'ai soutenu, et qui proposait de décaler d'un an la création de la métropole, devra être adopté en séance publique au regard du travail qu'il reste à accomplir.

Le présent amendement suggère que les communautés d'agglomération, dans un souci de proximité, conservent leurs compétences de nature matérielle comme la collecte des ordures ménagères, la signalisation lumineuse, l'aménagement et l'entretien des cimetières ou les opérations d'aménagement urbain.

**Mme la rapporteure pour avis.** Monsieur Lamour, votre amendement vise à empêcher le transfert à la métropole du Grand Paris des compétences que vous avez citées. Or, certaines de ces responsabilités sont déjà exercées par des communautés urbaines ou des métropoles comme celles de Nice et de Lyon. Il n'y a pas lieu d'écarter la métropole du Grand Paris de ce mouvement. Avis défavorable.

**M. Jean-François Lamour.** La différence d'échelle rend peu pertinent ce rapprochement entre les agglomérations niçoise et lyonnaise, et la métropole parisienne. Je doute de l'efficacité de ce transfert de compétences.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle aborde l'amendement CF7 du président Gilles Carrez.*

**M. Jean-François Lamour.** Cet amendement instaure une minorité de blocage – assise sur un quart des communes représentant au moins un cinquième de la population de l'EPT – en matière d'urbanisme et de logement ; il se contente de reprendre un dispositif de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové – ALUR – qui maintient ces compétences à l'échelle des communautés de communes ou d'agglomération.

**Mme la rapporteure pour avis.** Votre amendement reconnaît aux communes une faculté de blocage du transfert du plan local d'urbanisme – PLU – aux EPT, pourtant réclamé par les élus franciliens. La densité de l'aire urbaine justifie une planification métropolitaine. J'émet donc un avis défavorable à l'adoption de votre amendement.

**M. Dominique Lefebvre, président.** L'appel à la proximité m'a souvent heurté dans mon expérience d'élus local ; je suis président d'une communauté d'agglomération dont la plus petite commune n'est peuplée que de 750 habitants quand la plus grande, celle que j'ai dirigée, compte plus de 60 000 personnes. Je n'ai jamais considéré qu'il y avait moins de proximité dans ma commune de 60 000 habitants que dans celles de 5 000. En revanche, la mutualisation permet de conduire une action publique plus cohérente, notamment pour les

plans d'aménagement urbain. Les échelles de cohérence existent et posent la question de la gouvernance du centre de la métropole francilienne.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CF8 du président Gilles Carrez.*

**M. Jean-François Lamour.** Le rapport remis par le Gouvernement sur l'installation de la métropole devrait être l'occasion d'un débat sur l'utilisation du produit de la CFE par les territoires et devrait donc traiter de la question de la prorogation ou de l'évolution du dispositif.

**Mme la rapporteure pour avis.** L'adoption de cet amendement conduirait à élargir l'objet du rapport du Gouvernement prévu en 2019. Il serait utile de bénéficier d'une évaluation de ce système transitoire avant que la CFE ne soit transférée à la métropole. J'émet donc un avis favorable.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Je vous propose d'adopter cet amendement en faisant apparaître explicitement que ce rapport se penchera sur le volet financier de la création de la métropole du Grand Paris.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle étudie l'amendement CF42 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** Cet amendement a pour objet de demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport évaluant l'impact de la création de la métropole du Grand Paris sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales – FPIC – et sur le fonds de solidarité de la région Île-de-France – FSRIF. On a laissé de côté ce sujet, alors que l'Île-de-France contribue fortement au FPIC.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 septdecies modifié.*

**Article additionnel après l'article 17 septdecies : Population à prendre compte au titre du respect de l'objectif de logements sociaux en cas de fusion d'établissements publics de coopération intercommunale**

*La Commission est saisie de l'amendement CF47 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** Cet amendement vise à ne pas bloquer la fusion des EPCI qui dépasseraient une population de 50 000 habitants et qui devraient alors compter 25 % de logements sociaux. Il ne s'agit pas d'exonérer le nouvel EPCI de cette obligation, mais de lui laisser six ans à compter de la fusion de deux établissements publics pour se conformer à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains – SRU.



**M. Éric Woerth.** En cas de fusion d'EPCI, la contrainte de la loi SRU pèse principalement sur les communes de plus de 3 500 habitants. Je suis favorable à cet amendement qui nous permettrait de contourner ce repoussoir à fusion qu'est la loi SRU. Au-delà des problèmes politiques bien connus, cette obligation pose des difficultés techniques importantes qu'il convient de lever.

Je déposerai un autre amendement qui conduirait à évaluer le respect de la loi SRU non pas à la population de chaque commune, mais à celle de l'ensemble de l'EPCI. Ce dernier constitue en effet le bon échelon pour construire un équilibre de l'habitat, car il n'est pas trop vaste et permet de se conformer à l'esprit de la loi.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Ce n'est pas la construction de logements sociaux qui agit comme un repoussoir, mais la brièveté du délai dans lequel les communes d'un nouvel EPCI doivent s'y conformer.

Calculer le taux de logement social à l'échelle de l'EPCI et non plus de la commune exige comme corollaire de se fonder sur le plan local d'urbanisme intercommunal – PLUI – et le permis de construire intercommunal. Si tel n'était pas le cas, des problèmes politiques ne manqueraient pas d'affleurer entre les communes respectant les seuils et celles ne remplissant pas ces obligations, car l'on pourrait constater des transferts de populations porteurs de déséquilibres.

**M. Alain Fauré.** Je m'associe à la proposition de Mme la rapporteure pour avis, car il paraît utile d'étaler dans le temps l'effort de construction des logements sociaux. Les PLUI peuvent permettre d'harmoniser la répartition de ces logements dans l'EPCI et ainsi veiller à ne pas créer de trop fortes inégalités ; le programme local de l'habitat – PLH – peut également fixer des règles dans ce domaine.

