

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e 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 de la proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN) (n° 4445) (M. Dominique LEFEBVRE, rapporteur) 2
- Informations relatives à la commission 13
- Présences en réunion 13

Mardi

7 février 2017

Séance de 14 heures 15

Compte rendu n° 60

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
*Président***



La commission examine la proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN) (n° 4445) (M. Dominique Lefebvre, rapporteur).

M. le président Gilles Carrez. Notre commission se réunit aujourd'hui en urgence pour examiner une proposition de loi déposée par notre collègue Dominique Lefebvre, qui vient d'en être désigné rapporteur. Cette proposition de loi, que j'ai cosignée, vise à corriger un problème d'interprétation du droit existant, suite au vote d'un amendement dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2016, qui entraînerait des transferts massifs dont nous ne pouvions deviner la brutalité, aucune simulation n'ayant été effectuée – c'est malheureusement trop souvent le cas lorsqu'il s'agit des finances locales.

M. Dominique Lefebvre, rapporteur. J'ai déposé jeudi dernier une proposition de loi cosignée par notre président, Gilles Carrez, ainsi que par Olivier Dussopt, rapporteur pour avis de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT), Eduardo Rihan Cypel, Emeric Bréhier et Olivier Faure.

Nous souhaitons que cette proposition de loi soit adoptée avant la fin de la présente session, c'est-à-dire avant la fin février, dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et par le Sénat – ce qui est possible, puisque nous nous sommes concertés à cette fin avec nos collègues sénateurs et avec le Gouvernement.

Cette proposition de loi vise à revenir sur l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2016, qui a modifié les modalités de calcul des potentiels fiscaux des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Je suis bien conscient du fait que ce n'est pas une procédure habituelle qui vous est proposée : si l'Assemblée nationale, le Sénat et le Gouvernement travaillent main dans la main pour atteindre rapidement cet objectif, c'est à la fois pour des raisons de méthode et de fond.

Pour ce qui est de la méthode, l'amendement qui a conduit à l'introduction d'un article additionnel après l'article 26 a été déposé très tardivement – le jour même de la séance, à quinze heures trente. Présenté dans la soirée, il a été adopté sans débat et avec un avis de sagesse du Gouvernement. En commission des finances du Sénat, il a été adopté de manière conforme, mais sur la base d'une motivation différente de celui de l'Assemblée nationale. À l'Assemblée, il avait été expliqué que, du fait de sa rédaction, une disposition de la loi de finances pour 2016 relative aux communautés d'agglomération (CA) issues de SAN dépassait l'intention du législateur – ce qui n'était pas le cas ; au Sénat, la chose a été présentée comme une disposition particulière de calcul des potentiels fiscaux des communautés d'agglomération issues de SAN, qui n'avait pas vocation à s'appliquer de manière durable – ce sur quoi tout le monde est d'accord. À aucun moment il n'a été proposé de procéder à une étude d'impact des conséquences pour les collectivités concernées. Ces conséquences étant désormais connues, nous sommes maintenant obligés d'avoir, dans l'urgence, un débat qui aurait pu être organisé plus tôt, de manière sereine, si nous avions fait en sorte d'examiner dans de bonnes conditions cette affaire qui pose un problème tout à fait réel et sérieux.

Sur le fond, les CA issues de SAN bénéficient d'un dispositif dérogatoire de calcul du potentiel fiscal avec un coefficient de pondération qui remonte à la « loi Chevènement » de 1999, laquelle a unifié les modalités de calcul pour l'ensemble des groupements de ces dotations. Il se trouve que les SAN, qui avaient une mission particulière, se voyaient appliquer des dispositions spécifiques : du fait de la charge qui leur revenait, consistant à construire des logements et des équipements pour accueillir les populations nouvelles, ils ont atteint des niveaux d'endettement très importants, alors même que le développement économique et les recettes fiscales n'augmentaient que très progressivement. Un certain nombre de ces communautés d'agglomération issues de SAN continuent d'ailleurs à produire une grande quantité de logements : ainsi, à Cergy-Pontoise, nous construisons toujours 2 000 logements par an, alors que l'établissement public d'aménagement (EPA) n'a jamais dépassé les 2 500 dans ses plus belles années.

En rejoignant le « pot commun » en 1999, les SAN auraient dû perdre une très grande partie de leurs dotations, ce qui aurait rendu intenable leur situation financière ; c'est précisément pour éviter cela que l'on a mis en place un coefficient de pondération du potentiel fiscal. Et lorsque les SAN ont presque tous disparu au début des années 2000 – j'avais personnellement plaidé pour cette évolution –, les CA qui les ont remplacés ont continué à bénéficier de cette disposition.

Une nouvelle difficulté est apparue au moment où a été institué le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), à la suite d'autres réformes, notamment celle de la taxe professionnelle : on n'a alors pas repris la pondération du potentiel fiscal des SAN, ce qui s'est traduit par un alignement sur le régime de droit commun, avec des effets financiers toujours aussi incompatibles avec le poids historique de leurs investissements et leur endettement. Par le biais d'un amendement gouvernemental, la loi de finances pour 2013 a introduit le coefficient de pondération dans la mécanique du FPIC.

