



N° 278

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 235)
de finances pour 2018

TOME VII

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. PAUL MOLAC
Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2017 pour le présent projet de loi de finances. À cette date, **100 % des réponses** attendues étaient parvenues à votre rapporteur pour avis.

Votre rapporteur en remercie le Gouvernement.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDES RÉGIONS FACE AU DÉFI DE LA COOPÉRATION ET DE LA COHÉSION TERRITORIALES | 7 |
| I. REDONNER SENS À L'ACTION RÉGIONALE | 7 |
| A. LA CRÉATION DE GRANDES RÉGIONS INTÉGRANT EN LEUR SEIN DES TERRITOIRES HÉTÉROGÈNES..... | 7 |
| B. UNE GOUVERNANCE RESPECTUEUSE DES DYNAMIQUES LOCALES ET ASSURANT UN LIEN DE PROXIMITÉ | 10 |
| 1. Une action régionale territorialisée | 10 |
| 2. L'émergence de nouveaux sous-ensembles au sein des régions | 11 |
| II. LE RECOURS À LA DIVERSIFICATION TERRITORIALE POUR ASSURER UNE MEILLEURE COOPÉRATION ENTRE ACTEURS LOCAUX | 12 |
| A. UNE ADAPTATION DES COMPÉTENCES RÉGIONALES AUX BESOINS DE LEUR TERRITOIRE | 12 |
| 1. Un changement de culture administrative à promouvoir | 12 |
| 2. Des outils innovants pour approfondir les politiques régionales | 15 |
| a. La nécessité d'encourager l'expérimentation..... | 16 |
| b. La délégation de nouvelles compétences de l'État aux régions | 17 |
| c. L'exercice d'un pouvoir normatif régional | 17 |
| B. UNE RÉGIONALISATION PLUS ABOUTIE DANS LE CADRE D'UNE COOPÉRATION TERRITORIALE RENOUVELÉE | 18 |
| 1. La conférence territoriale d'action publique, espace de concertation régional à renforcer | 19 |
| 2. La nécessité d'un contexte propice à la coopération régionale..... | 20 |

| | |
|--|----|
| SECONDE PARTIE : LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » | 21 |
| I. DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE À LA CONTRACTUALISATION : UN PACTE FINANCIER ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS POUR LE REDRESSEMENT DES FINANCES LOCALES | 22 |
| A. UNE CONTRIBUTION AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES QUI A PU FRAGILISER CERTAINS TERRITOIRES | 22 |
| 1. Des baisses de dotations successives au titre de la CRFP..... | 22 |
| 2. La fixation d'un objectif de dépense publique locale à respecter | 24 |
| 3. Les effets de l'effort réalisé par les collectivités territoriales sur leur situation financière..... | 25 |
| a. Des dépenses locales mieux maîtrisées mais marquées par une baisse importante des dépenses d'investissement..... | 25 |
| b. Une hausse des recettes des collectivités qui a contribué à stabiliser leurs ressources globales | 26 |
| B. LE PACTE FINANCIER PROPOSÉ AUX COLLECTIVITÉS POUR POURSUIVRE LEURS EFFORTS SANS DÉSÉQUILIBRER LES TERRITOIRES | 27 |
| C. LES DISPOSITIONS DU PLF 2018 ET DU PLFP 2018-2022 | 29 |
| 1. Les dispositions du PLFP 2018-2022 renforcent les règles encadrant les finances locales tout en associant davantage les élus locaux au respect des trajectoires retenues..... | 29 |
| 2. Les dispositions du PLF 2018 confirment l'engagement de l'État à stabiliser les ressources des collectivités territoriales et à encourager l'investissement | 31 |
| II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » | 35 |
| A. LES CRÉDITS DE LA MISSION RCT REPRÉSENTENT 3,6 % DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | 35 |
| B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME ET ACTION | 40 |
| 1. Un programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » dédié notamment au soutien à l'investissement local..... | 41 |
| 2. Le programme 122 « Concours spécifiques et administration » | 44 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 47 |
| PERSONNES ENTENDUES | 55 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Partant de la conviction qu'il fallait « *réformer les territoires pour réformer la France* »⁽¹⁾, les réformes territoriales engagées au cours de la précédente législature ont profondément revisité l'organisation et les compétences de chaque échelon de collectivités.

Il s'agissait, en effet, de répondre aux principales difficultés posées par notre organisation territoriale, à savoir la présence de trop nombreux acteurs locaux, se concurrençant souvent sur les mêmes missions et ne garantissant pas la qualité de service public attendue au regard des dépenses engagées.

Les objectifs poursuivis étaient ainsi de rationaliser le maillage territorial par la diminution du nombre de collectivités, de mieux répartir les compétences entre échelons et de renforcer la coopération, notamment au sein des régions et des intercommunalités.

Toutefois, ces réformes n'ont pas permis d'atteindre pleinement ces objectifs, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport annuel sur les finances publiques locales⁽²⁾ au travers de trois constats :

– **la nouvelle architecture territoriale demeure complexe** et semble parfois aller à contre-courant de dynamiques locales ;

– l'« **enchevêtrement compliqué des compétences** » constitue toujours **un frein** à l'efficacité des politiques publiques ;

– les réformes en cours se traduisent par **de nombreux chantiers administratifs qui emportent des « risques de coûts supplémentaires »** appelant une « *attention particulière* » et la responsabilisation des acteurs locaux.

Ce premier bilan en demi-teinte trouve plusieurs explications.

En premier lieu, les grandes réformes destinées à être appliquées uniformément sur le territoire achoppent sur la diversité des situations et des besoins locaux. Il en résulte une multiplication de mesures prévoyant des exceptions, voire un renoncement à des mesures de simplification. À titre

(1) Communiqué de presse du Président de la République, M. François Hollande, 2 juin 2014.

(2) Les finances publiques locales, *Cour des comptes*, octobre 2017.

d'exemple, la suppression du département, envisageable dans certains territoires, ne semble pas pertinente dans d'autres. De même, le bon échelon pour l'exercice d'une compétence n'est pas nécessairement le même en zone dense et urbaine ou en zone diffuse et rurale.

En second lieu, la difficulté de mener de front un vaste chantier administratif et une forte réduction de la dépense publique locale a été sous-estimée, ce qui a pu susciter l'inquiétude, et parfois la défiance, des élus locaux vis-à-vis des décisions prises par le législateur.

Par conséquent, si ces réformes visaient à rendre plus efficace l'action publique locale pour les citoyens et moins dispendieuse pour les comptes publics, « [elles ne sont pas allées] au bout des éléments de simplification qui sont pourtant nécessaires »⁽¹⁾ et ont insuffisamment pris en compte les dynamiques locales existantes.

Les réformes relatives aux régions sont représentatives de ces deux limites : si l'on peut se féliciter que le rôle de cet échelon en tant que coordinateur des politiques publiques locales sur leur territoire ait été renforcé par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM »)⁽²⁾ et par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »)⁽³⁾, le nouveau découpage de la carte régionale⁽⁴⁾ a rendu leur présence plus diffuse sur certains territoires et a pu en déséquilibrer certains autres.

Par conséquent, **les régions sont aujourd'hui confrontées à des exigences difficilement conciliables** : s'affirmer comme un échelon stratégique capable d'élaborer des politiques communes à l'échelle de vastes territoires, sans paraître hégémoniques et tout en maintenant un lien de proximité avec les acteurs locaux et les citoyens.

C'est aux régions de définir l'équilibre qui permettra de répondre à ces exigences par des solutions politiques et administratives innovantes.

Les réformes passées auront ainsi eu ce mérite : en confrontant les collectivités territoriales à des chantiers d'ampleur ne répondant pas toujours aux besoins de leurs citoyens et de leur territoire, elles les ont incitées à reprendre l'initiative pour donner du sens à leur action. Les régions sont en première ligne de ce mouvement et disposent pour cela de nombreux outils de coopération territoriale et d'expérimentation dont elles doivent à présent se saisir.

(1) Discours du Président de la République lors de la Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017.

(2) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(3) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(4) Issu de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDES RÉGIONS FACE AU DÉFI DE LA COOPÉRATION ET DE LA COHÉSION TERRITORIALES

I. REDONNER SENS À L'ACTION RÉGIONALE

Depuis la reconnaissance des régions comme collectivités territoriales de plein exercice par la loi du 2 mars 1982 ⁽¹⁾, leur capacité d'action s'est fortement accrue. Toutefois, ces dernières ont pu éprouver des difficultés à s'affirmer au sein de l'organisation territoriale.

En effet, longtemps perçues comme l'échelon le plus adapté pour conduire les politiques d'aménagement du territoire, sans véritable ancrage culturel ou social, à l'exception de la Bretagne, de la Corse ou de l'Alsace, les régions ont tenté, à mesure que leur rôle institutionnel s'étoffait, d'accroître la visibilité de leurs interventions et des coopérations territoriales nouées avec les autres acteurs locaux et l'État.

La réforme récente de la carte régionale et la création de grandes régions constituent, en ce sens, un nouveau défi : l'identification de l'action régionale sur de vastes territoires, souvent hétérogènes, nécessite en effet de mettre en œuvre une gouvernance au service d'une plus forte cohésion territoriale.

A. LA CRÉATION DE GRANDES RÉGIONS INTÉGRANT EN LEUR SEIN DES TERRITOIRES HÉTÉROGÈNES

Le découpage de la carte régionale issue de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a reposé sur le présupposé, loin de faire l'unanimité, qu'un territoire vaste serait plus efficace pour coordonner les politiques publiques locales et plus compétitif au regard des autres régions européennes. Plusieurs rapports, en amont de cette réforme, ont ainsi souligné que :

– « *l'insuffisance de la taille, mais surtout du poids démographique et économique des régions françaises, comparées à leurs homologues européennes (notamment à nombre de länder allemands) pénalise leur action et les possibilités de coopération décentralisée* » ⁽²⁾ ;

(1) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(2) Pour un big-bang territorial. Dix principes pour clarifier l'organisation territoriale française, rapport d'information de MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas en conclusion des travaux d'une mission d'information sur La clarification des compétences des collectivités territoriales présidée par M. Jean-Luc Warsmann n° 1153, déposé le 8 octobre 2008.

– « la constitution de grandes régions, sans ambition de proximité mais qui auraient une réelle vocation d'aménagement du territoire [est recommandée]. La cohérence d'une politique sur un espace suffisamment vaste reposera sur le lien entre les collectivités territoriales de proximité (le département et les communes, principalement) avec la région, collectivité territoriale d'aménagement du territoire »⁽¹⁾;

– « doter les régions françaises d'une taille critique [leur permettrait] d'exercer à la bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficience. »⁽²⁾

La nouvelle carte régionale a ainsi substitué aux 21 régions métropolitaines **12 nouvelles régions**⁽³⁾ **plus étendues, à la population plus homogène et au produit intérieur brut (PIB) par habitant plus élevé.**

Parmi elles, 7 régions sont issues d'un regroupement, soit de deux régions (Auvergne et Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche-Comté, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Picardie, Basse-Normandie et Haute-Normandie), soit de trois régions (Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne, Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes).

5 régions sont demeurées inchangées, soit la Bretagne, le Centre-Val de Loire, l'Ile-de France, les Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Au cours du premier semestre 2016, chaque région a adopté une résolution indiquant son nom et son chef-lieu, l'emplacement de l'hôtel de la région, les règles de détermination des lieux de réunion des différentes instances régionales et le programme de gestion des implantations immobilières.

Votre rapporteur avait regretté, lors du débat parlementaire, que le choix des nouvelles limites régionales ne prenne pas suffisamment en compte les identités régionales qui s'étaient développées au cours des dernières décennies ou qui résultaient d'une longue histoire commune, dans le cas de la Bretagne et de la Loire-Atlantique ou de l'Alsace. Les limites territoriales retenues ont, en effet, été déterminées par des niveaux de population et de superficie à atteindre, sans que le sentiment d'appartenance à un territoire, qui constitue pourtant un moteur de développement indiscutable, ne soit toujours respecté.

(1) Rapport d'information n° 49 (2013-2014), Des territoires responsables pour une République efficace de M. Yves Krattinger, fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République du Sénat.

(2) Exposé des motifs du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, n° 635, déposé le 18 juin 2014 au Sénat.

(3) Auxquelles s'ajoute la collectivité territoriale de Corse qui doit être créée au 1^{er} janvier 2018.