**Mme Monique Rabin.** Cet amendement s'inspire de cas concrets de communautés de communes qui refusent de fusionner dans un nouvel EPCI de peur de devoir atteindre le seuil posé par la loi SRU. Il est préférable de recomposer intelligemment le territoire plutôt que de bloquer un tel mouvement à cause de la contrainte pesant sur le taux de logements sociaux.

Doit-on privilégier un seuil – fixé à 50 000 habitants aujourd'hui, mais que l'on pourrait abaisser à 30 000 habitants – ou doit-on considérer la situation de la communauté d'agglomération ?

Il convient d'élaborer les PLH sur un fondement intercommunal afin de répondre à la question du logement social.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Un PLH intercommunal n'a jamais contraint un maire à délivrer un permis de construire ou à apporter une garantie d'emprunt à un organisme bailleur. Les taux de réalisation des PLH intercommunaux varient d'ailleurs considérablement d'une commune à l'autre.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Un PLUI organise le parc naturel régional du Haut-Jura, où le seuil de population s'avère largement atteint ; pourtant, il n'est pas impossible d'y imposer une exigence de construction de logements sociaux. Il importe donc que la loi prenne en compte la situation de l'EPCI.

**M. Éric Woerth.** Je n'ai pas dit que le logement social représentait un repoussoir, mais qu'il pouvait constituer un handicap pour des maires devant soudainement se plier à une

contrainte exigeante. La loi ayant adopté une vision comptable reposant sur des ratios, ceux-ci devraient être évalués à l'échelle de l'EPCI qui détient la compétence en matière de logement.

**Mme la rapporteure pour avis.** La loi SRU dispose qu'une commune de plus de 3 500 habitants et faisant partie d'une agglomération ou d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants se trouve soumise à l'obligation de compter 25 % de logements sociaux. L'amendement cherche à éviter que des fusions d'EPCI ne se réalisent pas à cause de cette exigence et propose donc de laisser six ans à ces collectivités pour atteindre ce seuil.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 17 septdecies : Modification des seuils de déclenchement de la contribution aux dépenses d'état civil de certaines communes**

*Puis la Commission en vient à l'amendement CF49 de la rapporteure pour avis.*

**M. Alain Fauré.** Cet amendement a pour but d'aider les communes qui comptent un hôpital et qui doivent donc faire face à une majoration de la charge liée au traitement de l'état civil. Ce soutien serait apporté si le rapport entre le nombre de naissances dans cet établissement et la population de la commune dépasse 30 %.

**M. Charles de Courson.** Si l'on majore cette dotation particulière pour les parturientes, pourquoi ne pas étendre cette disposition aux communes comptant des maisons de retraite – et donc de nombreux décès puisque l'espérance de vie dans ces maisons ne dépasse pas quatre ans –, dont la présence entraîne un accroissement de la charge de l'état civil ? Élaborer un acte d'état civil constitue une tâche simple, et cet amendement frise le dérisoire.

**M. Régis Juanico.** Nous déposons par ailleurs cet amendement en commission des Lois, car le coût de l'état civil atteint 300 000 euros par an pour la commune de Saint-Priest-en-Jarez, peuplée de seulement 6 000 habitants, du fait des 3 000 à 4 000 naissances enregistrées à l'hôpital chaque année. La mutualisation de cette charge me paraît une mesure de bon sens.

**M. Jean-Louis Gagnaire.** Ce sont les intercommunalités qui devraient en effet supporter le poids de ces dépenses d'état civil ; cette mutualisation s'avère d'autant plus nécessaire que les agences régionales de santé continueront de modifier la carte d'implantation des maternités.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Encore faudrait-il que cette mutualisation s'effectue dans le cadre de l'EPCI, quitte à transférer la compétence de l'état civil aux intercommunalités.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 17 septdecies : Report d'un an de la présentation du schéma de mutualisation des services**

*La Commission aborde l'amendement CF50 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a prévu que l'adoption des schémas de mutualisation des services

devait se faire avant le 31 mars 2015. Compte tenu des clauses de « revoyure » des schémas et des variations des périmètres prévues, je vous propose de reporter d'un an la date de la rédaction de ces documents et de la fixer au 1<sup>er</sup> mars 2016.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Que se passe-t-il en cas d'absence de schéma de mutualisation ?

**Mme la rapporteure pour avis.** Aucune sanction n'est prévue.

**Mme Monique Rabin.** On écrit des textes inutiles si l'on ne prévoit pas de régime de sanction. Je signalerai cette mesure à M. Thierry Mandon, secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification, car nous ne devons pas conserver de mesures qui ne présentent aucune utilité.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Qu'advient-il du coefficient d'intégration fiscale – CIF –, que certains sénateurs souhaitent remettre en question ? Quant au coefficient de mutualisation, l'absence de sanction le vide de toute substance.

**Mme la rapporteure pour avis.** Il existe tout de même une sanction, car plus le CIF est élevé, plus la dotation globale de fonctionnement – DGF – se trouve bonifiée. Le report d'un an de la date d'élaboration des schémas de mutualisation nous permettra de réfléchir à un appareil de sanction.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 17 septdecies :** *Expérimentation d'une dérogation au seuil de population requis pour la constitution d'une communauté d'agglomération*

*La Commission examine l'amendement CF48 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** Deux dérogations au seuil de 50 000 habitants nécessaire à la création d'une communauté d'agglomération existent déjà : un ensemble contigu de 30 000 habitants comprenant la commune la plus peuplée du département peut mettre en œuvre un dispositif expérimental pendant trois ans et un ensemble contigu de 25 000 habitants comptant une ville de 15 000 habitants et situé sur le littoral peut également déployer une expérimentation pendant trois ans. Cet amendement crée une troisième dérogation, ciblant les ensembles contigus de 30 000 habitants comprenant une ville sous-préfecture d'au moins 15 000 habitants.