En loi de finances pour 2016, l'article auquel se rattache l'amendement de Christine Pires Beaune n'avait pas pour objet d'étendre cet avantage spécifique, mais de le maintenir pour les parties de territoire des communautés d'agglomération qui en bénéficiaient antérieurement. À défaut, la fusion dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) d'Évry avec Corbeil-Essonnes et d'autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), par exemple, aurait eu pour conséquence une perte intégrale et brutale de l'avantage.

Y a-t-il lieu de maintenir ces dispositions spécifiques ? Pour ce qui est des CA issues de SAN, le maintien de cet avantage particulier peut se justifier par le poids de la dette historique correspondant aux investissements réalisés pour la construction des équipements liés à l'accueil des populations nouvelles, mais aussi par le niveau des investissements indispensables à la poursuite du développement.

En tout état de cause, l'impact de cet amendement est passé inaperçu du fait des conditions dans lesquelles s'est faite son adoption, et ce sont finalement les cabinets financiers, qui préparent les budgets pour les collectivités et simulent les dotations, qui se sont rendu compte qu'il y avait un problème. C'est donc il y a dix jours seulement que les collectivités concernées, notamment en Île-de-France, mais également à Fos, ancienne ville nouvelle, ont été alertées. Quand une communauté d'agglomération perd le bénéfice du FPIC, cela se fait de façon dégressive sur trois ans ; mais quand elle devient contributeur, l'effet est immédiat et « plein pot »...

Ainsi, une communauté d'agglomération comme Saint-Quentin-en-Yvelines, contributeur net au FPIC, voit sa contribution passer de 3 millions d'euros à 15 millions d'euros entre 2016 et 2017 – soit 12 millions d'euros de plus pour une communauté d'agglomération dont les recettes réelles de fonctionnement doivent se situer entre 130 et 140 millions d'euros. Pour ce qui est de la communauté d'agglomération d'Évry, l'impact est, à l'horizon 2020, de 15 millions d'euros, dont 6 millions dès 2017 ; pour les communautés d'agglomération de la Vallée de la Marne – anciennement Marne-la-Vallée – et de Cergy-Pontoise, l'impact est de 9 millions d'euros, dont 3,8 millions d'euros dès cette année.

Comme vous le voyez, la suppression du dispositif se traduit par des conséquences insoutenables et brutales pour les collectivités concernées. Certes, plutôt que de revenir au système tel qu'il existait en 2016, il aurait mieux valu organiser dès à présent une sortie en sifflet. Nous n'en aurons malheureusement pas le temps, du fait de l'interruption des travaux parlementaires au 28 février. Il convient donc de se livrer à une analyse approfondie pour s'assurer que ce dispositif particulier, applicable aux CA issues de SAN, a vocation à disparaître : il n'a aucune raison, au regard de l'histoire, de durer *ad vitam aeternam* – auquel cas il conviendrait de se mettre d'accord sur un dispositif de lissage : dans l'exposé des motifs, j'ai proposé dix ans, ce pourrait être un peu moins. Mais il faut ménager un délai supportable pour les collectivités.

Les finances locales font partie de ces sujets sur lesquels il vaut mieux procéder à des études d'impact préalables. Certes, ce qui est accordé à ces collectivités, c'est autant qui ne bénéficiera pas à d'autres, et le montant du FPIC s'élève à 1 milliard d'euros. Mais la perte de son bénéfice aura des conséquences particulièrement brutales pour les collectivités concernées, alors même que les avantages que d'autres pourront retirer de cette évolution sont très limités. Dans ces conditions, il me semble que la meilleure solution consiste à revenir au dispositif antérieur, tout en prenant l'engagement de trouver une sortie en sifflet dans le cadre de la prochaine législature.

Mme Christine Pires Beaune. Les syndicats d'agglomération nouvelle, créés par la loi dite « Rocard » du 13 juillet 1983, ont été conçus comme des structures destinées à administrer certaines villes nouvelles de façon temporaire : à la fin des opérations de construction et d'aménagement, un décret en Conseil d'État déterminait la date d'achèvement, et la structure de gestion se transformait alors en communauté d'agglomérations. Neuf SAN ont ainsi été créés à partir de 1984 : un à Cergy-Pontoise, un à Évry, un à L'Isle-d'Abeau, dans l'Isère, un à Saint-Quentin-en-Yvelines, un à Sénart, un à Sénart-en-Essonnes, deux à Marne-la-Vallée et un au Val d'Europe. Le dernier a été créé en 1987.