CARTE DES 22 RÉGIONS



CARTE DES 12 RÉGIONS ISSUES DE LA RÉFORME ET DE LA COLLECTIVITÉ UNIQUE DE CORSE



Cette réforme a conduit à atténuer les principales inégalités entre grandes régions puisqu'entre 2015 et 2016 :

– la population moyenne des régions a augmenté de 70 % (passant de 3,03 millions d'habitants à 5,17 millions d'habitants) et les écarts de population

entre régions ⁽¹⁾ ont été réduits de 1 à 9 (entre le Limousin et Rhône-Alpes) à 1 à 3 (entre Centre-Val de Loire et Auvergne-Rhône-Alpes) ;

– leur superficie moyenne a presque doublé (de 25 500 à 44 600 km²), les écarts de superficie diminuant également ⁽²⁾ de 1 à 5 (entre l’Alsace et Midi-Pyrénées) à 1 à 3 (entre Bretagne et Nouvelle-Aquitaine) ;

– enfin, les écarts de PIB par habitant se sont également resserrés « *puisque les anciennes régions les moins favorisées à cet égard (Franche-Comté, Limousin, Lorraine et Picardie) ont été rattachées à des ensembles plus équilibrés.* » ⁽³⁾

Toutefois, l’amélioration des moyennes régionales ne doit pas masquer les inégalités territoriales qui se retrouvent désormais au sein de ces nouveaux ensembles. De plus, la taille et/ou le nombre d’habitants ne constituent pas, en eux-mêmes, un gage d’efficacité. La grande taille géographique peut même s’avérer être un frein à l’action publique, à la différence des compétences et des capacités d’adaptation réglementaires et financières qui font la force et l’efficacité des régions. Or, de ce point de vue, les régions françaises font pâle figure au regard des standards en vigueur en Europe.

Les régions devront ainsi poursuivre une politique active de cohésion et de solidarité territoriale pour réussir à recréer les conditions d’un « vivre ensemble » indispensable à toute politique locale.

B. UNE GOUVERNANCE RESPECTUEUSE DES DYNAMIQUES LOCALES ET ASSURANT UN LIEN DE PROXIMITÉ

1. Une action régionale territorialisée

Chargées de conduire des politiques stratégiques sur de vastes territoires, les régions doivent adapter leur gouvernance de manière à fédérer autour d’orientations et de projets communs des territoires parfois très différents en termes de tissu économique, de population et de services publics. Cela nécessite de maintenir un ancrage de proximité permettant une évaluation fine des résultats obtenus sur le terrain.

À cette fin, les nouvelles régions semblent privilégier une organisation multisites. À titre d’exemple, dans la région Grand Est, en complément des trois Maisons de la Région installées à Strasbourg (siège du conseil régional),

(1) Hors Ile-de-France, Corse et outre-mer.

(2) *Idem.*

(3) *Rapport annuel de la Cour des comptes sur les finances locales précité. La Cour souligne, par ailleurs, « la situation particulière de la région Île-de-France dont le PIB (53 921 € par habitant) demeure fortement supérieur à celui des autres régions (31 104 euros en Auvergne-Rhône-Alpes et 25 629 euros dans les Hauts-de-France). »*

Metz (accueil des sessions plénières du conseil régional) et Châlons-en-Champagne (siège du conseil économique, social et environnemental régional – CESER)⁽¹⁾, douze agences territoriales sont réparties sur un territoire de 57 000 km².

Chacune d'entre elles compte une trentaine d'agents dédiés principalement à la gestion des lycées et des transports scolaires, ainsi qu'à la mise en œuvre des politiques de développement territorial sur l'espace qu'elles couvrent.

Dans les Pays-de-la-Loire, la région s'est appuyée sur les départements pour mettre en œuvre les politiques régionales : des agents régionaux sont accueillis au sein de leur administration et des guichets uniques sont mis en place en Mayenne, Vendée et Loire-Atlantique.

Les élus régionaux sont également appelés à participer à cette territorialisation de la gouvernance : en Nouvelle-Aquitaine, par exemple, le maillage du territoire (qui s'étend sur 84 000 km²) est assuré par un réseau de 37 élus de territoire appelés à devenir les interlocuteurs privilégiés des acteurs locaux.

Ces démarches mises en œuvre sous différentes formes par toutes les régions répondent à une même nécessité : pour qu'elles soient en capacité de mener à bien les politiques qui leur sont confiées, ces dernières doivent refonder un lien d'appartenance favorable à la conduite de projets régionaux.

2. L'émergence de nouveaux sous-ensembles au sein des régions

L'importance de la superficie des régions et la fragilité, pour certaines d'entre elles, du lien qui unit les territoires en leur sein, peuvent conduire à la création de sous-ensembles en cas :

– d'échec de la politique régionale à résorber progressivement les inégalités entre les territoires, ce qui pourrait inciter certains acteurs à recréer des espaces distincts de coopération ;

– d'affirmation culturelle et sociale de certains territoires et de leur regroupement au sein de nouvelles entités pour la poursuite d'intérêts communs à un niveau infra-régional.

L'exemple le plus emblématique de ce dernier facteur est l'Alsace, rattachée à la région Grand-Est alors même qu'elle présente une forte et ancienne identité régionale.

Ainsi, si le Président de la République a récemment réaffirmé son souhait de ne pas revenir sur le découpage de la carte régionale, il s'est dit

(1) Par ailleurs, l'administration régionale est elle-même répartie entre ces trois sites : huit directions générales sont situées à Strasbourg, cinq à Metz et trois à Châlons-en-Champagne.

favorable à la création d'une « entité Alsace » au sein du Grand est. Les deux départements pourraient ainsi fusionner et être dotés de compétences supplémentaires ⁽¹⁾.

Cette proposition illustre le pragmatisme dont il est possible de faire preuve pour adapter les réformes aux dynamiques locales. Comme le soulignait à nouveau le Président de la République devant la Conférence nationale des territoires ⁽²⁾, *« les défis sont ainsi profondément différents selon les territoires, mais avec des exigences qui sont communes à tous ces territoires, cette égalité des chances territoriales et les transitions que nous sommes en train de vivre ont cela de caractéristique qu'elles sont en train d'accroître l'individualisation et la différenciation par territoire qu'il s'agisse du numérique, de la transition environnementale, elles renforcent ces tendances qui sont déjà à l'œuvre. »* ⁽³⁾

Par conséquent, ce qui importe en premier lieu, c'est bien de « faire territoire » en renforçant la cohésion territoriale, le cas échéant, par le biais d'innovations en termes d'organisation administrative et politique.

II. LE RECOURS À LA DIVERSIFICATION TERRITORIALE POUR ASSURER UNE MEILLEURE COOPÉRATION ENTRE ACTEURS LOCAUX

A. UNE ADAPTATION DES COMPÉTENCES RÉGIONALES AUX BESOINS DE LEUR TERRITOIRE

1. Un changement de culture administrative à promouvoir

La capacité des régions à mettre en œuvre une véritable coopération territoriale est essentielle pour leur permettre de remplir leur mission de stratégie, sans imposer leur tutelle sur les autres acteurs locaux. Au-delà de l'organisation administrative qu'elles privilégient pour y parvenir, les conditions d'exercice de leurs compétences peuvent également participer à cet objectif à la condition d'être adaptées aux besoins constatés sur leur territoire.

Le rapport de l'Inspection générale de l'administration intitulé *« Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale »* ⁽⁴⁾ considère, à ce titre, que la répartition actuelle des compétences est trop rigide et correspond peu à la pratique des acteurs de terrain. **Il constate une dichotomie entre la volonté sans cesse réaffirmée du législateur de définir de grands blocs de compétences par**

(1) « Emmanuel Macron pour une entité Alsace au sein du Grand Est », L'Alsace, 31 octobre 2017.

(2) Inaugurée le 17 juillet 2017 par le Président de la République, la CNT est une nouvelle instance de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales qui doit se réunir tous les six mois, sous la présidence du Premier ministre.

(3) Discours du 17 juillet 2017 précédemment cité.

(4) « Délégation de compétences et Conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale », rapport de l'inspection générale de l'administration, mai 2017.

échelons et le pragmatisme des élus qui répondent aux besoins de leur territoire, à la condition toutefois qu'ils le fassent de manière concertée avec les autres échelons pour éviter les situations de doublons encore trop fréquentes.

Le rapport souligne que cette situation s'explique par une « *une quadruple réalité* :

« – la confirmation que l'organisation de la France, bien que décentralisée comme le précise la réforme constitutionnelle de 2003, découle d'un attachement au modèle unitaire de l'État ;

« – la difficulté de s'abstraire du **dogme du modèle unique d'organisation des compétences**, applicable aux collectivités territoriales de même niveau, sur tout le territoire, une sorte de « prêt à porter territorial », ne favorisant pas la différenciation selon les réalités et les besoins des territoires ;

« – l'insuffisance des outils permettant de prendre en compte ces **singularités territoriales**, à la fois dans la conception des politiques publiques et dans leurs modalités de mise en œuvre ;

« – la persistance d'une vision des administrations centrales de l'État qui n'a pas encore pris pleinement la mesure du nouveau cadre d'exercice des compétences locales. »

Il conviendrait, au contraire, que les collectivités, et en particulier les régions, se saisissent des nouveaux outils à leur disposition pour adapter les politiques publiques aux spécificités de leur territoire, comme **l'expérimentation, la délégation de compétence et l'exercice d'un pouvoir normatif régional.**

Des compétences exclusives renforcées par les récentes réformes

La loi NOTRe a supprimé la clause générale de compétence des régions et des départements, souhaitant en faire des échelons spécialisés. Toutefois, elle n'est pas revenue sur nombre de dispositions permettant des délégations de compétences ou des gestions conjointes qui laissent une grande latitude aux territoires pour définir quel acteur local est le plus pertinent pour conduire les différentes politiques publiques.

Par ailleurs, le rôle des régions a été renforcé par l'approfondissement des compétences qui leur étaient confiées.

• Développement économique

La région est en charge du développement économique, du soutien à l'innovation et de l'animation des pôles de compétitivité. Elle doit, à ce titre, présenter un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui définit les orientations retenues pour l'aide aux entreprises, à l'internationalisation, à l'innovation et au développement de l'économie solidaire. Adopté à la suite d'une large concertation, ce schéma est prescriptif et s'impose aux autres acteurs locaux et aux chambres consulaires.

• Aménagement du territoire

La région est chargée d'établir un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), document de simplification qui intègre de nombreux schémas préexistants. Celui-ci doit être élaboré dans le cadre de la conférence territoriale d'action publique (CTAP) de manière à assurer la concertation de tous les acteurs concernés. Il définit les objectifs en matière d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports. Il intègre également les objectifs de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de maîtrise de la consommation d'énergie. Il constitue en cela un outil essentiel de la politique de cohésion territoriale et il s'impose aux documents d'urbanisme des communes et des intercommunalités.

• Transports

La région est également l'autorité organisatrice des transports depuis 2002, année de la décentralisation à son profit du Transport express régional (TER). Les contrats de plan État-régions (CPER), permettent, à ce titre, de financer la modernisation du réseau.

La loi NOTRe et les engagements pris dans le cadre de la plateforme État-régions du 27 juin 2016 ont transféré à la région :

– une partie des trains d'équilibre du territoire (pour lesquels elle dispose désormais de la liberté tarifaire au sein de son territoire ;

– les compétences exercées par le département en matière de transports interurbains et de transports scolaires, d'aérodromes et de ports.

• Enseignement secondaire et supérieur

Depuis la reconnaissance de la région comme collectivité territoriale à part entière, cette dernière a la charge de la construction, de l'entretien et du fonctionnement des lycées d'enseignement général, des lycées professionnels et des établissements d'enseignement agricole.

Chef de file en matière d'enseignement supérieur, les lois MAPTAM et NOTRe ont conforté le rôle de la région en lui confiant l'établissement des stratégies régionales pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (SRESRI), en lien avec le SRDEII et le SRADDET.

• Formation professionnelle

La région est également compétente en matière de formation professionnelle et de politique d'apprentissage (depuis 1983) ainsi que de formations sanitaires et sociales (depuis 2004).

La loi du 5 mars 2014 relative à la Formation professionnelle ⁽¹⁾ a complété l'exercice de ces compétences par :

(1) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

– la création de services publics régionaux de l'orientation et de la formation professionnelle ;

– la faculté d'habilitier des organismes de formation chargés de mettre en œuvre des actions d'insertion et de formation professionnelle ;

– le transfert de la formation des publics spécifiques, à l'instar des personnes détenues ou des personnes handicapées.

La loi NOTRe a aussi permis de déléguer aux régions l'animation des opérateurs du service public de l'emploi (par exemple, des missions locales ou des maisons de l'emploi), à l'exception de Pôle Emploi.

• ***Gestion des programmes européens***

Depuis le 1^{er} janvier 2014, les régions sont les autorités de gestion des fonds européens (fonds européen de développement régional – FEDER, fonds européen agricole pour le développement rural – FEADER et une partie du fonds social européen – FSE) et bénéficient du pouvoir de « corrections et sanctions financières » auparavant exercé par l'État.

Les régions participent également à d'autres missions de manière non exclusive en matière de :

– culture, notamment au travers de la tenue de l'inventaire général du patrimoine et des enseignements artistiques ;

– promotion des langues régionales depuis la loi NOTRe ;

– sport avec le transfert de l'État aux régions le 1^{er} janvier 2016 des 17 centres de ressources d'expertise à la performance sportive (CREPS) ;

– tourisme, les régions exerçant le chef de filât ;

– logement ;

– lutte contre la fracture numérique ;

– santé.

2. Des outils innovants pour approfondir les politiques régionales

Les politiques régionales peuvent être enrichies par le recours à des outils de gouvernance permettant d'innover dans l'exercice d'une compétence ou de se saisir de nouvelles compétences en fonction de besoins locaux.