**M. Charles de Courson.** Les communautés d'agglomération seront bientôt constituées d'entités de 10 000 habitants. Un tel amendement n'est pas neutre, car le montant de la DGF bonifiée des communautés d'agglomération se situe dans une enveloppe fermée. Octroyer de la DGF à de nouvelles communautés d'agglomération ampute donc d'autant celle versée aux EPCI déjà constitués. Je suis donc hostile à l'adoption de cet amendement.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Les remontées de compétences n'ont pas à s'entendre par seuil de population.

**M. Pascal Terrasse.** Cette question nécessitera un débat en séance. Je ne suis pas d'accord avec Charles de Courson : il est opportun que des communes se regroupent pour constituer des ensembles de 30 000 habitants. Nous devons conduire une réflexion sur la réforme fiscale à venir ; il ne faut pas créer d'artifices pour bloquer l'émergence de

communautés d'agglomération de 30 000 habitants ; de même, je suis favorable à l'émergence de communautés de communes comprenant plus de 20 000 habitants, car on ne peut rien faire en dessous de ce seuil.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Madame la rapporteure pour avis, quels sont les cas précis ciblés par cet amendement ?

**Mme la rapporteure pour avis.** Je connais au moins deux exemples dans le Puy-de-Dôme, et j'ai demandé la réalisation d'une étude d'impact qui nous permettra de répondre précisément à votre interrogation.

Qu'on adopte ou non cet amendement, nous devons nous poser la question des dotations d'intercommunalité versées aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines.

Si ces communes peuvent se regrouper au sein de communautés d'agglomération, on assistera à un transfert de compétences et à un mouvement de mutualisation des moyens qui serviront les finances publiques.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Il serait bon que les transferts de compétences et les mutualisations n'induisent pas davantage de dépenses publiques, comme on le constate trop souvent. La commission des Finances doit s'interroger sur les facteurs qui ont empêché le développement de l'intercommunalité de favoriser une maîtrise de la dépense publique locale.

**Mme Monique Rabin.** On ne prend pas un grand risque en adoptant cet amendement, car on n'ouvre pas la possibilité de constituer une communauté d'agglomération à tous les ensembles de 30 000 habitants comptant une ville de 15 000 habitants.

**M. Alain Fauré.** En Ariège, la sous-préfecture de Pamiers, peuplée de 16 000 habitants, pourrait, si l'amendement était adopté, constituer une communauté d'agglomération, mouvement intéressant, car il inciterait à la fusion de plusieurs communautés de communes.

**M. Jean-Louis Dumont.** L'argument principal n'est pas financier, il réside dans la volonté de travailler ensemble et de porter des projets communs. Dans un département rural qui ne compte pas de grande ville, l'existence de communautés d'agglomération structure le pays et incite à l'élaboration de desseins partagés. Il s'agit d'une opération plus politique et psychologique que financière.

**M. Jean-Louis Gagnaire.** Il est difficile de mettre en œuvre une politique de transports dans une aire de 30 000 habitants alors qu'il s'agit d'une compétence obligatoire pour une communauté d'agglomération – sauf convention particulière avec les conseils généraux. Il faut que l'on connaisse le nom des espaces concernés ; cela peut en effet s'avérer intéressant pour des zones très rurales et peu peuplées, mais il convient d'éviter les effets d'aubaine et l'émergence de communautés où, la ville centre étant trop faible, la gouvernance de la zone se révèle très ardue. De même, les communautés d'agglomération qui souhaitent devenir des communautés urbaines sont motivées par le supplément de ressources qui accompagne un tel changement.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** On sait bien qu'il va falloir remettre en question le maintien de certaines sous-préfectures. Quelle représentation politique souhaitons-nous pour nos territoires ? Si l'on veut supprimer les communautés de communes, il faut le dire. Intégrer une population toujours plus importante dans les communautés d'agglomération induit des

conséquences sur la France que l'on bâtit, et nous ne devons pas éluder cette question. N'allons-nous pas accroître le fossé entre les territoires très ruraux et les autres ?

Tout le monde a le mot « mutualisation » à la bouche, mais il s'agit là d'aubaine et d'opportunité financière. Le seul dessein des élus est d'obtenir de plus grandes dotations, et la plupart d'entre eux n'ont aucun projet particulier à mettre en œuvre. Ce n'est pas ma conception de l'aménagement du territoire.

*La Commission adopte l'amendement.*

## **TITRE IV – TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **Chapitre I<sup>er</sup> – Transparence financière**

**Article 30 :** *Obligation de présentation des actions correctrices prises à la suite d'un rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes et diverses dispositions visant à renforcer l'information financière des élus et du citoyen*

*La Commission étudie l'amendement CF43 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** L'étude relative à l'impact pluriannuel de toute opération d'investissement, prévue à l'article 30 du projet de loi, issu d'une proposition formulée par le rapport de MM. Alain Lambert et Martin Malvy, permettra aux collectivités territoriales de mieux prendre en compte les conséquences de leurs décisions d'investissement. Les coûts induits, notamment en matière de fonctionnement, ne sont en effet pas toujours bien évalués. Toutefois, afin de garantir une application pertinente de cette obligation, il est proposé que le seuil à partir duquel cette étude d'impact est obligatoire soit décliné par strate démographique.

**M. Dominique Lefebvre, président.** L'impact des décisions d'investissement sur les coûts induits varie selon la taille des collectivités locales ; un faible investissement peut ainsi engendrer des coûts de fonctionnement importants pour une commune de moins de 3 500 habitants.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CF44 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** Afin que l'obligation de réaliser une étude relative à l'évaluation de l'impact pluriannuel des opérations d'investissement soit effectivement respectée par les exécutifs locaux – notamment communaux –, il est proposé de conditionner le versement d'une subvention par le département ou la région à son élaboration.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CF46 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** Au Sénat, le Gouvernement a fait adopter un amendement de suppression de l'un des alinéas relatifs aux modalités d'organisation du débat

d'orientation budgétaire – DOB. La ministre a expliqué souhaiter que les formalités les plus lourdes ne concernent que les communes de plus de 10 000 habitants. Toutefois, comme elle l'a reconnu elle-même, il est nécessaire d'y revenir en cours de navette, car la mesure votée aboutit à priver le DOB, dans les communes, de toute base légale.