La loi NOTRe a supprimé cette catégorie de structures au 1^{er} janvier 2017, mais dans les faits, la dernière a disparu dès le 1^{er} janvier 2016. Aujourd'hui, nous avons six communautés d'agglomération contenant une ex-SAN, plus la métropole de Marseille, qui comprend l'ex-SAN Ouest Provence. Ces sept intercommunalités profitent d'un régime dérogatoire en matière de calcul du potentiel fiscal pour la dotation d'intercommunalités, mais également, depuis l'adoption en 2013 d'un amendement du Gouvernement non examiné en commission des finances, d'une dérogation en matière de calcul du potentiel financier agrégé – non évoquée par Dominique Lefebvre –, qui sert au calcul FPIC.

En vertu de ces deux dérogations, la communauté d'agglomération du Grand Paris Sud Seine-Essonnes-Sénart, qui regroupe la communauté d'agglomération d'Évry, celle de Seine-Essonnes, celle de Sénart-Essonnes, celle de Sénart, ainsi que quelques communes, voit son potentiel fiscal réduit de 31 % et son potentiel financier agrégé réduit d'à peu près 27 %.

J'avoue que je me suis intéressée au sujet beaucoup trop tard, ce qui m'a empêchée de proposer une solution satisfaisante en temps voulu – mais par la suite, j'ai étudié le problème de manière très approfondie.

Pour ce qui est de la première dérogation, relative au calcul du potentiel fiscal pour la dotation d'intercommunalité c'est la loi de finances pour 2013 qui, par un amendement du Gouvernement, est revenue sur le calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux, comprenant une communauté d'agglomération issue d'un SAN. Toujours par voie d'amendement, c'est la loi de finances pour 2016 qui a étendu cette dérogation pour permettre aux communautés d'agglomération qui fusionnaient avec des SAN ou des métropoles – ceci en raison d'un engagement pris à l'égard de la métropole de Marseille – de continuer à en bénéficier.

Avec ce dispositif, c'est tout le potentiel fiscal, c'est-à-dire non seulement la part de cotisation foncière des entreprises (CFE) de l'ancien SAN, mais aussi la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), ainsi que la taxe d'habitation (TH) et la taxe foncière bâtie (TFB), qui se trouve pondéré par un coefficient – fixé à 0,55 en 2016.

Si l'on peut admettre, comme je le fais, qu'au regard des règles de la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF), on applique une réfaction sur les recettes économiques – plus élevées dans le cas des SAN –, je trouve anormal que l'on étende ce ratio à la TH et à la TFB. Ainsi, au motif qu'elle fut jadis un SAN, la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise se voit appliquer une minoration de 55 % de son potentiel fiscal, ce qui équivaut à un abattement de 48 millions d'euros. Du coup, les richesses économiques de cette communauté d'agglomération ne s'élevant qu'à 45 millions d'euros, on aboutit à un potentiel économique négatif ! Notons que personne ne s'est interrogé sur le potentiel de Val-de-Reuil et de Villeneuve-d'Ascq, qui sont des villes nouvelles mais n'avaient pas le statut de SAN...

La seconde dérogation, portant sur le FPIC, pose encore plus de problèmes dans la mesure où son montant est prédéterminé : ce que certains territoires ne payent pas, d'autres doivent le payer à leur place pour atteindre le milliard prévu. Le mécanisme redistributeur du FPIC repose principalement sur le potentiel financier agrégé par habitant, calculé non au niveau d'un EPCI, mais du territoire formé de l'EPCI et de ses communes membres. Par ailleurs, il est à noter que la population se trouve pondérée d'un coefficient multiplicateur qui favorise forcément les EPCI de taille importante – c'est le fameux coefficient logarithmique, également utilisé dans le potentiel financier agrégé.

L'extension de la dérogation appliquée au potentiel fiscal servant à calculer la dotation d'intercommunalité au potentiel financier agrégé, utilisé pour le FPIC, me semble illégitime. En effet, le FPIC n'a pas pour objet de comparer la richesse des EPCI entre eux, et encore moins en fonction de leur statut juridique : il n'y a pas un FPIC d'Essonne, un FPIC des CA, un FPIC des communautés urbaines et un FPIC des métropoles, mais un seul FPIC, et l'on compare des territoires entre eux.

Le SAN Val d'Europe étant resté un SAN jusqu'au 31 décembre 2015, son potentiel fiscal est pris en compte en totalité dans le potentiel financier agrégé pour le FPIC : ce territoire est donc contributeur. À compter du 1^{er} janvier 2016, il se transforme en CA, sur le même périmètre ; mécaniquement, la totalité de la part du potentiel fiscal agrégé du territoire, y compris sur la part TH et TFB est pondérée, et il devient bénéficiaire ! Où est la logique d'un tel système ?

L'abattement de la fraction du potentiel fiscal agrégé, que l'on prend en compte pour le FPIC de Cergy-Pontoise, atteint 99 millions d'euros, alors que la totalité des recettes économiques pour ce même territoire représente 74 millions d'euros : là encore, on se retrouve en fin de compte avec un potentiel fiscal économique négatif : moins 25 millions d'euros... Une telle conséquence est tout à fait injuste, car la logique du FPIC était bien de comparer des territoires entre eux au niveau de la métropole tout entière, et non de comparer des territoires en fonction de leur statut juridique à l'intérieur d'un périmètre particulier.