Toutefois, les régions sont peu nombreuses à y recourir à ce jour du fait de la rigidité de ces outils et de la priorité donnée à la réorganisation politique et administrative de leur territoire au cours des dernières années.

a. La nécessité d'encourager l'expérimentation

Le droit à l'expérimentation est mentionné au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution selon lequel, « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ». ⁽¹⁾

Toutefois, le nombre d'expérimentations demeure relativement limité. Parmi les exemples les plus récents, la loi du 8 août 2016 relative au travail ⁽²⁾ a proposé, aux articles 76 et 77, deux nouvelles expérimentations.

La première autorise deux régions, la Bretagne et les Hauts-de-France, à gérer directement les fonds non affectés par les entreprises (dits « fonds libres ») de la taxe d'apprentissage. Elles seront ainsi autorisées à verser aux centres de formation d'apprentis (CFA) de leur choix ces sommes non affectées du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019.

La seconde vise, quant à elle, à autoriser l'accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans, par dérogation à la limite d'âge de droit commun fixée à 25 ans. Neuf régions sont autorisées à y participer pour la même période, soit la Bourgogne-Franche-Comté, la Bretagne, le Centre-Val de Loire, Grand Est, les Hauts-de-France, l'Ile-de-France, la Nouvelle-Aquitaine et les Pays de la Loire.

Le droit à l'expérimentation devrait toutefois être renforcé dans l'avenir. En effet, comme l'a annoncé le Président de la République, « *le droit à l'expérimentation sera simplifié. Nous leverons notamment l'actuelle obligation d'une généralisation de ces expérimentations sur tout le territoire au bout de deux années – qui est un verrou terrible pour permettre celle-ci – et la différenciation de l'action publique dans les territoires doit être désormais acceptée, parce que c'est le prix de [l']égalité des chances.* » ⁽³⁾

Ce souhait est également celui de l'association des Régions de France qui place la promotion de l'expérimentation en tête de ses huit propositions « *pour conforter et poursuivre la régionalisation de notre pays* » ⁽⁴⁾. Cette dernière défend en effet la reconnaissance de l'expérimentation comme un mode d'exercice des compétences régionales, notamment pour « *certaines compétences exercées par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les crédits jeunesse*

(1) Les modalités d'exercice de ce droit sont précisées par la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation des collectivités territoriales

(2) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

(3) Discours du 17 juillet 2017 précité.

(4) « 8 propositions pour conforter et poursuivre la régionalisation dans notre pays », Régions de France, février 2017.

et sports des directions régionales de l'État, ainsi que les domaines relevant du champ de la mobilité (routes nationales non concédées par exemple). »

b. La délégation de nouvelles compétences de l'État aux régions

Depuis la loi MATPAM, une procédure générale de demande et d'attribution de compétences de l'État aux collectivités territoriales est prévue par l'article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dont les collectivités se sont très peu saisies.

À titre d'exemple, la Bretagne est la seule région à bénéficier de délégations en matière de politique de l'emploi, de politique culturelle et de politique de l'eau. Celles-ci lui ont pourtant permis d'affirmer son rôle de chef de filât dans le cadre de commissions dédiées au sein de la conférence territoriale d'action publique. En matière de politique de l'eau, la délégation a permis de mettre en valeur l'implication ancienne de la Bretagne sur cette thématique, liée à un contexte hydrographique particulier et aux pollutions affectant les eaux superficielles et souterraines.

D'autres régions sont toutefois candidates à l'une ou l'autre de ces délégations, comme la région PACA pour la politique de l'eau.

Le modeste développement des délégations peut s'expliquer, selon le rapport de l'IGA précité, par leur caractère contraignant qui peut être ressenti comme l'exercice d'une tutelle du délégant sur le délégataire. Par ailleurs, « *la procédure régissant les délégations de l'État est d'une complexité de nature à décourager toute velléité.* » Enfin, elles sont également perçues comme un outil visant à retarder le transfert des compétences.

Votre rapporteur considère pourtant qu'elles présentent l'intérêt de permettre à chaque région de déterminer le champ de ses compétences vis-à-vis de l'État en fonction de ses priorités et des attentes de ses citoyens.

À ce sujet, le Président de la République a souhaité que « *l'État délègue, en tant que de besoin, ses compétences en matière économique, sociale ou d'aménagement, si l'intérêt local le justifie. Je souhaite notamment que le Gouvernement poursuive le partenariat privilégié engagé avec les régions en 2016 en matière de développement économique et d'emploi. Je suis prêt, dans ce cadre, à envisager de nouvelles délégations de compétences ou des transferts de structures aux régions qui le souhaitent.* »⁽¹⁾

c. L'exercice d'un pouvoir normatif régional

Si le pouvoir normatif des régions a longtemps été limité à la définition d'outils de planification non prescriptifs, la loi NOTRe a permis des avancées

(1) Discours du 17 juillet 2017 précité.

significatives en précisant notamment les conditions dans lesquelles s'exerce le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.

Le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose en effet que « *dans les conditions prévues par la loi, [les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et **disposent d'un pouvoir réglementaire** pour l'exercice de leurs compétences* ». Toutefois, cette faculté pouvait sembler théorique en l'absence de précision quant aux modalités de son exercice.

Désormais, l'article L. 4221-1 du CGCT prévoit qu' « *un conseil régional ou, par délibérations concordantes, plusieurs conseils régionaux peuvent présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions.* » Les propositions adoptées sont alors transmises par les présidents de conseil régional au Premier ministre et au représentant de l'État dans les régions concernées. Toutefois, rien n'oblige l'État à répondre aux demandes d'adaptation législative ou réglementaire des régions. La collectivité territoriale de Corse, qui disposait de cette faculté avant les conseils régionaux, a vu ses vingt-six demandes d'adaptation locale se solder par deux refus réels et toutes les autres par des absences de réponse de la part de ce dernier. Comme le préconisait Claudy Lebreton dans son rapport « *Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe* », il conviendrait d'obtenir un transfert réel du pouvoir réglementaire vers les régions.

Ces dispositions législatives constituent toutefois un cadre suffisamment clair, selon votre rapporteur, pour que les régions s'en saisissent et qu'elles précisent d'elles-mêmes les conditions les plus propices à l'exercice de leurs compétences. Il semble également nécessaire que l'État accompagne et soutienne les collectivités dans cette démarche, au sein d'un dialogue renforcé, notamment avec le préfet de région.

Ces trois outils de différenciation territoriale doivent ainsi permettre aux régions de mener des politiques publiques plus adaptées et plus économes ⁽¹⁾. Il faut toutefois qu'elles fassent preuve de davantage d'initiative pour affirmer leur rôle vis-à-vis de l'État et des autres collectivités, dans le cadre d'une meilleure coopération territoriale.

B. UNE RÉGIONALISATION PLUS ABOUTIE DANS LE CADRE D'UNE COOPÉRATION TERRITORIALE RENOUVELÉE

Les initiatives régionales pour créer des lieux de coopération territoriale fédérant les acteurs locaux autour d'orientations et de projets communs sont

(1) D'autres outils peuvent également y contribuer comme les délégations de compétences des régions aux départements ou la contractualisation qui permet de dépasser, si nécessaire, la suppression de la clause de compétence générale.

nombreuses, mais toutes n'ont pas remporté le même succès. C'est pourtant une condition indispensable à la construction d'un espace régional cohérent.

À titre d'exemple, le Breizh 16, dit « B16 », en Bretagne réunissait la région, les quatre départements et onze agglomérations. S'appuyant sur une forte tradition de solidarité issue de pratiques syndicales, mutualistes et associatives, il a permis de faire émerger des politiques communes en matière de transports, d'énergie ou d'accès au numérique.

Des initiatives semblables existaient également dans d'autres régions comme l'Alsace ou le Centre-Val-de-Loire.

S'inspirant de ces initiatives locales, les réformes adoptées sous la précédente législature ont introduit de nouvelles instances de dialogue entre acteurs locaux.

1. La conférence territoriale d'action publique, espace de concertation régional à renforcer

Créée par la loi MAPTAM, la CTAP a pour objet d'assurer la concertation des acteurs locaux sur la répartition des compétences entre échelons et les orientations à retenir dans le cadre des schémas régionaux prescriptifs ⁽¹⁾, ainsi que sur tout autre sujet intéressant le territoire.

La présidence de ces conférences est confiée au président de région et leur composition est large de manière à représenter l'ensemble des composantes du territoire.

Si elles ont éprouvé des difficultés à constituer de véritables instances de coopération territoriale, le rapport de l'IGA précité souligne qu'« *elles [ont] dans beaucoup de régions généré en amont et en aval de leurs réunions une dynamique de coopération tant au niveau technique (réunions régulières autour du DGS de la région des responsables des services des autres collectivités), que politique (commissions et groupes de travail animés par les élus régionaux).* »

Dans certains territoires, les instances de concertation déjà existantes ont pu se fondre au sein des CTAP comme le B16 précité, tandis que dans d'autres, elles coexistent avec des lieux de dialogue comme l'Assemblée des territoires instaurée en mai 2016 en Occitanie.

Quelle que soit leur forme, le succès de ces différentes instances dépendra, *in fine*, de la capacité des différents acteurs locaux à s'inscrire dans une démarche de solidarité régionale, favorable à moyen et à long terme à l'ensemble du territoire.

(1) Le caractère prescriptif de ces schémas impose en effet une concertation très en amont de l'ensemble des acteurs locaux concernés.

2. La nécessité d'un contexte propice à la coopération régionale

Votre rapporteur rappelle que seul un contexte favorable aux initiatives locales permettra d'approfondir la régionalisation et la coopération si nécessaire à la réussite de ces grands ensembles. Les régions peuvent ainsi être des moteurs de la croissance très puissants à la condition qu'elles puissent s'organiser et disposer de moyens d'intervention sur leur territoire.

À cette fin, plusieurs recommandations peuvent être formulées :

– **il faut laisser le temps aux régions de se restructurer**, de se saisir de leurs nouvelles compétences et des outils à leur disposition pour les exercer dans les conditions les plus adaptées aux besoins constatés localement. En ce sens, une « pause » dans les réformes institutionnelles semble indispensable et n'empêche aucunement des aménagements qui sont déjà portés par certaines régions ou départements. Il convient de pouvoir y répondre dans le sens de la différenciation ;

– comme pour d'autres échelons de collectivités, et notamment les intercommunalités, **les réformes adoptées sous la précédente législature entraîneront des coûts de transition à court et à moyen terme** (coûts de gestion des nouvelles compétences transférées, souvent sous-estimés, coûts de structures liés à la réorganisation des services, coût de coordination notamment au sein des CTAP, etc.). Dans ce contexte, l'effort à réaliser sur les dépenses de fonctionnement, prévu par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 est très ambitieux. De même, si l'affectation d'une part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en substitution de la dotation budgétaire dont elles bénéficiaient répond à une demande ancienne, le Gouvernement devra être vigilant à ce que leurs ressources globales leur permettent d'être à la hauteur des ambitions qu'il nourrit pour cet échelon ;

– il convient également de **laisser aux régions davantage de place pour définir d'elles-mêmes le fonctionnement de leurs institutions et l'exercice de leurs compétences**. Alors que le législateur a pris le soin, dans le cadre des lois MAPTAM et NOTRe, de laisser une latitude aux collectivités pour appliquer les règles qu'il avait définies, l'administration les a souvent précisées de manière excessive. Cela ne participe pas à une responsabilisation des acteurs locaux ;

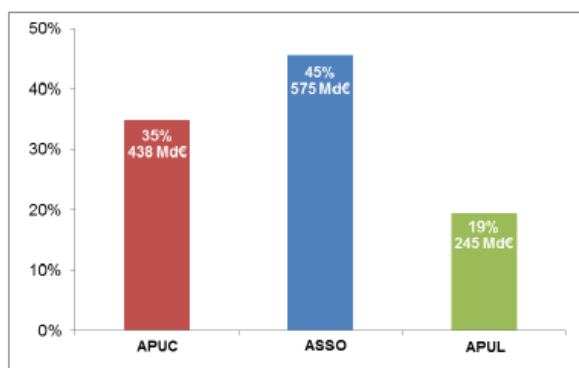
– enfin, **les services déconcentrés de l'État doivent accompagner les évolutions en cours**, techniquement et politiquement. Cela passe par un soutien à la diversification territoriale quand elle sert l'intérêt régional (information sur les outils disponibles et leur mise en œuvre, suivi de leur application, etc.), par une participation aux instances de coopération régionale et par un travail d'évaluation et de retour d'expérience au profit des collectivités concernées.

Dans ces conditions, et avec l'audace politique dont elles ne manqueront pas de faire preuve, les régions pourront définir leur rôle parmi les autres collectivités, vis-à-vis de l'État mais également, et surtout, auprès des citoyens qu'elles représentent.

SECONDE PARTIE : LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Sous la précédente législature, un effort sans précédent de réduction des dépenses publiques a été réalisé en vue de respecter les critères de dette et d'endettement publics fixés par le traité de Maastricht. Les collectivités territoriales, qui représentent près de 20 % du total de ces dépenses, y ont fortement participé dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP).