Il est proposé de rétablir cet alinéa : le principe d'un rapport est réintroduit pour les communes dès 3 500 habitants, car il permet de structurer le DOB dont la tenue est déjà obligatoire pour les communes de cette taille ; en revanche, l'obligation de transmettre le rapport à l'EPCI est limitée aux seules communes de plus de 10 000 habitants, comme l'avaient souhaité le Gouvernement et le Sénat.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle aborde l'amendement CF45 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** Cet amendement prévoit que le DOB porte à la fois sur la structure et la gestion de la dette, comme le disposait la loi MAPTAM.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 30 **modifié**.*

**Article 30 bis :** *Transmission des pièces comptables par voie dématérialisée au comptable public*

*La Commission examine l'amendement CF25 de M. Jean-Marie Beffara.*

**M. Jean-Louis Gagnaire.** Il faut laisser du temps aux régions regroupées pour procéder à la dématérialisation de leurs pièces comptables. Les conseils régionaux volontaires se heurtent à de nombreuses complexités, et il convient de ménager un délai supplémentaire de deux ans.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis défavorable. Les travaux expérimentaux sont menés depuis dix ans, si bien que l'octroi d'un délai supplémentaire ne s'avère pas nécessaire.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 30 bis **sans modification**.*

**Article 31 :** *Présentation de rapports de la Cour des comptes devant le Comité des finances locales*

*La Commission étudie l'amendement CF40 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** L'article 31 enjoint à la Cour des comptes d'établir chaque année un rapport, remis au Gouvernement et au Parlement, sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Cela est inutile,

puisque l'article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales prévoit déjà la remise d'un rapport sur la situation financière des collectivités locales par le Comité des finances locales – CFL.

**Mme la rapporteure pour avis.** J'émet un avis défavorable à cet amendement, car il propose de supprimer un article qui ne fait pourtant que consacrer l'existence d'une publication instaurée il y a deux ans. La Cour des comptes a en effet présenté des rapports thématiques sur les finances publiques locales en octobre 2013 et 2014. Lors de son audition au Sénat, le Premier président de la Cour des comptes s'est félicité de cette reconnaissance législative.

Ce rapport n'est pas redondant avec celui du CFL, car les sources divergent : la Cour s'appuie sur les CRC quand le CFL fait appel aux ressources des ministères. En outre, les champs ne se recoupent pas totalement. Ce rapport n'est pas inutile et il y a lieu de l'inscrire dans la loi.

**M. Charles de Courson.** Les rapports thématiques sont rédigés à l'initiative de la Cour, alors que le rapport prévu par l'article 31 sera obligatoire chaque année. Les sources sont les mêmes, car les comptes proviennent du CFL.

**Mme la rapporteure pour avis.** Les finances locales représentent le seul domaine des finances publiques à ne pas faire l'objet d'un rapport annuel spécifique obligatoire de la part de la Cour des comptes. La dette locale compte pour près de 10 % de la dette publique française et constitue donc un enjeu qui mérite la rédaction d'un rapport annuel. La publication de ce rapport s'avérera donc utile.

**M. Dominique Lefebvre, président.** La Cour des comptes présente un rapport public annuel en février et celui de cette année comprend un passage sur la situation générale des finances publiques. Au printemps, nous prenons connaissance du rapport sur l'exécution du budget de l'État et sur la certification des comptes de l'État. Il existe, par ailleurs, une procédure de certification des comptes des organismes sociaux. En juin, le rapport sur la situation des finances publiques comprend un volet sur les collectivités locales. Enfin, un rapport préalable au dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale nous est également transmis.

On ne peut pas considérer qu'un rapport du CFL ait les mêmes objets, portée et contenu qu'un rapport annuel rédigé par un organisme indépendant comme la Cour des comptes. À l'automne dernier, nous avons adopté des dispositions en loi de programmation des finances publiques fixant des objectifs d'évolution de la dépense locale, et un rapport de la Cour s'avérera utile pour analyser la trajectoire de ces dépenses. Il convient donc de maintenir l'article 31.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 31 sans modification.*

**Article 32 :** *Expérimentation de dispositifs de certification des comptes des collectivités territoriales*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 32 sans modification.*

## Chapitre II – Responsabilité financière

**Article 33 (supprimé) :** *Possibilité d'action récursoire de l'État contre les collectivités territoriales en cas de condamnation pour manquement par la Cour de Justice de l'Union européenne*

**M. Dominique Lefebvre, président.** L'article 33 a été supprimé par le Sénat. Je ne suis saisi d'aucun amendement visant à le rétablir.

## Chapitre III – Observatoire de la gestion publique locale

**Article 34 :** *Observatoire des finances et de la gestion publique locales*

*La Commission est saisie de l'amendement CF51 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** Le présent amendement a pour objet de revenir à la rédaction initiale de l'alinéa 3 de l'article 34. La commission des Lois du Sénat a en effet réduit les missions du nouvel observatoire des finances et de la gestion publique locale à la collecte des données et des statistiques portant sur « *l'exercice d'une politique publique locale* ». Il semble pertinent de conserver la référence plus large à la « *gestion publique locale* », qui correspond à la raison d'être de cette nouvelle instance.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 34 **modifié**.*

**Article additionnel après l'article 34 :** *Possibilité pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale de lui transférer la charge du versement de leurs contributions au budget du service départemental d'incendie et de secours*

*La Commission examine les amendements CF13 de M. Charles de Courson et CF52 de la rapporteure pour avis, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.*

**M. Charles de Courson.** J'avais présenté cet amendement lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2014, mais on m'avait expliqué qu'il n'était pas recevable et qu'il devait être déposé pour l'examen du présent projet de loi.