En fait, le problème remonte à l'adoption de l'amendement de 2013 : le législateur, qui n'avait pas corrigé le potentiel financier lors de la création du FPIC en 2012, ne l'a fait qu'en 2013, quand il a constaté certaines anomalies – un SAN, contributeur pour 538 millions d'euros en 2012, s'était retrouvé bénéficiaire à hauteur de 2 millions d'euros en 2013, sans changer de périmètre !

Si je peux admettre la première dérogation, parce que de lourds investissements ont été réalisés et qu'il reste des emprunts à rembourser, la seconde reste à mes yeux totalement incompréhensible. C'est la raison pour laquelle j'ai cherché à la corriger fin 2016 – maladroitement sur la forme, je le reconnais. Mais sur le fond, je suis persuadée d'avoir raison, et je ne voterai donc pas cette proposition de loi. Si les choses sont aussi claires que le dit Dominique Lefebvre, je demande immédiatement de confier mission à la Cour des comptes de mener une étude sur les neuf ex-SAN.

M. Charles de Courson. Je m'interroge, comme Christine Pires Beaune, sur cette proposition de loi. Dans son exposé des motifs, notre rapporteur ne défend pas le maintien du dispositif, mais dit qu'« *une évolution de ce mécanisme particulier qui n'a pas vocation à être pérenne est certes probablement nécessaire et devra être examinée dans le cadre d'une prochaine loi de finances* ». Pour ma part, j'estime que, telle qu'elle est rédigée, cette proposition de loi est anticonstitutionnelle.

Mme Monique Rabin. Je le pense également.

M. Charles de Courson. Dans la mesure où il convient à l'évidence de revenir au droit commun – le rapporteur lui-même le dit dans son exposé des motifs –, mais sachant qu'une telle évolution est difficile à accomplir dans le délai très court dont nous disposons, je propose de limiter l'application de la présente proposition de loi au seul exercice 2017, et de prévoir une mesure de retour au droit commun dans le cadre de la prochaine loi de finances. Je suggère donc d'adopter cette proposition de loi, sous réserve d'y adjoindre une disposition précisant que l'article unique ne s'applique que pour l'exercice 2017, ce qui nous laissera quelques mois pour trouver la solution appropriée.

M. Romain Colas. Je laisse les spécialistes, qualifiés ou autoproclamés, juger de la constitutionnalité de la mesure proposée... Je veux, quant à moi, aborder la question de ces fameux ex-SAN au fond. Il se trouve que je connais au moins l'un des territoires concernés par l'amendement à la loi de finances rectificative pour 2016, celui de Grand Paris Sud. À ce propos, je précise, à l'attention de ceux que le nom d'Évry fait fantasmer ou excite, que cette commune ne constitue pas la majeure partie de cette intercommunalité, dont le territoire est extrêmement étendu puisqu'il recouvre celui de trois ex-SAN. Toujours est-il qu'il s'agit de l'intercommunalité issue de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi NOTRe dont le taux d'endettement par habitant est le plus élevé. Non pas parce qu'elle a été mal gérée, mais parce que, structurellement, du fait de leur nature juridique – dont le régime est indissociable –, les

territoires concernés ont été obligés d'investir très massivement – on peut du reste s'interroger sur la manière dont l'État a tenu sa parole vis-à-vis d'eux –, et donc de faire appel à l'emprunt, pour construire les équipements rendus nécessaires par l'accroissement démographique exceptionnel de leur population, lié à leur statut de SAN.

Je veux bien que l'on s'interroge sur les régimes applicables aux dotations des ex-SAN ou à leur contribution au FPIC, mais il faut tenir compte de la réalité dans son ensemble. S'ils bénéficient d'un régime dérogatoire, c'est parce qu'ils ont eu un statut juridique dérogatoire et ont été soumis à des obligations dérogatoires, lesquelles ont contribué à placer ces collectivités dans une situation budgétaire et financière exorbitante du droit commun. Cela dit, je suis favorable à ce que nous sortions progressivement de ce régime, une fois que les opérations prévues à la naissance du SAN seront toutes achevées, ce qui n'est pas le cas dans les territoires que je connais. Et surtout, gardons-nous de prendre précipitamment une décision qui fragiliserait immédiatement, et dans des proportions importantes, des communautés d'agglomération qui ont déjà arrêté leurs stratégies financières, avec les difficultés que l'on sait puisque ces intercommunalités ont, pour beaucoup, été créées au 1^{er} janvier 2016. On nous propose, par ce texte, de perdre purement et simplement un an de travail de stratégie financière bâtie à périmètre juridique constant ! Le problème est, certes, réel, mais on ne saurait le régler de cette façon-là.