PART DE LA DÉPENSE PUBLIQUE PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION EN 2016



Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe budgétaire au PLF 2018

Cette contribution s'est traduite par une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) destinée aux collectivités territoriales de 9,3 milliards d'euros sur la période 2014-2017 qui, si elle a permis d'améliorer leur situation financière globale, a également conduit à **une baisse importante des dépenses d'investissement et à la fragilisation de certains territoires du fait de l'absence d'une analyse fine de leurs capacités contributives.**

Par ailleurs, **la concomitance de réformes territoriales d'ampleur revisitant les compétences et la carte des différents échelons de collectivités a pu susciter des inquiétudes chez les élus locaux** sur les moyens financiers qui seraient les leurs pour mettre en œuvre ces réformes, tout en continuant d'assurer un service public local de qualité, répondant aux attentes des citoyens.

Ce constat justifie le **changement de méthode adopté par la présente majorité** qui fonde ses engagements financiers vis-à-vis des collectivités territoriales sur une **démarche de concertation et de contractualisation**, notamment dans le cadre de la nouvelle Conférence nationale des territoires (CNT).

Les objectifs à atteindre demeurent ambitieux puisque les collectivités doivent réduire de 13 milliards d’euros la croissance tendancielle de leurs dépenses de fonctionnement ainsi que leur endettement sur la période 2018-2022. Toutefois, cette ambition sera portée de conserve par les collectivités et l’État, dans le cadre d’un Pacte financier, dont la contrepartie consiste en la stabilisation des dotations qu’elles perçoivent.

I. DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE À LA CONTRACTUALISATION : UN PACTE FINANCIER ENTRE L’ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS POUR LE REDRESSEMENT DES FINANCES LOCALES

A. UNE CONTRIBUTION AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES QUI A PU FRAGILISER CERTAINS TERRITOIRES

1. Des baisses de dotations successives au titre de la CRFP

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ a défini un objectif de réduction de 50 milliards d’euros en tendance des dépenses publiques sur trois ans pour parvenir à remplir l’objectif d’un retour du déficit public à un niveau inférieur à 3 % du PIB.

Le montant de CRFP à la charge des collectivités territoriales pour parvenir à cet objectif correspondait à la part des administrations locales dans les dépenses publiques de 2013, soit 20,9 %. La réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) devait, par conséquent, atteindre 11 milliards d’euros au total, soit 3,67 milliards d’euros par an. Ce montant a toutefois été revu pour atteindre 9,3 milliards d’euros en exécution.

Si cette contribution a été répartie entre les catégories de collectivités territoriales en fonction de leur part respective dans les recettes locales ⁽²⁾, comme l’illustre le tableau suivant, elle n’a pas pris en compte la situation financière et la capacité contributive des collectivités au sein de ces différents échelons et a pu contribuer à fragiliser certaines d’entre elles.

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

(2) Au sein de chaque catégorie, la répartition de l’effort de réduction des dotations s’est effectuée au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon péréquée pour les départements et au prorata des recettes totales pour les régions.

RÉPARTITION DE LA BAISSÉ DE LA DGF ENTRE CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS SUR LE TRIENNAL 2015-2017 (EN LFI)

(en milliards d'euros)

| | Bloc communal | Départements | Régions | Total |
|------|---------------|--------------|---------|-------|
| 2015 | 2,071 | 1,148 | 0,451 | 3,67 |
| 2016 | 2,071 | 1,148 | 0,451 | 3,67 |
| 2017 | 1,035* | 1,148 | 0,451 | 2,634 |

* En loi de finances pour 2017, l'effort demandé aux communes et aux EPCI a été réduit de moitié par rapport aux années 2015 et 2016 pour en assurer la soutenabilité, conformément à l'engagement pris par le Président de la République de l'époque devant le 99^{ème} Congrès des maires de France. Des mesures de soutien spécifiques ont, par ailleurs, été adoptées en faveur des départements et des régions, à l'instar du fonds exceptionnel de 450 millions en faveur de ces dernières.

Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe budgétaire au PLF 2018

L'encadrement progressif des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

La CRFP s'inscrit dans la continuité des mesures adoptées successivement depuis vingt ans pour renforcer l'encadrement des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et limiter la progression des dépenses locales.

Plusieurs étapes peuvent être rappelées :

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

– en LFI 2008 ⁽¹⁾, la progression des concours de l'État est limitée à celle de l'inflation. Par conséquent, dans le cas de l'augmentation d'une dotation au-delà de ce plafond, d'autres dotations, dénommées « variables d'ajustement », doivent baisser corrélativement ;

– en LPFP 2011-2014 ⁽²⁾, une enveloppe normée est introduite permettant la stabilisation en valeur des concours de l'État, hors fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

– face à la dégradation des finances publiques consécutive de la crise financière de 2008 et de la crise des dettes souveraines de 2012, la LPFP 2012-2017 ⁽³⁾ a fixé le principe d'une contribution au redressement des finances publiques (CRFP), repris par le pacte de confiance et de responsabilité conclu entre les collectivités et l'État en juillet 2013. La première baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), prévue par la LFI 2014 ⁽⁴⁾, représentait ainsi 1,5 milliard d'euros ;

– la LPFP 2014-2019 a amplifié les baisses prévues dans le cadre d'un plan national de réduction des dépenses publiques de 50 milliards d'euros en tendance sur trois ans, comme rappelé précédemment.

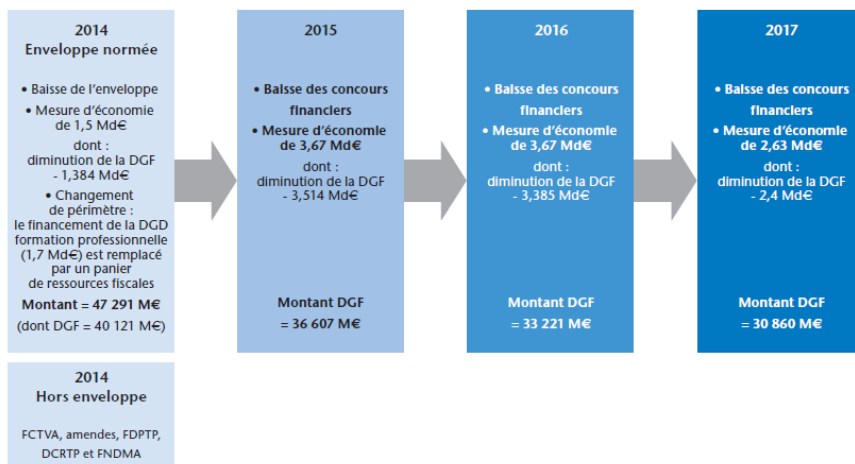
(1) Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

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

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

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

LE RENFORCEMENT ANNUEL DES EFFORTS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES LOCALES DEPUIS 2014



Source : DGCL, Les finances des collectivités locales en 2017, *Observatoire des finances locales*

Par ailleurs, si des mesures visant à accroître la péréquation ont été adoptées pour atténuer les effets des réductions successives de DGF pour les collectivités dont la situation financière était la plus fragilisée ⁽¹⁾, nombreuses sont celles qui n'en ont pas bénéficié alors que la CRFP les affectait pourtant fortement.

2. La fixation d'un objectif de dépense publique locale à respecter

La LPFP 2014-2019 a également introduit un nouvel objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) ⁽²⁾ indicatif de manière à respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution. Appliqué, d'une part, à leurs dépenses totales et, d'autre part, aux dépenses de fonctionnement des collectivités, il a été respecté chaque année depuis son instauration : à titre d'exemple, en 2016, alors que la progression des dépenses totales des collectivités ne devait pas dépasser 1,2 %, elles ont au contraire diminué de 0,8 %.

(1) La part de la DGF consacrée à la péréquation a ainsi augmenté de 4,5 milliards d'euros en 2004 (soit 12,3 % de la DGF) à 7,3 milliards d'euros en 2016 (soit 23,7 %).

(2) Pour mémoire, cet objectif a été instauré à la suite du rapport remis au Président de la République par MM. Alain Lambert et Martin Malvy en avril 2014 « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun ».

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

| | 2014 | Exécution | 2015 | Exécution | 2016 | Exécution |
|---|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|
| | LFPF | | LFPF | | LFPF | |
| Dépenses totales, hors remboursement d'emprunts | 1,2 % | - 0,2 % | 0,5 % | - 0,5 % | 1,2 % | - 0,8 % |
| Dont dépenses de fonctionnement | 2,8 % | 2,5 % | 2 % | 1,8 % | 1,6 % | - 0,2 % |

Source : Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2018

3. Les effets de l'effort réalisé par les collectivités territoriales sur leur situation financière

a. Des dépenses locales mieux maîtrisées mais marquées par une baisse importante des dépenses d'investissement

À la suite de la baisse en valeur de la dépense locale en 2015 (- 1,3%) et en 2016 (- 0,8 %), **liée principalement à la baisse des dépenses d'investissement** (de respectivement - 9,9 % et - 3,7 %), la dépense locale devrait repartir à la hausse en 2017 (+ 1,8 %) et 2018 (+ 1,2 %). Cette évolution tiendrait, d'une part, à la reprise progressive de l'investissement (+ 0,6 % en 2017 puis + 2,9 % en 2018, hors Société du grand Paris) et, d'autre part, à l'augmentation contenue des dépenses de fonctionnement.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

| | Montant 2016 (en Mds €) | Répartition en % | Évolution 2015/2016 | Évolution 2016/2017 | Évolution 2017/2018 |
|--|-------------------------|------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Total dépenses | 248,2 | 100 % | - 0,8 % | 1,8 % | 1,2 % |
| Dépenses hors investissement | 198,2 | 80 % | 0,1 % | 1,5 % | 0,5 % |
| Dont rémunération des salariés | 79,6 | 32 % | 0,8 % | 1,6 % | 0,3 % |
| Investissement total (dont subventions d'équipement et Société du grand Paris) | 50 | 20 % | - 4,2 % | 3,1 % | 4,1 % |
| Investissement, hors Société du grand Paris | 39,9 | 16 % | - 3,7 % | 0,6 % | 2,9 % |

Source : Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2018

● *La forte baisse des dépenses d'investissement*

La réduction des dépenses d'investissement constatée au cours des dernières années tiendrait, selon le Gouvernement, à **l'effet du cycle électoral communal sur l'investissement local**. En effet, le bloc communal réalise 60 % des investissements locaux. Or, l'élection de nouveaux exécutifs a entraîné un ralentissement des projets en début de mandat ⁽¹⁾. Toutefois, la reprise de l'investissement attendue en troisième année de cycle électoral n'a pas eu lieu, notamment du fait **des baisses consécutives de dotations aux collectivités**

(1) Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2018.

territoriales, qui a pu alimenter les incertitudes des élus locaux sur l'évolution de leurs moyens financiers.

L'investissement local a ainsi reculé de 7,7 % en 2014, 8,4 % en 2015 et 3 % en 2016.

- *La maîtrise des dépenses de fonctionnement*

En 2017, les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales augmenteraient de 1,5 %, après une quasi stabilisation en 2016, consécutivement à :

– la progression des dépenses de rémunération (+ 1,6 %) liée à la décision du Gouvernement, en février 2017, de revaloriser le point d'indice de la fonction publique (+ 0,6 %, portant la majoration totale du point à 1,2 % entre 2016 et 2017) et d'engager la réforme « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (reportée d'un an par le Gouvernement actuel). Elles restent toutefois modérées au regard du niveau qu'elles avaient pu atteindre au cours de la dernière décennie (+3,1 % par an entre 2008 et 2013) ;

– le fort dynamisme des prestations sociales (+ 4 %), lié notamment aux dispositions de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement ⁽¹⁾ qui devraient conduire à une augmentation de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et aux dépenses relatives au revenu de solidarité active (RSA) des départements.

Ce niveau de progression est historiquement bas, notamment au regard de la croissance moyenne de ces dépenses entre 2002 et 2012 (+ 5,1 % par an) : s'il traduit la contrainte financière qui a pesé sur les collectivités au cours des dernières années, il est également le reflet d'un fort engagement des élus locaux à participer à la maîtrise de la dépense locale.

Au final, comme cela est souligné dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2018, « cette amélioration [des dépenses des collectivités] tient surtout au recul de l'investissement local » et à « un infléchissement en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement ».