En application de l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales, contribuent au budget des services départementaux d'incendie et de secours – SDIS –, outre les communes et les départements, les seuls EPCI qui étaient compétents en matière d'incendie et de secours à la date de promulgation de la loi du 3 mai 1996, ou ceux qui résultent de la transformation d'un autre EPCI à fiscalité propre qui détenait la même compétence à la même date.

Ainsi, une communauté de communes qui ne résulte pas de la transformation d'un autre EPCI à fiscalité propre et qui disposait de la compétence en matière d'incendie et de



secours, ne peut bénéficier de cette compétence dans la mesure où celle-ci appartient désormais au SDIS et non plus aux communes. Or, les compétences exercées par une communauté de communes, outre celles prévues à l'article L. 5214-16 du même code, ne peuvent résulter que d'un transfert des communes membres. Depuis la loi de départementalisation du 3 mai 1996, les communes n'ont plus qu'une obligation de versement de la contribution due au budget du SDIS ; elles participent en outre à la gestion de l'établissement public par le biais de leurs représentants au conseil d'administration du SDIS.

Dans ces conditions, l'article L. 1424-35 ne permet pas à une communauté de communes de verser une contribution au SDIS en remplacement de ses communes membres. La rédaction actuelle de cet article L. 1424-35 s'avère obsolète au regard des textes entendant achever la carte intercommunale avec la création de nouveaux EPCI se substituant, au fur et à mesure, aux établissements publics compétents en matière d'incendie et de secours à la date de promulgation de la loi du 3 mai 1996. Ainsi est-il désormais nécessaire d'autoriser tous les EPCI à fiscalité propre à se substituer à leurs communes membres pour le versement de leurs contributions au budget du SDIS.

J'ai déposé cet amendement, car une jurisprudence stricte de l'application du code en la matière a conduit des communautés de communes, qui s'acquittaient des contributions, à demander à leurs communes membres de les payer à leur place, quitte à les subventionner à due concurrence. Il convient de permettre aux communautés de communes ayant hérité de la compétence en matière d'incendie et de secours d'alimenter directement le budget du SDIS.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Monsieur de Courson, si l'EPCI prend en charge la contribution des communes, y aura-t-il une compensation versée par l'EPCI à la commune ou un transfert de charges de la commune vers l'EPCI ?

**M. Charles de Courson.** Une situation de fait s'est créée, car beaucoup de communautés de communes ont versé cette contribution. Le contrôle de légalité était resté silencieux, mais des contentieux ont exigé des communes qu'elles s'acquittent à nouveau d'une charge à laquelle elles ne peuvent faire face.

**Mme la rapporteure pour avis.** Si cet amendement est voté, le transfert à l'EPCI entraînera une diminution de l'attribution de compensation à due concurrence.

**M. Charles de Courson.** C'est aux communes de trancher ce point.

**Mme la rapporteure pour avis.** M. le président se demandait si votre amendement conduirait à une augmentation de la dépense publique globale.

**M. Charles de Courson.** Absolument pas. Le problème se pose pour les communautés de communes qui assumaient, illégalement selon l'interprétation juridique des textes, la charge financière, ainsi que pour celles qui ne contribuaient pas et qui voudraient éventuellement transférer cette responsabilité ; cela sera possible, mais les collectivités devront discuter du transfert.

**Mme la rapporteure pour avis.** Cet amendement est d'autant plus pertinent que la question avait été posée à de nombreuses reprises et qu'aucune réponse satisfaisante n'a été apportée. Dans les faits, de nombreux EPCI versent cette contribution en lieu et place des communes, ce que la juridiction administrative peut annuler.

Néanmoins, je vous suggère de retirer votre amendement, monsieur de Courson, au profit du mien, qui poursuit le même objectif tout me paraissant mieux rédigé. Le vôtre ne

modifie pas les dispositions sur lesquelles la juridiction administrative s'est appuyée pour invalider les versements effectués par les EPCI et il est peu probable qu'elle change sa jurisprudence en cas de nouveaux recours. L'amendement CF52 exclut ces versements de la catégorie des dépenses obligatoires des communes, afin d'assurer la sécurité juridique du dispositif.

**M. Jean Launay.** J'ai créé une communauté de communes dans le Lot dès 1993 et nous l'avons très rapidement dotée de la compétence en matière d'incendie et de secours pour dégager un équilibre entre le bloc communal et le département. Plus tard, l'État a souhaité que cette compétence revienne aux communes et que ces dernières reprennent les versements directs au SDIS, afin de diminuer le CIF et, donc, la DGF.

**Mme la rapporteure pour avis.** L'objet de mon amendement ne concerne pas le sujet que vous évoquez, monsieur Launay. À l'échelle d'un territoire, il s'avère difficile d'expliquer aux élus que certains paieront 10 euros par habitant pour assurer la sécurité, quand les habitants de la commune voisine devront s'acquitter de 38 euros pour le même service ; si l'EPCI exerce la compétence, le système gagera en cohérence.

**M. Jean-Louis Gagnaire.** L'harmonisation permise par le transfert aux EPCI sera en effet bénéfique, car elle réglera tous les problèmes frontaliers entre communes et entre maires. Lors de la création des SDIS, il aurait sans doute été préférable d'octroyer l'ensemble de la compétence en matière d'incendie et de secours aux départements.

**M. Charles de Courson.** Je suis prêt à retirer mon amendement et à me rallier à celui que vous avez déposé, madame la rapporteure pour avis. Vous citez, dans votre exposé sommaire, l'arrêt du Conseil d'État à l'origine du problème. Datant du 22 mai 2013, l'un de ses attendus explique ceci : « *La contribution d'une commune au budget du service départemental d'incendie et de secours, qui constitue une dépense obligatoire pour elle, ne saurait, lorsque cette commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunal, faire l'objet d'un transfert à cet établissement dans les conditions prévues par l'article L. 5211-17 du même code.* » Les préfets ont reçu l'instruction de veiller au respect de la jurisprudence du Conseil d'État, ce qui provoque des conflits entre les communes et leur EPCI.