M. Yann Galut. Je découvre aujourd'hui que des députés socialistes peuvent désormais cosigner des propositions de loi avec des députés LR, alors qu'on nous avait indiqué, il y a quelques années, que ce n'était pas possible. Manifestement, il y a un changement, maintenant... Je m'en félicite, mais je regrette que celui-ci intervienne à quinze jours de la fin des travaux parlementaires car j'aurais volontiers cosigné certaines propositions de loi de nos collègues LR ou UDI – mais pas celle-là.

Par ailleurs, je suis très étonné qu'il ait été possible d'inscrire, en l'espace de deux ou trois semaines, cette proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, alors que des dizaines d'autres textes du groupe SER qui ont trait à des sujets autrement plus importants, notamment sur la lutte contre la fraude fiscale internationale, sont en attente. La méthode n'est donc pas acceptable ; ne serait-ce que pour cette raison, je voterai contre cette proposition de loi. J'ajoute que revenir sur une mesure que nous avons votée en conscience en séance publique me paraît être un coup de force qui n'est pas admissible.

Sur le fond enfin, l'amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2016 – que Christine Pires Beaune n'a pas proposé au débotté, durant une séance de nuit, mais dans le cadre d'un travail de réflexion qu'elle mène depuis plusieurs années sur la modification des règles de répartition – me paraissait aller dans le bon sens. Pour ces différentes raisons, je voterai donc contre cette proposition de loi, dont je précise, en outre, qu'elle n'a pas été validée, me semble-t-il, par le groupe SER.

M. Eduardo Rihan Cypel. Je voudrais éviter tout sectarisme politique et me concentrer sur le fond. Si je suis présent à cette réunion de la commission des finances, c'est pour défendre cette proposition de loi que j'ai cosignée, car je considère que ce qui compte, c'est la réalité, la vie de nos collectivités locales, notamment leur capacité financière d'affronter l'avenir. En tant que député d'une commune qui est en grande partie sortie d'une ville nouvelle, je puis vous dire que tous les élus de la nouvelle agglomération de Paris-Vallée de la Marne perçoivent l'amendement qui a été adopté au projet de loi de finances rectificative pour 2016 comme une injustice, au regard de la réalité concrète de ces territoires qui, depuis les années 1980, doivent réaliser des investissements massifs pour accueillir de nouvelles populations dans des proportions sans comparaison avec l'évolution démographique du reste du pays.

Romain Colas a raison : si ces territoires bénéficient de dérogations, c'est parce qu'ils sont dans une situation exceptionnelle, notamment eu égard à leur endettement, lié, je le rappelle, aux objectifs de développement et de construction de logements que leur avait assignés l'État. Dès lors que ces efforts continuent de peser sur les villes nouvelles, y compris depuis qu'elles sont sorties de ce statut, il me paraît juste de voter cette proposition de loi, afin de corriger les effets de cet amendement, qui est revenu sur une mesure datant de l'année 2013.

Évitons le faux débat qui consiste à opposer, d'un côté, les provinces, qui seraient pauvres, et, de l'autre, la région parisienne, qui serait très riche. Ce n'est pas aussi simple que cela. Je ne défends pas un territoire contre d'autres ; je demande que l'on respecte les efforts consentis par les villes nouvelles pour atteindre les objectifs que leur avait fixés l'État. Ce n'est pas facile pour les élus locaux. Je pense à la communauté d'agglomération du Val d'Europe ou à celle de Paris-Vallée de la Marne, qui ont besoin de cette disposition pour se préparer à sortir en douceur de ce statut dérogatoire, sortie que nous voulons tous. Cette proposition de loi vise tout simplement à rétablir la justice entre les Français et entre les territoires.

M. le président Gilles Carrez. Il se trouve qu'avant d'être élu député, je dirigeais le secrétariat général des villes nouvelles, dont je connais donc très bien les données budgétaires et financières. Le statut dérogatoire dont elles ont bénéficié au départ était absolument indispensable : on parlait de rien – Marne-la-Vallée n'était à l'époque que des champs de betteraves et de maïs – et il fallait accueillir de nouveaux habitants dans les meilleures conditions possibles. On leur a ainsi demandé des efforts considérables. Dans les années 1970 et 1980, par exemple, on a atteint jusqu'à 15 000 mises en chantier, dont plus des deux tiers étaient constitués de logements sociaux – locatifs et accession –, dans les seules cinq villes nouvelles de l'Île-de-France. Il a donc fallu élaborer des systèmes de soutien à l'investissement et accepter des niveaux d'endettement colossaux. Je me souviens d'ailleurs d'avoir passé des nuits entières à rassurer les élus de SAN, pour qui j'avais beaucoup de sympathie, et à les convaincre de poursuivre l'effort, car, croyez-moi, il est très difficile d'accueillir, à chaque rentrée scolaire, des centaines de familles nouvelles.