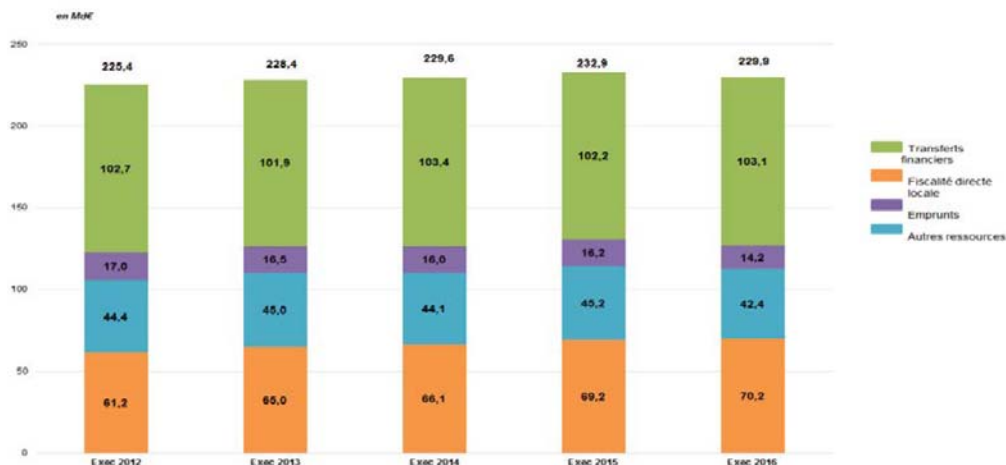
b. Une hausse des recettes des collectivités qui a contribué à stabiliser leurs ressources globales

Comme le souligne l'annexe budgétaire relative aux *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* au PLF pour 2018, malgré la mise en œuvre de la CRFP, les ressources des collectivités territoriales sont demeurées globalement stables du fait « **de la forte hausse des impôts locaux (82 milliards d'euros en 2016 contre 72 milliards d'euros en 2012, y compris dégrèvement de**

(1) Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

l'État, soit + 14 %); en 2016, ils représentent 36 % des recettes totales des collectivités locales contre 32 % en 2012. »

ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LA PÉRIODE 2012-2016



Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, *annexe budgétaire au PLF 2018*

La stabilisation des ressources des collectivités a ainsi permis de redresser leur situation financière globale à partir de 2014 et d'aboutir à un solde excédentaire de 3,4 milliards d'euros.

Toutefois, malgré cette amélioration, un nombre important de collectivités connaît de graves difficultés, du fait de leur endettement, de la rigidité de leurs charges de fonctionnement et de leurs dépenses d'intervention, ou des baisses répétées de la DGF. Lors de son audition, la Direction générale des collectivités territoriales a ainsi soulevé qu'au sein de chaque échelon, certaines collectivités pouvaient se trouver en plus ou moins grande difficulté financière.

B. LE PACTE FINANCIER PROPOSÉ AUX COLLECTIVITÉS POUR POURSUIVRE LEURS EFFORTS SANS DÉSÉQUILIBRER LES TERRITOIRES

Le respect de la trajectoire des finances publiques fixée par le Gouvernement (réduction du déficit de 2 points de PIB et de la dette publique de 3 points de PIB) nécessite de poursuivre les efforts en économies sur la durée du quinquennat. Toutefois, la logique d'une contrainte budgétaire appliquée uniformément au sein de chaque échelon doit faire place à une plus grande responsabilité des acteurs locaux qui connaissent les besoins de leurs territoires et leurs marges de manœuvre.

Cette volonté se traduit par la mise en œuvre d'un Pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales en vue de poursuivre ces efforts.

Concrètement, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (PLFP 2018-2022) fixe deux objectifs et une méthode :

– les collectivités territoriales devront respecter un nouvel ODEDEL limitant la croissance en valeur de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an, ce qui correspond à une économie sur la période de 13 milliards d'euros en tendance ⁽¹⁾ ;

– cette économie devra être intégralement utilisée pour améliorer leur niveau d'endettement de 2,6 milliards d'euros par an (soit 13 milliards également sur la période).

Ces deux objectifs feront l'objet d'un contrat de mandature entre l'État et les collectivités locales définissant leurs engagements réciproques. Les modalités de ce contrat et notamment le contrôle du respect des engagements pris seront décidées par la Conférence nationale des territoires, à la suite des conclusions de la mission préparatoire confiée à MM. Alain Richard et Dominique Bur. Par ailleurs, un mécanisme de correction pourra être appliqué dans le cas d'une déviation des dépenses et de l'effort de désendettement à la trajectoire prévue.

Votre rapporteur réserve son appréciation de ce dispositif dans l'attente des conclusions de cette mission et des décisions relatives à son application qui seront prises par la Conférence nationale des territoires. Dans son principe, la contractualisation proposée est toutefois plus respectueuse des efforts déjà réalisés par les collectivités territoriales.

Les collectivités principalement concernées par cette démarche contractuelle sont les 319 plus grandes qui représentent les 2/3 de la dépense de fonctionnement, mais chaque collectivité devra s'engager, selon ses capacités, à mieux maîtriser ses dépenses et son endettement.

(1) Cet objectif est décliné par échelon de collectivités comme suit : 1,1 % pour le bloc communal, 1,4 % pour les départements et 1,2 % pour les régions.

DEUX OBJECTIFS ENCADRANT LES EFFORTS À RÉALISER PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|--------|-------|
| Dépenses de fonctionnement (évolution en %) | 1,2 % | 1,2 % | 1,2 % | 1,2 % | 1,2 % |
| Réduction du besoin de financement (en milliards d'euros) | - 2,6 | - 2,6 | - 2,6 | - 2,6 | - 2,6 |
| Réduction cumulée du besoin de financement | - 2,6 | - 5,2 | - 7,8 | - 10,4 | - 13 |

Source : Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2018

En contrepartie les concours aux collectivités seraient stabilisés sur la période autour d'un montant annuel de 48 milliards d'euros.

Ce pacte permettra de poursuivre le ralentissement des dépenses de fonctionnement, notamment sous l'effet de la fin de la montée en charge de certaines mesures affectant la masse salariale et du rétablissement du jour de carence pour les fonctionnaires. Il devrait en résulter une baisse de 0,3 % des dépenses de personnel, tandis que la reprise économique devrait conduire à ralentir les dépenses de RSA.

Il s'accompagne, par ailleurs, de mesures en faveur de l'investissement local, qui demeure une priorité du Gouvernement : les dotations de soutien à l'investissement (principalement la DETR et la DSIL) sont maintenues à un niveau historique haut, tandis qu'un Grand plan d'investissement doit venir encourager l'effet de levier des fonds publics sur des projets prioritaires comme l'innovation technologique, le logement, etc.

C. LES DISPOSITIONS DU PLF 2018 ET DU PLFP 2018-2022

1. Les dispositions du PLFP 2018-2022 renforcent les règles encadrant les finances locales tout en associant davantage les élus locaux au respect des trajectoires retenues

Les principales mesures affectant le budget des collectivités territoriales sont présentées dans le projet de loi de programmation.

L'article 10 fixe des objectifs de maîtrise de la dépense locale qui doivent permettre de concentrer les efforts des collectivités sur la baisse de leurs dépenses de fonctionnement ⁽¹⁾.

(1) Cet article, comme les suivants, sont commentés au tome II du rapport n° 273 relatif au projet de loi de finances pour 2018 d'octobre 2017 du rapporteur général de la commission des Finances. Des amendements de précision de ces objectifs et des modalités de leur mise en œuvre ont par ailleurs été adoptés lors de l'examen de ces articles en séance.

Comme évoqué précédemment, l'évolution annuelle de ces dernières en valeur et à périmètre constant est limitée à 1,2 % et l'économie réalisée devra être intégralement affectée à la réduction de leur besoin de financement ⁽¹⁾ à une cadence de 2,6 milliards d'euros par an.

Ces objectifs ambitieux devront être présentés par chaque collectivité à l'occasion du débat sur ses orientations budgétaires. Par ailleurs, les 319 collectivités les plus importantes, regroupant notamment les régions, les départements, les communes de plus de 50 000 habitants et les EPCI de plus de 150 000 habitants pourront conclure individuellement un contrat avec le représentant de l'État afin de déterminer la façon dont ces objectifs seront atteints. En cas d'écart entre les objectifs fixés et les efforts réalisés, un mécanisme de correction, défini par la loi, sera appliqué et pourra porter, le cas échéant, sur les concours financiers ou sur les ressources fiscales affectées aux collectivités territoriales concernées.

L'article 24 complète ces dispositions par l'introduction d'une nouvelle règle prudentielle de plafonnement du ratio d'endettement des collectivités par rapport à leur capacité d'autofinancement brute.

Ce plafonnement en nombre d'années ⁽²⁾ doit permettre aux collectivités de continuer à investir, tout en maintenant leur taux d'endettement à un niveau soutenable sur le long terme.

En contrepartie de cet effort important, **l'article 13** assure la stabilité des montants plafonds des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2018-2022. Ceux-ci sont ainsi fixés à 48,11 milliards d'euros en 2018, 48,09 milliards d'euros en 2019, 48,43 milliards d'euros en 2020 et 48,49 milliards d'euros en 2021 et 2022.

Enfin, **l'article 25** améliore l'information des élus locaux et des parlementaires sur les efforts qui leur sont demandés et les effets des nouvelles règles d'encadrement de la dépense locale : le Gouvernement devra présenter, chaque année, devant le comité des finances locales (CFL), l'exécution, au cours de l'année précédente, de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé par l'article 10 précédemment cité, ainsi que celle de la règle prudentielle en matière d'endettement prévue à l'article 24. Cette présentation fera l'objet d'un rapport transmis aux commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

(1) Le besoin de financement annuel correspond à la somme des emprunts minorés des remboursements de dette.

(2) Entre 11 et 13 années pour les communes de plus de 10 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, entre 9 et 11 pour les départements et la Métropole de Lyon, et entre 8 à 10 ans pour les régions, les collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique.

2. Les dispositions du PLF 2018 confirment l'engagement de l'État à stabiliser les ressources des collectivités territoriales et à encourager l'investissement

Le projet de loi de finances pour 2018 comporte plusieurs mesures concernant les collectivités territoriales qui, dans l'ensemble, assurent la stabilité de leurs ressources ⁽¹⁾ après plusieurs années de baisses consécutives.

L'article 3 instaure un dégrèvement total de la taxe d'habitation (TH) au titre de l'habitation principale pour 80 % des foyers à compter de 2020 ⁽²⁾. Cette perte de recette fiscale pour les communes et les EPCI sera intégralement compensée par l'État dans la limite des taux et des abattements en vigueur pour les impositions de 2017. Les éventuelles hausses de taux que les collectivités pourraient adopter à la suite de cette disposition resteront donc à la charge des contribuables.

Toutefois, l'exposé des motifs de l'article précise, à ce titre, « ***qu'un mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences, de manière à garantir un dégrèvement complet, en 2020, pour les foyers concernés, sera discuté dans le cadre de la Conférence nationale des territoires. Dans ce cadre sera également mise à l'étude une refonte plus globale de la fiscalité locale.*** »

Il convient toutefois que les communes et les intercommunalités concernées par ce dégrèvement puissent garder une marge de manœuvre au travers de la fixation du taux de leur fiscalité locale. Alors que le bloc communal est soumis à un intense chantier administratif qui pourra avoir des conséquences non négligeables sur ses dépenses de fonctionnement, cette capacité de recourir au levier fiscal doit être préservée.

L'article 7 modifie les règles de répartition de la CVAE de manière à renforcer la clé de répartition de cette recette pour les territoires accueillant des établissements industriels ⁽³⁾ et de revenir sur la réforme intervenue en loi de finances rectificative pour 2016 qui consistait à répartir la CVAE des sociétés fiscalement intégrées comme celle des sociétés multi-établissements ⁽⁴⁾. En effet,

(1) Ces mesures font l'objet de commentaires détaillés dans le rapport n° 273, tome II sur le projet de loi de finances pour 2018 du rapporteur général de la commission des finances d'octobre 2017.

(2) Cette mesure s'échelonne en effet sur trois années, avec un dégrèvement égal à 30 % en 2018, à 65 % en 2019 et à 100 % en 2020. Le dégrèvement sera calculé sur la base des valeurs locatives de l'année auxquelles s'appliqueront les taux et abattements en vigueur pour l'établissement de la TH de 2017.

(3) L'augmentation de 5 à 21 du coefficient de majoration dont bénéficient les collectivités au titre des établissements industriels qu'elles accueillent s'explique par l'effet de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels prévue par la loi de finances rectificative pour 2010 et entrée en vigueur en 2017 : alors que les autres types de locaux voient leur valeur augmenter, celles des locaux industriels, exclues de la réforme, demeurent inchangées. Pour encourager l'implantation d'industries, il convenait ainsi de procéder à cette augmentation.

(4) L'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016 a prévu que, à compter de 2018, le produit de la CVAE due par les sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré serait réparti entre les collectivités territoriales selon la même clé de répartition applicable aux entreprises multi-établissements.

cette dernière réforme aurait conduit à d'importants transferts et à une perte de prévisibilité des recettes attendues par les collectivités concernées ⁽¹⁾.

Les articles 16 à 18 ajustent les dotations et les transferts de fiscalité destinés aux collectivités territoriales de manière à :

– prendre en compte la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions (3,9 milliards d'euros), compensée par le transfert d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 4,1 milliards d'euros. Pour rappel, la base de calcul de la fraction de TVA transférée aux régions n'intègre pas les crédits du fonds de soutien exceptionnel à destination des régions ;

– prévoir la minoration de certaines compensations d'exonération de fiscalité directe locale, dites « variables d'ajustement », destinée à gager 323 millions d'euros d'augmentation des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. À ce titre, l'article 16 prévoit d'étendre la minoration forfaitaire qui s'appliquait à la DCRTP des régions et des départements depuis la loi de finances pour 2017 à la DCRTP du bloc communal. L'ensemble de la DCRTP ferait ainsi partie des variables d'ajustement ⁽²⁾ de manière à assurer le respect des plafonds des concours financiers de l'État aux collectivités ;

– actualiser les modalités de détermination de la part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) transférée aux collectivités territoriales en compensation de transferts de compétence pour un montant de 54,7 millions d'euros ;

Par ailleurs, cinq articles ont été rattachés à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

L'article 58 prévoit l'automatisation de la procédure de traitement du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ⁽³⁾ à compter de 2019, ce qui devrait permettre d'en améliorer l'efficacité et de mieux garantir la sécurité juridique et comptable de son exécution.