**M. Alain Rodet.** Je ne suis pas certain que cet amendement clarifie la situation et la rende plus équitable entre les communes qui ont un centre de secours, celles qui n'en disposent pas, celles qui ont consenti un effort d'accompagnement et celles qui s'y sont refusées.

*L'amendement CF13 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CF52.*

#### **Après l'article 34**

*La Commission en vient à l'amendement CF41 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Une réforme territoriale vise à fusionner et à réorganiser les compétences, et à définir un périmètre pour les collectivités ; or, le projet de loi ne contenant aucun élément financier, cette réforme semble déjà condamnée. Deux tiers des départements se trouveront en déficit de fonctionnement dès l'année prochaine et la situation financière des régions n'apparaît guère plus reluisante.

Cet amendement de réflexion vise donc à doter les collectivités territoriales d'une part du produit de la contribution sociale généralisée – CSG –, seul impôt moderne pouvant être adapté à une réforme territoriale. On ne peut utiliser ni la TVA ni les impôts sur l'énergie, par respect du droit de l'Union européenne, pas plus que l'impôt sur le revenu, compte tenu de son état dans notre pays. La CSG permettrait d'établir un système de péréquation assurant l'égalité par rapport au revenu moyen par tête.

**Mme la rapporteure pour avis.** Il s'agit d'un amendement d'appel, monsieur de Courson, pour lequel j'émet un avis défavorable. Votre idée n'est pas nouvelle, puisqu'un rapport du Sénat de 2010 l'évoquait déjà et que l'Assemblée des départements de France réclame le produit d'une part de la CSG pour financer les allocations individuelles de solidarité.

Néanmoins, un tel basculement ne serait pas neutre et le produit de la fiscalité du tabac risquerait de ne pas suffire à le gager. Cet amendement ne précise pas comment les pertes de recettes des organismes bénéficiant actuellement de la CSG (les branches famille et maladie, le Fonds de solidarité vieillesse, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie – CNSA) seront comblées.

Votre amendement soulève enfin une question de conformité à la Constitution, car la CSG entre dans la catégorie des impositions de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution : seul le législateur peut donc en fixer le taux et aucune autre autorité ne peut le moduler, contrairement à ce que vous exposez dans la présentation de votre amendement. Je vous demande donc de le retirer.

**M. Charles de Courson.** Je maintiens mon amendement, dont l'objectif est d'ouvrir la réflexion. Je serine depuis quinze ans que la CSG constitue le seul impôt moderne et adapté au financement des grandes collectivités territoriales. La modulation du taux serait bien entendu encadrée, et le produit de cet impôt permettrait de financer les allocations individuelles de solidarité et de diminuer la DGF à due concurrence, si bien que l'effet sur les finances publiques serait neutre ; cependant, cela assurerait une dynamique dans le temps en fonction de l'évolution du revenu et grâce à un système de péréquation fondé sur l'assiette moyenne par tête.

*La Commission rejette l'amendement.*

## **TITRE VI – DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

### **Article 37 : Modalités de compensation financière des transferts de compétences**

*La Commission étudie les amendements identiques CF15 de Mme Monique Rabin et CF24 de M. Jean-Marie Beffara.*

**Mme Monique Rabin.** L'amendement CF15 a pour objectif de mieux prendre en compte les dynamiques fiscales. L'évolution de la répartition des compétences doit être compensée par une réallocation de la fiscalité locale à due proportion et non par un transfert financier de la collectivité qui perd la compétence à celle qui l'accueille, car cette dernière option ne permet pas d'anticiper la situation à moyen et long termes.

**M. Jean-Louis Gagnaire.** Les transferts de compétences entre l'État et les collectivités locales n'ont pas été faciles et ceux entre collectivités risquent d'être encore plus complexes. Il convient de veiller à ce que les redistributions de ressources accompagnent bien ceux des compétences. Le législateur doit évaluer le coût des transferts de compétences d'une collectivité locale à une autre. Plusieurs années furent nécessaires au règlement des conflits entre les régions et l'État au sujet des formations sanitaires et sociales.

**Mme la rapporteure pour avis.** Je comprends cette crainte de l'évaporation des recettes financières à l'occasion des transferts de compétences, mais j'émet un avis défavorable à l'adoption de ces amendements, ce sujet devant être traité dans le cadre d'un projet de loi de finances.

Le dispositif retenu est calqué sur celui qui existe pour le transfert de compétences de l'État vers les collectivités locales ou localement, comme dans la métropole de Lyon. Néanmoins, sans simulation précise, il semble difficile d'aller plus loin, d'autant plus que l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi insiste sur la nécessité pour l'État de maintenir pour les régions les ressources qu'il avait transférées aux départements quand ces compétences ont échu aux conseils généraux il y a quelques années.

**M. Charles de Courson.** Nos collègues posent une bonne question, mais je doute que leurs amendements la résolvent. Le problème n'intervient pas au moment du transfert, mais dans le temps : la collectivité qui perd la compétence octroie une dotation de compensation à celle qui en prend la responsabilité, mais le texte n'évoque aucune indexation de ce virement sur l'évolution de la dépense dans le temps.

**Mme la rapporteure pour avis.** La commission locale d'évaluation des charges – CLEC – effectue une évaluation annuelle.

**M. Charles de Courson.** Il serait préférable de prévoir une recette fiscale ajustable.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Le Gouvernement maintient-il les alinéas suivants de cet article 37 adoptés par le Sénat ? Le mécanisme repose bien sur une dotation du département à la commune, et l'on comprend que les régions, privées de toute matière fiscale pendant les deux précédents quinquennats, souhaitent récupérer une matière imposable. Les ressources transférées par l'État aux départements ont pris la forme de dotations ou de fiscalité, alors que les départements ne versent que des compensations. Le système s'avère très complexe.