Une fois député, j'ai suivi de près les mécanismes qui ont accompagné ce statut dérogatoire. Je précise, du reste, que chacun des élus de ces villes nouvelles souhaitait sortir de ce statut et que j'ai moi-même remis au Gouvernement, en 1993, un rapport dans lequel je plaidais en faveur d'un retour le plus rapide possible au droit commun, mais en prévoyant un certain nombre de mesures transitoires. Toujours est-il que, comme l'a dit Christine Pires Beaune, dès la « loi Chevènement » de 1999, on a pris des dispositions spécifiques, qu'il a fallu ensuite maintenir, d'une part, parce que cet endettement colossal existe toujours et, d'autre part, parce que l'on continue à demander à ces collectivités un effort considérable d'accueil et de construction de logements, en particulier de logements sociaux. Sans ses cinq ex-villes nouvelles, la construction s'effondrerait en Île-de-France ! Selon moi, qui dirigeais pourtant la partie relevant de l'État, le maillon le plus vulnérable a toujours été les élus locaux, les syndicats d'agglomération nouvelle : c'est eux qu'il fallait protéger, conforter et rassurer, car ils avaient à relever un défi considérable.

Par ailleurs, dès le départ, nous nous sommes battus pour que, contrairement aux ZUP, les SAN accueillent des entreprises, de manière à respecter un équilibre entre habitat et emploi. Un emploi par logement, c'était la règle d'or, et nous avons plutôt bien réussi. Du coup, dans les années 1990, les potentiels fiscaux des SAN n'étaient pas mauvais, même à L'Isle-d'Abeau, dans l'Isère. Mais cette richesse n'était qu'apparente puisque leurs dettes

étaient colossales et qu'ils devaient continuer à accueillir de nouveaux habitants. De législature en législature, chaque fois qu'a été créé un nouveau dispositif, tel que le potentiel financier agrégé ou le FPIC, le Gouvernement, quelle qu'ait été la majorité, a pris des mesures pour permettre la transition.

Il est vrai qu'aujourd'hui, nous sommes confrontés à un problème. Je comprends l'analyse de Christine Pires Beaune, qui s'est aperçue qu'outre la question de la dotation d'intercommunalité, se posait celle du FPIC. Moi-même, je plaide coupable, je n'ai pas compris que son amendement déstabiliserait le système du jour au lendemain. Or ce n'est pas possible. En effet, que décideront les élus des villes nouvelles ? Ils renonceront à toute nouvelle attribution de permis de construire, et ils auraient raison ! Nous risquerons ainsi de manquer, dans les six mois qui viennent, de 3 000 ou 5 000 logements dans notre région. Néanmoins, je suis tout à fait d'accord avec elle sur la nécessité de prendre le problème de la transition à bras-le-corps, notamment en ce qui concerne le FPIC. Mais cela suppose tout un travail pour parvenir à un atterrissage en douceur. De fait, il n'est pas possible que des territoires devenus objectivement riches – et c'est une réussite dont on doit être fier – continuent d'être bénéficiaires du FPIC. Ce n'est pas durable. Nous devons donc imaginer un dispositif de sortie en biseau.

J'ai signé volontiers cette proposition de loi car je mesure bien le problème, mais nous n'avons pas encore trouvé une solution satisfaisante. Charles de Courson a fait une proposition ; il y en a probablement d'autres. En tout état de cause, si j'avais compris que l'amendement de Christine Pires Beaune pouvait provoquer de tels bouleversements, je m'y serais opposé. Au demeurant, j'ai lu attentivement le compte rendu des débats : l'amendement a été présenté en séance comme un amendement technique visant à revenir sur une mauvaise interprétation de l'amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2016. Or, il ne s'agissait pas du tout de cela, puisqu'il s'agissait de supprimer le coefficient de pondération.

Permettez-moi de dire un mot de ce coefficient. Puisque, après vingt ans d'efforts, l'équilibre entre habitat et emploi a été atteint, il a fallu tenir compte du surcroît d'endettement en corrigeant à la baisse le potentiel financier. Pour ce faire, on multiplie celui-ci par le rapport entre le potentiel financier moyen des communautés d'agglomération et le potentiel financier moyen des SAN. Cela donne un coefficient en général inférieur à 1, mais qui tient compte de leur spécificité par rapport aux communautés d'agglomération, puisque les SAN n'ont pas les mêmes structures d'endettement ni les mêmes objectifs d'accueil de logements sociaux.

Je ne considère donc pas cette proposition de loi comme la réponse définitive à ce problème. Il nous faut trouver un dispositif de sortie en biseau. Vous voyez, monsieur Galut, si un abominable membre de l'opposition a cosigné cette proposition de loi, c'est pour la bonne cause !