L'article 59 témoigne de la poursuite, par la présente majorité, de l'effort en faveur de l'investissement local. Il prévoit à ce titre la pérennisation de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) en inscrivant son principe dans

(1) Un amendement n° 1 – CF569 du rapporteur général de la commission des Finances a toutefois été adopté en séance publique de manière substituer à la suppression du dispositif de la LFR 2016 le report d'une année de son application. Ce délai doit permettre d'assurer la poursuite des travaux d'évaluation et de simulation sur la répartition de la CVAE.

(2) La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle a été instituée en loi de finances pour 2010 afin d'assurer la neutralité de la suppression de cette taxe. Elle consiste en un mécanisme de compensation entre l'État et les collectivités territoriales perdantes à la réforme.

(3) Le fonds de compensation de la TVA, qui constitue un prélèvement sur recettes de l'État, assure aux collectivités territoriales et à leurs groupements une compensation, à un taux forfaitaire, de la TVA qu'ils acquittent sur leurs dépenses réelles d'investissement et sur les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie. À compter du 1^{er} janvier 2015, le taux forfaitaire de cette compensation est fixé à 16,404 %.

le code général des collectivités territoriales. Cette dotation est constituée de deux enveloppes : la première de 615 millions d’euros permet de poursuivre l’investissement au titre des grandes priorités définies par l’État et le bloc communal en 2017 ⁽¹⁾, tandis que la seconde, qui constitue un « fonds de modernisation » d’un montant de 50 millions d’euros, issue des crédits de la réserve parlementaire ⁽²⁾, doit permettre au préfet de région d’attribuer des subventions supplémentaires aux communes ou EPCI qui s’engagent, dans le cadre d’un contrat, à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement dans le cadre d’un projet de modernisation. Ce sont donc 665 millions d’euros qui sont fléchés par le Gouvernement vers l’investissement local au travers de cette dotation.

Au total, les dotations en faveur de l’investissement atteindraient ainsi 1,8 milliard d’euros, soit 665 millions d’euros au titre de la DSIL, 996 millions d’euros au titre de la DETR et 150 millions d’euros au titre de la dotation de la politique de la ville.

En Commission, votre rapporteur, en accord avec les rapporteurs spéciaux et le rapporteur général de la commission des Finances, a toutefois souhaité simplifier l’architecture de ces dotations en réaffectant les 50 millions d’euros de la seconde enveloppe de la DSIL à la DETR. Ce montant sera ainsi utilisé pour le soutien à l’équipement des petites et moyennes villes rurales et s’inscrira ainsi davantage dans **la continuité de l’affectation des crédits de la réserve parlementaire** que le dispositif prévu initialement par le Gouvernement.

L’article 60 prévoit différentes dispositions affectant la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) :

– la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) sont toutes deux augmentées de 90 millions d’euros et la dotation de péréquation des départements de 10 millions d’euros ⁽³⁾ ;

– le « pacte de stabilité » de la DGF des communes nouvelles, qui a contribué sous la précédente législature à encourager les fusions de communes, est maintenu. Les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier

(1) Soit la rénovation thermique, la transition énergétique et le développement des énergies renouvelables, la mise aux normes et la sécurisation des équipements publics, le développement d’infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements, le développement du numérique et de la téléphonie mobile et la réalisation d’hébergements et d’équipements publics rendus nécessaires par l’accroissement du nombre d’habitants. Par ailleurs, s’y ajoutent également la création, transformation et rénovation de bâtiments scolaires afin de permettre aux communes situées en REP+ de financer les investissements nécessaires au dédoublement des classes de CP et de CE1.

(2) Celle-ci a, en effet, été supprimée par l’article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

(3) Pour rappel, cette progression de la péréquation au sein de la DGF est conforme à l’article 72-2 de la Constitution, dont le dernier alinéa dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l’égalité entre les collectivités territoriales. » Selon l’évaluation préalable de l’article, en 2017, la péréquation représente ainsi 24 % de la DGF au lieu de 15 % en 2007 et se fonde sur des critères objectifs de ressources et de charges actualisés chaque année. Si ce niveau de péréquation permet d’atténuer les inégalités territoriales, il doit progresser car celles-ci restent importantes.

2019 bénéficieront ainsi d'un montant stabilisé de DGF au cours des trois années suivant leur création ⁽¹⁾ ;

– le prélèvement sur la fiscalité des collectivités dont la DGF forfaitaire était insuffisante pour supporter la totalité de leur contribution à la CRFP est maintenu. Il s'agit en cela d'assurer un égal traitement des collectivités quelles qu'aient été les modalités de leur contribution à la CRFP, la baisse des dotations étant pérenne. Le montant total de ce prélèvement est de près de 67 millions d'euros ⁽²⁾ ;

– les modalités de répartition de la DGF sont ajustées de manière à prendre en compte la fusion des départements et de la région de Corse en une collectivité unique au 1^{er} janvier 2018 ;

– les modalités de notification individuelle des dotations sont simplifiées dans le cadre du « plan préfecture nouvelle génération » (PPNG). Désormais, la publication de l'arrêté fixant les attributions individuelles de dotation vaudra notification, ce qui allégera les missions des préfectures en la matière ;

– le fonds d'aide pour le relogement d'urgence bénéficie d'un transfert d'un million d'euros de la DGF des communes de manière à permettre l'indemnisation des communes ou des EPCI ayant eu besoin d'assurer l'hébergement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux présentant un danger pour leur santé ou leur sécurité et qui ont fait l'objet soit d'une ordonnance d'expulsion, soit d'un ordre d'évacuation ;

– la clé de partage de la CVAE au sein de la métropole de Lyon entre ce qui relève du niveau départemental ou du niveau intercommunal est modifiée de manière à tenir compte du transfert de 25 points de CVAE des départements aux régions au titre du transfert de la compétence économique. Cette modification permet ainsi d'actualiser la part de CVAE départementale et intercommunale et, en conséquence, les indicateurs financiers de la métropole.

L'article 61 apporte plusieurs modifications aux mécanismes de péréquation horizontale :

– le montant du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales est maintenu à 1 milliard d'euros en 2018 ;

(1) Depuis 2016, 1 780 communes ont fusionné au sein de 517 nouvelles communes. Ces fusions ont permis d'abaisser le nombre de communes à 35 502.

(2) En effet, comme le précise l'évaluation préalable de l'article, « Pour 98,5 % des collectivités, les quatre tranches de baisse sont intégrées de manière durable puisqu'on repart en 2018 du niveau de leur dotation en 2017. En revanche, pour 1,5 % des collectivités, une partie de la minoration s'évaporera [en l'absence de cette disposition] puisque le prélèvement sur la fiscalité n'existe qu'en tant qu'une tranche de contribution prévue par ailleurs. »

– le mécanisme de garantie de reversement du FPIC ⁽¹⁾ est révisé pour les années 2018 et 2019 de manière à unifier les garanties applicables aux EPCI qui n’y sont plus éligibles et de sortir en deux ans du système transitoire instauré pour accompagner la réforme de la carte intercommunale ;

– les modalités de répartition du fonds de péréquation de la CVAE des départements et du fonds de péréquation des ressources des régions sont ajustées pour tenir compte du transfert à ces dernières de 25 points de CVAE en 2017 précédemment mentionné ⁽²⁾ ;

– un mécanisme de régularisation sur le fonds de solidarité en faveur des départements est institué. Celui-ci permettra de rectifier, si besoin, une attribution perçue au titre de ce fonds, par exemple à la suite d’une erreur dans la transmission d’un document ;

– la base de calcul des fonds de péréquation départementaux est révisée pour tenir compte de la création de la collectivité unique de Corse au 1^{er} janvier 2018.

L’article 62 revalorise la dotation pour les titres sécurisés de manière à accompagner les communes participant à la délivrance de passeports au moyen d’un dispositif de recueil installé en mairie. Cette dotation passerait ainsi de 5 030 euros par an et par station à 8 580 euros. Par ailleurs, une majoration de 3 550 euros par an est attribuable aux communes pour chaque station ayant enregistré plus de 1 875 demandes de titres d’identité au cours de l’année précédente.

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

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION RCT REPRÉSENTENT 3,6 % DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L’ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les transferts financiers de l’État aux collectivités territoriales atteignent 104,6 milliards d’euros en PLF 2018, soit un montant en augmentation de 4,4 % par rapport à la LFI 2017. Ces transferts se décomposent en trois sous-ensembles :

(1) Dans son régime de droit commun, ce mécanisme de garantie, prévu par l’article L. 2336-6 du CGCT, permet aux communes isolées et aux EPCI qui cessent d’être éligibles au FPIC de percevoir, la première année au titre de laquelle ils ont cessés de l’être, une attribution égale à la moitié de celle perçue l’année précédente. Toutefois, de manière à limiter le nombre de perdants à la suite de la réforme de la carte intercommunale, un mécanisme de garantie transitoire plus favorable a été adopté en loi de finances initiale pour 2017 en faveur des EPCI devenus inéligibles en 2017. Afin d’éviter les inégalités de traitement entre ces derniers et ceux qui deviendraient inéligibles en 2018, le présent projet de loi propose un nouveau dispositif transitoire.

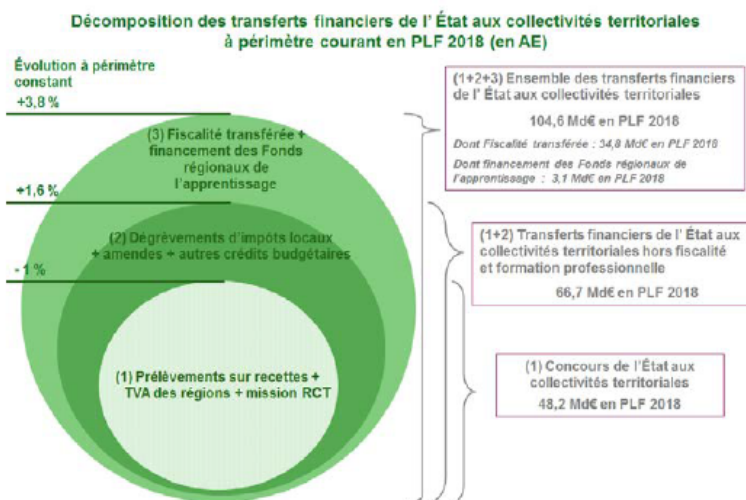
(2) Pour rappel, jusqu’en 2016, les départements et les régions percevaient respectivement 48,5 points et 25 points de CVAE. À compter de 2017, ces quantums sont fixés à 23,5 points et 50 points.

– les concours financiers de l'État aux collectivités qui rassemblent les transferts financiers qui leur sont spécifiquement destinés (soit 48,2 milliards d'euros hors crédits de la direction générale des collectivités locales – DGCL – et subventions pour travaux divers d'intérêt général). Ces concours regroupent les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État ⁽¹⁾, la nouvelle recette de TVA transférée aux régions ⁽²⁾ ainsi que les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;

– les transferts financiers de l'État, hors fiscalité transférée et hors apprentissage, qui comprennent les concours financiers de l'État majorés des crédits qui abondent les budgets des collectivités, sans que ces dernières soient visées en tant que telles (66,7 milliards d'euros). Cet agrégat comprend les subventions des autres ministères, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars, les subventions pour travaux divers d'intérêt général ;

– le total des transferts financiers de l'État aux collectivités qui inclut la totalité des flux financiers provenant de l'État, y compris la fiscalité transférée et le financement des fonds régionaux de l'apprentissage. Ce total est de 104,6 milliards d'euros.

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



Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe budgétaire au PLF 2018

Votre rapporteur souligne que malgré la CRFP appliquée à la DGF, **les transferts financiers n'ont baissé que de 1,6 milliard d'euros entre 2013**

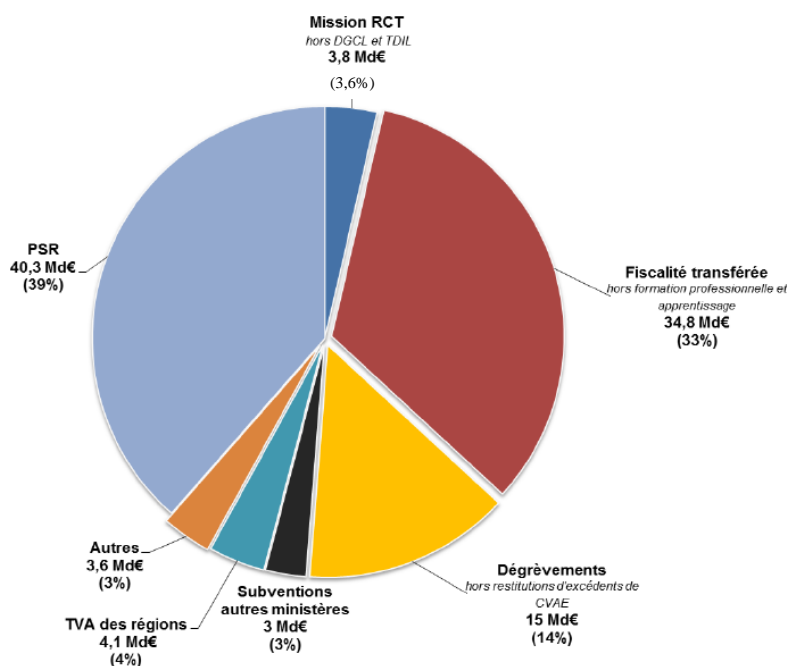
(1) La dotation globale de fonctionnement représente 64 % de ces PSR (soit 30,86 milliards d'euros en PLF 2017).