**Mme la rapporteure pour avis.** Le Sénat a très peu modifié l'article 37 du texte.

**M. Jean-Louis Gagnaire.** Dominique Lefebvre a raison de pointer les lacunes d'un dispositif qui ne s'attaque pas au cœur du sujet, puisque aucune autonomie fiscale n'est instaurée. On a essayé de prévoir le versement transport – VT – interstitiel, mais sans parvenir à l'obtenir. Or, comme toujours, le coût des fusions sera élevé dans un premier temps ; on ne peut pas laisser les collectivités gérer seules ces transferts ; la disparition de la taxe professionnelle – TP – s'est révélée tragique, car on ne sait plus financer certains investissements dans l'économie que l'on gageait auparavant sur le produit de la TP. Les régions vont exercer de nouvelles compétences sans ressources, alors que les départements continuent de bénéficier de recettes pour des responsabilités qu'ils n'exercent plus. Il convient d'améliorer la situation en instaurant des ressources dynamiques pour les régions et en prenant en compte les évolutions de charges dans le temps.

**M. Charles de Courson.** Dès 2016, les deux tiers des départements accuseront un déficit de fonctionnement. Comment s'appliquera le dispositif et comment pourra-t-on leur demander d'augmenter leur contribution si les régions décidaient d'accroître leurs investissements ?

**M. Dominique Lefebvre, président.** Introduit dans le texte contre l'avis du Gouvernement, le mécanisme vise à éviter que les régions ne se trouvent dans une situation où leurs ressources ne leur permettent pas d'assumer le coût des charges liées aux compétences transférées puisqu'elles ne disposent pas d'autonomie fiscale. Il y aura lieu d'examiner la situation des différents niveaux de collectivités locales à la suite des transferts de compétences induits par ce texte et de l'évolution constatée des dotations de l'État.

*La Commission rejette les amendements.*

*Puis elle aborde l'amendement CF23 de M. Jean-Marie Beffara.*

**M. Jean-Louis Gagnaire.** Cet amendement vise à préciser le rôle de la CLEC et des ressources transférées. Cette dernière, si elle a bien un rôle d'instruction et d'estimation des charges, ne doit en revanche pas se trouver en position de décisionnaire. Aussi, ses évaluations doivent être transmises à la commission consultative d'évaluation des charges – CCEC –, seule garante de l'équité de traitement dans les territoires, et qui émettra un avis sur les droits à compensation. La CCEC a l'expérience des transferts de compétence et a défini une doctrine robuste qui sera utile pour les transferts à venir.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis défavorable. Il convient de laisser la CLEC, présidée par le président de la CRC compétente, décider, sachant que la majorité requise en son sein s'élève aux deux tiers de ses membres.

**M. Dominique Lefebvre, président.** En cas de désaccord, la CCEC est saisie de toute façon.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CF22 de M. Jean-Marie Beffara et CF10 de M. Régis Juanico.*

**M. Jean-Louis Gagnaire.** L'équité de traitement impose de définir des règles d'évaluation des charges qui soient identiques pour tous les territoires concernés par les transferts de compétence. Cet amendement vise à définir des périodes de référence longues ; ainsi, s'agissant de la compensation des charges d'investissement, il convient de retenir, comme l'avait prévu le projet de loi, une période de dix ans – et non de cinq comme l'a souhaité le Sénat – et les comptes doivent être figés au 31 décembre 2014. Les fusions doivent s'opérer dans un cadre stable.

**M. Régis Juanico.** Mon amendement est bâti sur la durée de vie prévisionnelle des départements. À l'inverse de la proposition de Jean-Louis Gagnaire, nous souhaiterions que la période de dix ans prévue dans le projet de loi soit raccourcie à trois ans, afin de ne pas porter préjudice à la capacité de financement des compétences que les départements continueront d'exercer.

**Mme la rapporteure pour avis.** Le projet de loi du Gouvernement prévoyait une période de dix ans, identique à celle qu'a toujours retenue la CCEC, et le Sénat a ramené le délai à cinq ans. Je préférerais que l'on revienne au texte initial : les départements ont rencontré ces dernières années de nombreuses difficultés qui ont grevé leur capacité d'investissement. Si l'on retient une période courte, on pourrait obtenir une image ne reflétant qu'imparfaitement le coût des transferts à venir. J'émet donc un avis favorable à l'adoption de l'amendement présenté par Jean-Louis Gagnaire et défavorable à celui de Régis Juanico.

**M. Charles de Courson.** Quelle est la bonne durée ? On répond à cette question en constatant que les investissements des départements dans le champ des compétences transférées – collèges et voirie, principalement – ont diminué de l'ordre de 7 à 10 % par an. Si l'on retient une période de dix ans, le montant des investissements se trouvera gonflé par rapport à ce qui est réalisé, et il subsistera encore moins de ressources pour investir dans les compétences non transférées. Il convient donc de privilégier le délai le plus court possible. Je soutiens donc l'amendement de Régis Juanico et aurais adopté une position inverse si les investissements croissaient.

**M. Dominique Lefebvre, président.** En commission, le Sénat a modifié la durée, mais le débat n'a pas eu lieu dans l'hémicycle. Les soldes budgétaires des départements se sont détériorés puisque les ressources fiscales ont progressé moins vite que les charges sociales, si bien que la référence reposera sur un montant supérieur à celui des investissements actuellement consentis. En revanche, une période de dix ans se révélerait sans doute plus pertinente pour les régions étant donné l'intensité de l'effort d'investissement et d'entretien que devront effectuer les régions.

**Mme la rapporteure pour avis.** Mes chers collègues, je vous suggère de retirer vos amendements afin que l'on en reste au texte du Sénat fixant la durée à cinq ans avant le débat en séance publique.