M. Yann Galut. Mais sur le fond, j'en suis satisfait ! Je demande seulement à avoir le même droit...

Mme Monique Rabin. Je soutiens la position de Christine Pires Beaune, qui a beaucoup travaillé sur cette question et qui nous appelle à rejeter cette proposition de loi. Pour des raisons de forme, tout d'abord. Ce texte doit en effet être très bien défendu, pour être inscrit aussi rapidement à l'ordre du jour de l'Assemblée et être examiné en séance publique dès jeudi, un jour où il est probable que très peu de députés seront présents, de sorte que son

adoption est acquise d'avance... Ajoutons qu'il n'a fait l'objet d'aucune discussion en interne. À partir du moment où un dysfonctionnement était repéré, au moins aurait-on pu en discuter...

Pour des raisons de fond, ensuite. Il ne s'agit pas, pour moi, d'opposer les territoires ruraux aux territoires urbains, dont certains sont durement frappés, mais je tiens à rappeler que les SAN ne sont pas les seuls territoires à rencontrer des difficultés. Certaines communes du Pas-de-Calais ou des environs de Saint-Étienne, par exemple, où il n'existe pas de SAN, sont dans l'impossibilité d'investir. Or, on cherche à résoudre le problème en tenant compte d'un statut, et non pas de la situation de l'emploi et des besoins d'investissement. Il serait du reste intéressant de comparer la carte de ces territoires avec celle du vote en faveur du Front national...

Mme Véronique Louwagie. Le premier point que je souhaiterais évoquer concerne la méthode. En effet, si nous examinons cette proposition de loi aujourd'hui, c'est parce que nous n'avons pas disposé des simulations nécessaires lors du vote de l'amendement au projet de loi de finances rectificative. Il est nécessaire que non seulement les projets de loi mais aussi les amendements de cette nature, en tout cas ceux qui touchent aux collectivités territoriales, fassent l'objet de véritables simulations tant il est vrai que, à chaque fois que l'on touche à un élément, cela entraîne de multiples répercussions.

Deuxièmement, nos débats montrent que les mécanismes actuels de dotation aux collectivités sont très complexes, au point qu'ils sont devenus illisibles et incompréhensibles à un grand nombre de personnes. J'entends que le dispositif actuel aboutirait à une situation insoutenable, et il faut que la raison l'emporte. Mais chacun reconnaît qu'il existe un véritable problème et que la solution idéale consisterait dans un dispositif en sifflet. Nous devons donc nous donner les moyens de débattre à nouveau de cette question. C'est pourquoi la proposition de Charles de Courson de limiter l'application de cette mesure transitoire à la seule année 2017 me semble intéressante, de même que la suggestion de Christine Pires Beaune de demander à la Cour des comptes un rapport sur les SAN.

M. le rapporteur. S'agissant de la procédure, je ne souhaite pas polémiquer ; j'ai bien entendu les propos des uns et des autres. Je précise simplement que nous ne débattrions pas de cette question aujourd'hui si nous avions pu l'examiner dans des formes qui conviennent à la démocratie parlementaire lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2016. Je rappelle en effet que l'amendement dont il est question a été déposé hors délai, cinq heures avant son examen en séance publique, sans avoir fait l'objet d'une évaluation et accompagné d'un exposé sommaire qui n'en donnait pas la véritable explication. Relisez-le, mes chers collègues, relisez le compte rendu des débats de la séance publique du 7 décembre 2016 et celui de la réunion de la commission des finances du Sénat ! Lors de cette réunion, les sénateurs ont estimé que, contrairement à ce qui avait été dit à l'Assemblée, il ne s'agissait pas de corriger une erreur de plume ou un dépassement de l'intention du législateur, mais bien de supprimer l'avantage accordé aux SAN dans la loi de finances pour 2016. Et sans aucune évaluation...

En tout état de cause, Christine Pires Beaune et moi avons un point de divergence fondamental, puisqu'elle met en cause la légitimité historique du traitement spécifique dont bénéficient les communautés d'agglomération issues de syndicats d'agglomération nouvelle, en raison des charges qu'elles ont dû supporter. Je rappelle qu'une ville comme Cergy comptait 2 000 habitants en 1969, 17 000 en 1977, 37 000 en 1987 et qu'en quinze ans de mandat, j'ai porté leur nombre de 52 000 à 64 000. Entre 500 et 800 logements y sont

construits chaque année. En décembre, nous avons décidé, d'une part, de réaliser 7,5 millions d'euros d'économies sur les dépenses de fonctionnement et, d'autre part, d'augmenter les impôts de 7 millions, dans le cadre d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) de 300 millions d'euros qui nous permettra de construire notamment six groupes scolaires, ainsi que des crèches et d'autres équipements associés.

Construire des logements dans une ville nouvelle, c'est densifier, c'est maintenir 30 % de logements sociaux ; c'est, en effet, accroître les charges. Aujourd'hui, certains élus augmentent les impôts, et l'assument devant les contribuables, pour construire du logement social. Alors que nous avons une trajectoire financière pluriannuelle, que nous cherchons à maîtriser notre niveau d'endettement, qui est actuellement de 200 %, nous devrions, en sus de l'effort collectif auquel nous participons comme les autres collectivités – pour le territoire de Cergy-Pontoise, la contribution au redressement des finances publiques représente, pour les années 2014-2017, 21 millions d'euros –, subir une perte de ressources à hauteur de 9 millions, soit un effort supplémentaire de 50 % ! Il ne s'agit pas de maintenir indéfiniment le dispositif, mais laissons aux trajectoires le temps de s'ajuster.