(2) À compter de 2018, les régions bénéficient d'une fraction de TVA en substitution à la DGF qu'elles percevaient.

et 2017, notamment du fait du dynamisme de la fiscalité transférée (+ 4,8 milliards d'euros sur la même période, soit + 16,9 %), et notamment des droits de mutation à titre onéreux (+ 2,3 milliards d'euros, soit + 34,1 %).

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », d'un montant de 3,78 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,66 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), dont la commission des Lois est saisie pour avis, ne représentent, par conséquent, qu'une part réduite des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales (soit 4 %).

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



Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe budgétaire au PLF 2018

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

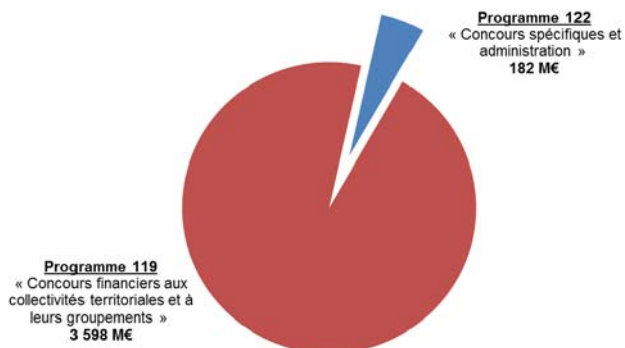
– le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » ⁽¹⁾. Il regroupe l'ensemble des **subventions d'investissement** et des **compensations de transferts de compétence** versées aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Son montant est de

(1) Ce programme est issu de la fusion des anciens programmes 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », 120 « Concours financiers aux départements » et 121 « Concours financiers aux régions ».

3,6 milliards d'euros en AE et 3,4 milliards d'euros en CP, soit 95 % des crédits de la mission ;

– le programme 122 « Concours spécifiques et administration » qui regroupe des **subventions spécifiques** de l'État aux collectivités territoriales (subventions exceptionnelles, dotations destinées aux collectivités d'outre-mer, crédits destinés à la prévention de la délinquance). Il représente 0,18 milliard d'euros en AE et 0,25 milliard d'euros en CP, soit 5 % des crédits de la mission.

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

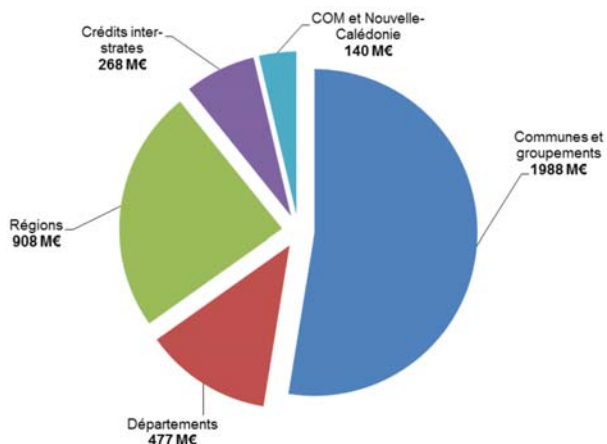


Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, *annexe budgétaire au PLF 2018 (en AE)*

Au cours des dernières années, la répartition des dotations de fonctionnement et des dotations d'investissement au sein de la mission a été profondément modifiée. Ainsi, les premières, qui représentaient 65 % des crédits en 2015, n'en représentent plus que 45 % en 2018 et les secondes passent de 35 % à 55 %. Cette évolution reflète notamment les changements de périmètre intervenus et la création de nouvelles dotations dont le montant a fortement augmenté, en particulier la DETR et la DSIL.

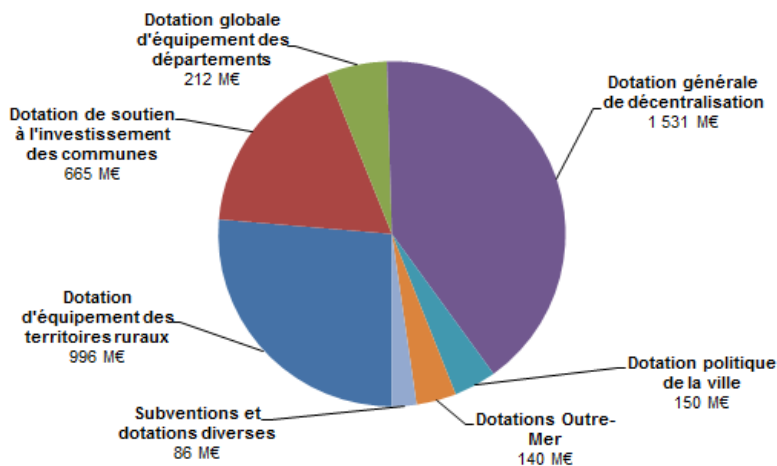
Le poids de ces deux dotations, principalement destinées à soutenir l'investissement du bloc communal, explique également la part prépondérante des crédits de la mission attribués à cet échelon.

RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS AU SEIN DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »



Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe budgétaire au PLF 2018

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



Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe budgétaire au PLF 2018

B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME ET ACTION

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits des différents programmes de la mission.

CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

(en millions d'euros)

| | LFI 2017 (en millions d'euros) | | PLF 2018 (en millions d'euros) | |
|---|-----------------------------------|----------------|-----------------------------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP |
| 119-01 : Soutien aux projets des communes et groupements de communes | 1 681 | 1 135 | 1 855,3 | 1 417,7 |
| 119-02 : Dotation globale de décentralisation des communes | 184,3 | 144,3 | 130,3 | 130,3 |
| 119-03 : Soutien aux projets des départements | 215,9 | 215,9 | 211,9 | 461,9 |
| 119-04 : Dotation générale de décentralisation des départements | 265,3 | 265,3 | 265,4 | 265,4 |
| 119-05 : Dotation générale de décentralisation des régions | 993,7 | 993,7 | 908,1 | 908,1 |
| 119-06 : Dotation générale de décentralisation concours particuliers | 227,6 | 227,6 | 227,6 | 227,6 |
| 119-07 : Soutien à l'investissement – Part métropoles | 450 | 200 | - | - |
| TOTAL PROGRAMME 119 | 4 017,5 | 3 181,3 | 3 598,5 | 3 410,9 |
| 122-01 : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales | 147,6 | 112,6 | 42 | 106,7 |
| 122-02 : Administration des relations avec les collectivités territoriales (DGCL) | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| 122-04 : Dotation Outre-mer | 139,3 | 139,3 | 140,2 | 140,2 |
| TOTAL PROGRAMME 122 | 289,3 | 254,4 | 184,7 | 249,4 |
| TOTAL MISSION RCT | 4 306,9 | 3 435,7 | 3 783,1 | 3 660,3 |

Source : Projet annuel de performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », annexé au PLF 2018

Pour précision, le périmètre de la mission évolue en 2018 sous l'effet de deux mesures :

– le programme 119 ne comprend plus la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse (qui représentait 90,1 millions d'euros en 2017), cette dernière étant désormais incluse dans l'assiette servant de base au calcul de la fraction de TVA allouée aux régions du fait de la création de la collectivité unique de Corse au 1^{er} janvier 2018 ;

– 4,5 millions d'euros sont également transférés du programme 203 « Infrastructures et services de transport » vers ce même programme au titre du

transfert de propriété du domaine public fluvial du canal de la Somme au département de la Somme et de la compensation due au titre de la redevance quai.

1. Un programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » dédié notamment au soutien à l'investissement local

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

– les concours en faveur de l'investissement local pour 2,1 milliards d'euros en AE et 1,9 milliard d'euros en CP ;

– les concours de compensation des transferts de compétences ou de compensation de charges spécifiques pour 1,5 milliard d'euros en AE et en CP.

Au total, il représente ainsi près de 3,6 milliards d'euros en AE et 3,4 milliards d'euros en CP.

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

– **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** ⁽¹⁾ subventionne des dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements situés essentiellement en milieu rural sur le fondement de critères de population et de richesse fiscale. Son montant, fixé à 615 millions d'euros en 2014, 815 millions d'euros en 2015 et 2016, puis 996 millions d'euros en 2017 est maintenu à ce niveau par le PLF 2018 ;

Bilan des attributions de subvention au titre de la DETR

Pour mémoire, les crédits de la DETR sont attribués aux collectivités éligibles par le représentant de l'État sous forme de subventions en vue de la réalisation de projets d'investissement. Une commission départementale d'élus composée des représentants des maires des communes éligibles de moins de 20 000 habitants et des EPCI éligibles de moins de 60 000 habitants est chargée de définir les catégories d'opérations prioritaires. Elle fixe les taux de subvention minimaux et maximaux applicables et donne son avis sur tous les projets de subvention supérieurs à 150 000 € retenus par le représentant de l'État.

Selon les éléments transmis à votre rapporteur en réponse au questionnaire budgétaire, le bilan de la DETR pour 2016 fait apparaître la répartition suivante entre les communes et les EPCI :

| Catégorie de bénéficiaires | Nombre demandes de subvention | de de | Nombre d'opérations subventionnées | DETR versée | Taux moyen de subvention |
|----------------------------|-------------------------------|-------|------------------------------------|-------------|--------------------------|
| communes | 26 617 | | 17 298 | 624 134 170 | 27,32 % |

(1) Cette dotation est issue de la fusion de deux dotations du secteur communal, intervenue en 2011, soit la dotation globale d'équipement (DGE) et la dotation de développement rural (DDR).

| | | | | |
|-------------|-------|-------|-------------|---------|
| EPCI | 3 632 | 2 393 | 191 283 611 | 26,01 % |
|-------------|-------|-------|-------------|---------|

Le taux de consommation réel en AE, c'est-à-dire le taux d'engagement sur l'enveloppe 2017 est de 83 % au 31 août 2017, contre 70 % à la même époque en 2016. La tendance haussière de ce rythme de consommation est d'autant plus notable que le montant des crédits ouverts est passé de 815,70 M€ en 2016 à 966 M€ après décret d'annulation en 2017, soit une augmentation de 18 %.

Le taux de consommation globale en CP (hors crédits annulés) s'élève ainsi à 60 % pour la DETR, soit 364 M€. Au même stade en 2016, elle s'élevait à 330,90 M€.

Ce rythme de consommation témoigne de l'ancrage réussi de ce dispositif dans le paysage des dotations de soutien à l'investissement local.

– la DSIL, créée en 2016 et reconduite depuis chaque année est pérennisée par le PLF 2018 sous la forme de deux enveloppes : la première, d'un montant de 615 millions d'euros, a pour objet de financer les grandes priorités d'investissement définies entre l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements dans le cadre d'un « Grand plan d'investissement »⁽¹⁾. Une seconde enveloppe de 50 millions d'euros sera attribuée aux communes et EPCI qui se seront engagés, dans le cadre d'un contrat conclu avec le préfet de région, à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement et à moderniser leur action publique ;

Bilan des attributions de subvention au titre de la DSIL

Selon les informations transmises en réponse au questionnaire budgétaire, au 31 août 2017, le taux de consommation des AE de la DSIL s'élève à 71 %, et est donc en augmentation par rapport à la même date en 2017, où celui-ci n'atteignait que 63 % (bien que sur une base plus forte de 490,60 M€). Le rythme de consommation des AE de la part principale de la DSIL atteint ainsi presque celui de la DETR. Au 31 août 2017, 36,90 M€ de CP ont été consommés alors que l'exécution en CP avait à peine démarré à ce stade en 2016. Le taux de consommation globale, hors annulation, des crédits disponibles est ainsi de 19 %.

Bilan des contrats de ruralité

Pour mémoire, les contrats de ruralité sont élaborés avec le préfet de département à l'initiative des présidents de pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'établissement public de coopération intercommunale (1 ou plusieurs), sans caractère obligatoire.

Coécrit à partir d'un modèle-type adaptable et sur la base du « projet de territoire » porté par les élus locaux, le contrat consiste en un engagement collectif à agir de façon coordonnée, sur une période pluriannuelle (« accord-cadre »), en exposant les enjeux propres au territoire, les objectifs fixés et les moyens d'y parvenir, notamment grâce à un plan d'actions couvrant tous les thèmes du développement local et de la cohésion territoriale.

Ces contrats sont conclus pour une durée de six ans, avec une clause de révision à mi-parcours. Pour la première « génération », ils couvrent la période 2017-2020, soit quatre années budgétaires.

(1) Précédemment présenté.