*Les amendements sont retirés.*

*La Commission est saisie de l'amendement CF21 de M. Jean-Marie Beffara.*

**M. Jean-Louis Gagnaire.** Cet amendement reprend les dispositions communément applicables aux transferts de compétences : les ministres chargés du budget et de l'intérieur doivent valider le droit à compensation, après avis de la CCEC, cette procédure apparaissant d'autant plus nécessaire que la loi de finances ne pourra intégrer les implications fiscales de ces transferts que sur le fondement de l'arrêté ministériel.

**Mme la rapporteure pour avis.** Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Les amendements identiques CF16 de Mme Monique Rabin et CF20 de M. Jean-Marie Beffara sont retirés.*

*La Commission en vient à l'amendement CF19 de M. Jean-Marie Beffara.*

**M. Jean-Louis Gagnaire.** Malgré l'élection des assemblées des régions fusionnées en décembre 2015, certaines politiques lancées par les conseils régionaux actuels perdureront au-delà de la fusion. Cet amendement vise donc à instaurer une période de transition courant pendant l'ensemble du prochain mandat – c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2020 – pour permettre l'harmonisation des politiques des anciennes régions regroupées. Il s'agit de donner le temps nécessaire à la nouvelle collectivité pour évaluer les dispositifs, se concerter avec les acteurs locaux, harmoniser la gestion des personnels et limiter toute charge supplémentaire qui ne corresponde pas à une amélioration du service public. Enfin, il s'agit de protéger les nouvelles régions de tout contentieux sur le fondement d'une possible rupture du principe d'égalité. Dans l'attente d'une nouvelle délibération, celles des anciennes régions continueront de s'appliquer dans le territoire concerné.

**Mme la rapporteure pour avis.** Monsieur Gagnaire, vous soulevez une vraie question et je partage votre objectif. Toutefois, je doute que la rédaction de votre amendement protège les régions d'éventuels contentieux formés sur le fondement de la rupture du principe d'égalité. Je vous suggère de retirer votre amendement et de réfléchir d'ici à la séance publique aux moyens de faire cohabiter deux politiques distinctes pendant une période transitoire.

**M. Jean-Louis Gagnaire.** Je suis d'accord avec vous, madame la rapporteure pour avis. Il faudra faire vivre plusieurs systèmes d'action publique dans les nouvelles régions ; lorsque celles-ci résulteront de la fusion de trois anciennes régions, les difficultés seront considérables, car les modes d'intervention diffèrent grandement. Je retire mon amendement, mais le Gouvernement devra apporter une réponse en séance.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission étudie les amendements identiques CF17 de Mme Monique Rabin et CF18 de M. Jean-Marie Beffara.*

**Mme Monique Rabin.** En matière d'exécution budgétaire, il est essentiel que les régions regroupées puissent bénéficier d'une transition. Il est donc nécessaire de prévoir les règles qui s'appliqueront aux dépenses engagées pendant cette période. Compte tenu de la situation exceptionnelle créée par la fusion, la date limite d'adoption du budget primitif de l'année prochaine est fixée au 31 mai 2016. Il est ainsi proposé d'appliquer les dispositions des articles L. 1612-1 et L. 4312-6 du code général des collectivités territoriales, en prenant pour référence la somme des montants inscrits aux derniers budgets des collectivités fusionnées et les autorisations d'engagements issues des exercices antérieurs. Néanmoins, pour les dépenses d'investissement, la région pourrait engager, liquider et mandater dans la limite du tiers des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, et non dans celle du quart comme le cadre législatif existant le dispose.

**Mme la rapporteure pour avis.** J'émet un avis favorable à ces amendements, car ce délai offrira aux régions de la souplesse, même si elles ne doivent probablement pas l'utiliser, car elles auront intérêt à voter le budget rapidement pour mettre en œuvre les dépenses d'investissement.

**M. Jean-Louis Gagnaire.** À la différence des autres collectivités locales, la région doit consulter le conseil économique, social et environnemental régional, procédure qui prend du temps.

*La Commission **adopte** les amendements.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 37 **modifié**.*

*Enfin, la Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, **modifiées**.*

\*

\*      \*



### **Informations relatives à la Commission**

– La Commission a nommé Mme Monique Rabin rapporteure de la Mission d'évaluation et de contrôle sur *Les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements*.

– La Commission a nommé M. Pascal Terrasse rapporteur de la Mission d'évaluation et de contrôle sur *Les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française*.

*La Mission d'évaluation et de contrôle est ainsi composée :*

#### **Co-présidents**

M. Olivier Carré

M. Alain Claeys

#### **Membres de droit**

M. Gilles Carrez, président de la commission des Finances

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des Finances

#### **Rapporteure sur *Les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements***

Mme Monique Rabin

#### **Rapporteur sur *Les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française***

M. Pascal Terrasse

#### **Membres**

M. Olivier Carré

M. Christophe Castaner

M. Alain Claeys

M. Charles de Courson

M. Marc Francina

M. Jean-Pierre Gorges

M. Laurent Grandguillaume

M. Jérôme Lambert

M. Hervé Mariton

M. Nicolas Sansu

Mme Eva Sas

M. Pascal Terrasse

M. Philippe Vigier

M. Éric Woerth



## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mardi 3 février 2015 à 16 h 15

*Présents.* - M. Éric Alauzet, M. François André, M. Jean-Marie Beffara, M. Jean-Claude Buisine, M. Christophe Caresche, M. Gaby Charroux, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Louis Dumont, M. Henri Emmanuelli, M. Christian Estrosi, M. Alain Fauré, Mme Aurélie Filippetti, M. Marc Francina, M. Jean-Claude Fruteau, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Yann Galut, M. Daniel Gibbes, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Régis Juanico, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Dominique Lefebvre, M. Marc Le Fur, M. Jean-François Mancel, Mme Luce Pane, Mme Christine Pires Beaune, Mme Monique Rabin, M. Alain Rodet, M. Pascal Terrasse, M. Michel Vergnier, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Dominique Baert, M. Gilles Carrez, M. Pierre-Alain Muet, Mme Valérie Rabault

*Assistait également à la réunion.* - M. Patrick Ollier