Sur le fond, nous sommes d'accord : ce dispositif doit s'éteindre progressivement dans le cadre d'une sortie en sifflet. C'est pourquoi je vous propose de voter la proposition de loi en l'état et de confier à nos successeurs le soin de reprendre le débat durant la prochaine législature. Je ne vois pas d'inconvénient à déposer, en séance publique, un amendement visant à demander au Gouvernement ou à la Cour des comptes un rapport sur la justification du régime dérogatoire dont bénéficient les SAN et les conditions dans lesquelles il peut y être mis fin dans un délai à convenir, afin d'être certain que le projet de loi de finances pour 2018 comporte une disposition sur ce point. Encore une fois, le président de Saint-Quentin-en-Yvelines, celui de Grand Paris Sud, celui de Paris-Vallée de la Marne, tous sont d'accord pour engager un processus de sortie en sifflet de ce système dérogatoire.

Mme Christine Pires Beaune. Comme je l'ai expliqué, je ne voterai pas contre cette proposition de loi par hostilité envers ces territoires. Autant la première dérogation est contestable, car elle englobe les impôts sur les ménages alors qu'elle ne devrait concerner que les impôts économiques – mais tous les impôts économiques –, autant la disposition concernant le FPIC ne me paraît pas acceptable. En réalité, le péché originel date de 2013 : en 2012, lors de la création du FPIC, nous n'avons pas corrigé le potentiel financier agrégé qui, encore une fois, compare des territoires entre eux, indépendamment de leur statut. Or, je ne peux pas admettre que le SAN du Val Maubuée qui, en 2012, contribuait au FPIC à hauteur de 750 000 euros se retrouve en 2015 bénéficiaire de 2 millions d'euros, car ces 2 millions sont pris ailleurs... Quant à la contribution au redressement des finances publiques, je suis désolée, monsieur le rapporteur, mais c'est 2 % des recettes réelles de fonctionnement pour tout le monde ! J'entends l'argument selon lequel ces communautés ont des charges nouvelles liées au logement, mais je connais une commune, située dans un territoire défavorisé, dont le nombre d'habitants est passé rapidement de 1 900 à 20 000 habitants, qui doit faire face à d'énormes problèmes de logement, et qui est pourtant contributrice au FPIC !

La commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de loi.

Article unique

(articles L. 2336-2 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales)

Pondération du potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues de SAN

M. le président Gilles Carrez. Notre commission ayant toujours eu le souci d'éviter de provoquer une déstabilisation brutale, je me rallierai volontiers à la proposition de Charles de Courson de limiter l'application de ce texte à l'année 2017 et à celle du rapporteur de demander au Gouvernement un rapport sur un dispositif transitoire, sachant que celui-ci traitera probablement de façon différenciée, madame Pires Beaune, la question de la dotation d'intercommunalité et celle du FPIC, qui sont de nature différente. J'insiste sur ces deux réserves concernant la durée d'application et la demande de rapport.

M. Charles de Courson. Sous réserve du dépôt de ces deux amendements, je suis d'accord.

La commission adopte l'article unique de la proposition de loi sans modification.

En conséquence, la proposition de loi est adoptée sans modification.

*

* *

Informations relatives à la commission

1.– La commission a nommé M. Dominique Lefebvre rapporteur sur la proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN) (n° 4445).

2.– La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 85 648 353 euros en autorisations d'engagement (AE) et 76 879 900 euros en crédits de paiement (CP), du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* à destination du programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* de la mission *Enseignement scolaire*.

Ce décret correspond au transfert de crédits au titre de la dotation en faveur des opérations de construction des lycées de Nouvelle-Calédonie et de la dotation en faveur des établissements scolaires du second degré de Mayotte.



Membres présents ou excusés

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

Réunion du mardi 7 février 2017 à 14 heures 15

Présents. - M. François André, Mme Karine Berger, M. Jean-Claude Buisine, M. Gilles Carrez, M. Romain Colas, M. Charles de Courson, M. Alain Fauré, M. Yann Galut, M. Marc Goua, M. Dominique Lefebvre, Mme Véronique Louwagie, M. Jean-François Mancel, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Eduardo Rihan Cypel, Mme Claudine Schmid, M. Michel Vergnier

Excusés. - M. Éric Alauzet, M. Dominique Baert, M. Alain Claeys, M. Olivier Dassault, M. Henri Emmanuelli, M. Olivier Faure, M. Jean-Claude Fruteau, M. Joël Giraud, M. David Habib, M. Marc Le Fur, M. Hervé Mariton, M. Philippe Vigier