À fin septembre 2017, plus de 400 contrats ont été signés, dont 82 avec des PETR. Les autres sont en phase de validation par les élus locaux et les services. Ils seront signés d’ici la fin de l’année pour atteindre près de 480 contrats au total.

46 % des PETR et syndicats de pays existants en 2017 portent un contrat de ruralité. Ils représentent 28 % de l’ensemble des contrats, montrant l’engouement des élus de ces territoires pour ce dispositif.

En loi de finances initiale pour 2017, environ 200 millions de la DSIL étaient dédiés aux contrats de ruralité. Cette somme a été répartie entre les régions et déléguée aux préfets de région pour répartition infrarégionale.

Pour l’année 2018, les préfets de région et de département pourront utiliser des enveloppes de DSIL et de DETR pour financer ces contrats « *dans des proportions globalement similaires* » selon les données transmises par la DGCL.

– la dotation politique de la ville (DPV), qui s’est substituée en 2015 à la dotation de développement urbain, apporte un soutien financier aux cent quatre-vingts communes de métropole et d’outre-mer les plus modestes, déterminées par le recours à un indice synthétique. Son montant est maintenu à 150 millions d’euros en AE comme en 2017 et à 101,1 millions d’euros en CP afin de tenir compte de l’augmentation des engagements ;

– la dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés est accordée aux communes qui ont sollicité l’installation de stations de recueil des demandes de passeports biométriques. Ses crédits sont augmentés de 21,5 millions d’euros pour aider les communes concernées par la montée en charge de la déterritorialisation du traitement des demandes de cartes d’identité dans le cadre du « Plan préfecture nouvelle génération ». Au total, ses crédits atteignent ainsi 39,8 millions d’euros en AE et en CP ;

– la dotation pour les régisseurs de police municipale au titre de la perception du produit de certaines contraventions constitue le remboursement par l’État de l’obligation pour les communes de verser pour le compte de ce dernier une indemnité de responsabilité aux régisseurs visant à compenser leurs charges de cautionnement (500 000 euros en AE et CP – maintenus en 2018).

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

(en millions d’euros)

| | LFI 2012 | LFI 2013 | LFI 2014 | LFI 2015 | LFI 2016 | LFI 2017 | PLF 2018 |
|------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| DETR | 616 | 616 | 616 | 816 | 816 | 996 | 996 |
| DSIL | - | - | - | - | 800 | 570 | 665 |
| DPV | 50 | 75 | 100 | 100 | 100 | 100 | 150 |

Source : Transferts financiers de l’État aux collectivités territoriales, *annexe budgétaire au PLF 2018*

L’action n° 2 « Dotation générale de décentralisation (DGD) des communes » assure la compensation financière de certaines charges du bloc communal, lorsque ces dernières résultent d’un transfert, d’une création ou d’une

extension de compétences. La DGD des communes représente en 2018 un montant de 130 millions d'euros en AE et CP, constant depuis 2009.

L'action n° 3 « Soutien aux projets des départements » regroupe les crédits affectés à la dotation globale d'équipement des départements ainsi qu'au fonds exceptionnel de soutien aux régions créées en 2017 pour deux ans au titre de leur compétence « développement économique ». Son montant est de 211,8 millions d'euros en AE et 461,8 millions d'euros en CP.

L'action n° 4 « Dotation générale de décentralisation des départements » est dotée de 265 millions d'euros en AE et CP pour compenser des charges transférées aux départements ne pouvant faire l'objet d'une compensation sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques...). Ce montant est identique à celui prévu en LFI 2017.

Suivant le même objet, l'action n° 5 « Dotation générale de décentralisation des régions » assure la compensation financière de charges transférées aux régions. D'un montant de 908,1 millions d'euros en AE et CP, elle comprend notamment la DGD Corse (187 millions d'euros en 2018) ⁽¹⁾, la DGD versée au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en compensation des charges liées aux transports scolaires (128 millions d'euros) et, à compter de 2018, la compensation annuelle au titre de la redevance quai pour 4,5 millions d'euros. Elle permet également de compenser les transferts de compétences aux régions d'outre-mer.

L'action n° 6 « Dotation générale de décentralisation concours particuliers », dotée de 227,6 millions d'euros en AE et CP, regroupe des compensations de charges particulières telles que celles des transports scolaires pour les autorités organisatrices des transports urbains (87,9 millions d'euros), des ports maritimes (53,2 millions d'euros), des aéroports (4 millions d'euros), des bibliothèques municipales et départementales (80,4 millions d'euros), ou de gestion du domaine public fluvial (2 millions d'euros).

2. Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »

Le programme 122, d'un montant global de 289,3 millions d'euros en AE et 254,4 millions d'euros en CP, comporte trois actions différentes.

L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » retrace les subventions destinées à soutenir les collectivités touchées par des difficultés particulières. Elle est dotée de 42 millions d'euros en AE et 106,7 millions d'euros en CP. Elle peut être abondée, en cours d'exercice budgétaire, en fonction des besoins constatés à la suite d'événements exceptionnels. Elle comprend également les subventions pour travaux divers

(1) Cette dotation diminue de 91 millions d'euros par rapport à 2017 du fait de la suppression de la dotation de continuité territoriale de la Corse, compensée à partir de 2018 par la fraction de TVA qui sera allouée à ce territoire au même titre que les autres régions.

d'intérêt local, dont le montant est porté à 76,7 millions d'euros, en substitution notamment de la réserve parlementaire.

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

L'action n° 4 « Dotations outre-mer », d'un montant de 140 millions d'euros en AE et CP, regroupe quatre dotations destinées à compenser les charges résultant des transferts de compétences au profit de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Saint-Martin et à financer le fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition, en commission élargie, de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur (voir le compte rendu de la commission élargie du 26 octobre 2017 à 21 heures ⁽¹⁾) la commission des Lois examine, pour avis, les crédits pour 2018 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (M. Paul Molac, rapporteur pour avis).

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente. Il appartient à la commission des Lois, saisie pour avis du projet de loi de finances pour 2018, de se prononcer pour avis sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Je rappelle que seuls peuvent voter les commissaires aux Lois.

N'étant saisis d'aucun amendement de crédits, nous allons pouvoir mettre aux voix les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2018. Quel est l'avis du rapporteur ?

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Je donne un avis favorable.

Conformément aux conclusions de M. Paul Molac, rapporteur pour avis, la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits du programme « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2018.

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente. Nous en venons à la discussion des amendements sur les articles rattachés à la mission.

Article 58 (art. L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales) : *Automatisation du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption de l'article 58.

Article 59 (art. L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales) : *Dotation de soutien à l'investissement local*

La Commission examine en discussion commune les amendements n° II-CL134 de M. Paul Molac, rapporteur pour avis, n° II-CL121 rectifié et n° II-CL122 rectifié de M. Rémy Rebeyrotte et n° II-CL124 de M. Olivier Dussopt.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Cet amendement est le fruit d'importantes discussions avec les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances et le Gouvernement. Il propose de transférer 50 millions d'euros de la dotation de soutien à l'investissement locale (DSIL), correspondant à d'anciens

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/

crédits attribués par le biais de la réserve parlementaire, à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en 2018. Ces crédits seront donc attribués au niveau départemental, après avis des commissions DETR, ce qui permettra une meilleure prise en compte des besoins émanant des élus locaux et des parlementaires. De plus, un autre amendement prévoit d'abaisser le seuil en dessous duquel le préfet prend seul la décision d'attribution des crédits afin de redonner voix aux élus des territoires.

M. Rémy Reyberotte. Je vais retirer mes deux amendements compte tenu de l'amendement présenté précédemment par mon collègue rapporteur pour avis, qui est le fruit d'un travail collectif. L'essentiel, me semble-t-il, est de réattribuer les crédits de la réserve parlementaire au soutien de l'investissement local en mettant en valeur l'action de l'État et celle des élus locaux dans les territoires.

M. Olivier Dussopt. L'amendement de M. Molac va dans le bon sens. L'objet de mon amendement était de montrer que le fonds de modernisation, qui remplace les subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) accordées pour des opérations d'investissement public local, ne devait pas être fléchi sur les seuls projets de maîtrise des dépenses publiques locales, mais devait pouvoir profiter à l'ensemble des projets d'innovation et de modernisation portés par les collectivités. Je le retire.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Je confirme que les élus locaux membres de la commission DETR resteront libres de définir les projets à financer en priorité.

La Commission adopte l'amendement n° II-CL134. Les amendements n° II-CL121, II-CL122 et II-CL124 sont retirés.

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 59.

Après l'article 59

La Commission examine l'amendement n° II-CL135 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Cet amendement propose de renforcer le rôle de la commission DETR en abaissant, de 150 000 à 50 000 euros, le seuil à partir duquel elle donne un avis sur les projets proposés. Ainsi ces commissions ne seront pas encombrées de petits dossiers et pourront toutefois exercer un contrôle plus fin.

M. Olivier Dussopt. J'ai une crainte quant à l'abaissement de ce seuil. Les commissions DETR ne seront-elles pas submergées par un trop grand nombre de dossiers pour donner un avis éclairé et pertinent ? Combien de dossiers par département cela représente-t-il en moyenne ?

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Nous sommes en train d'expertiser cette question. Si, au cours de la navette, nous nous rendons compte que ce seuil est trop bas, nous pourrions toujours le relever mais l'important est de permettre aux élus locaux de participer au choix des projets à financer par la DETR.

La Commission adopte l'amendement n° II-CL135.

Article 60 (art. L. 1613-5-1, L. 2113-20, L. 2113-22, L. 2334-7-3, L. 2334-13, L. 3334-1, L. 3334-4 et L. 3663-9 du code général des collectivités territoriales) : *Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)*

La Commission examine l'amendement n° II-CL133 rectifié de M. Paul Molac, rapporteur pour avis.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Cet amendement résulte d'une démarche commune avec les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances. Il propose de renforcer le soutien au développement des communes nouvelles en cas d'extension de périmètre en leur permettant de voir la durée des bonifications de dotation globale de fonctionnement (DGF) prolongée. L'extension du périmètre d'une commune nouvelle serait ainsi considérée comme une nouvelle création, à la condition toutefois que la population totale de la ou des communes qui la rejoindraient soit limitée à 2 000 habitants pour éviter les effets d'aubaine.

La Commission adopte l'amendement n° II-CL133 rectifié

M. Guillaume Larrivé. Ces mesures en faveur des communes nouvelles ont-elles pour conséquence d'abaisser la DGF des autres communes ?

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Oui, dans la mesure où nous sommes contraints par une enveloppe normée. Toutefois, le nombre des communes concernées ne devrait pas être très important et les effets de cet amendement seront donc assez modérés.

M. Olivier Dussopt. L'amendement du rapporteur est bienvenu. M. Guillaume Larrivé a raison : cela vient s'imputer sur l'enveloppe normée par un écrêtement de la dotation forfaitaire. Il y a eu, dans les années précédentes, quelques centaines de communes nouvelles, mais quelques-unes représentent des sommes considérables comme Cherbourg-Octeville qui doit dépasser, de mémoire, les 50 000 habitants ou encore la commune nouvelle d'Annecy, qui a procédé par fusion totale de la communauté d'agglomération et atteint un peu plus de 30 000 habitants. À l'issue des trois ans de bonification, cela représente un peu plus de 30 millions d'euros, ce qui a un impact important tant on connaît la sensibilité des dotations au sein de l'enveloppe normée.

La Commission examine l'amendement n°II-CL136 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Cet amendement vient en complément du précédent pour renforcer le soutien aux communes nouvelles. Il a le même objet.

La Commission adopte l'amendement n° CL 136.

Elle examine l'amendement n° II-CL130 rectifié de M. Paul Molac.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à réduire de 9 à 8 le nombre de compétences attribuées aux communautés de communes à fiscalité professionnelle unique pour bénéficier d'une bonification de la dotation d'intercommunalité.

La Commission adopte l'amendement n° II-CL130 rectifié.

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 60 ainsi modifié.

Après l'article 60

La Commission examine l'amendement n° II-CL125 de M. Olivier Dussopt.

M. Olivier Dussopt. Cet amendement vise à modifier l'article 141 de la loi de finances pour 2017 qui a modifié les critères d'attribution de la dotation politique de la ville (DPV). Avant l'entrée en vigueur de cette loi, les communes devaient être éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) et compter au moins 19 % de logements sociaux. L'article susmentionné a conditionné l'accès à la DPV aux communes éligibles à la DSU « cible ». Ce dispositif avait alors été adopté sans étude d'impact financier, contre l'avis du Gouvernement et de la rapporteure générale du projet de loi de finances de l'époque. La non-éligibilité à la DSU cible prive ainsi 8 communes de moins de 10 000 habitants classées parmi les 100 plus pauvres de France d'environ 4 % de leurs recettes de fonctionnement (soit, en moyenne, 300 000 euros par an). Nous proposons de corriger cette injustice pour les villes pauvres concernées.

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente. Quel est l'avis du rapporteur ?

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. C'est un avis partagé. Je comprends vos motivations mais j'aimerais vérifier que seulement huit communes sont bien concernées ainsi que les effets du lissage que vous prévoyez. Je propose que nous en rediscutions avec les rapporteurs spéciaux des finances pour mieux évaluer cet amendement.

M. Olivier Dussopt. Je retire mon amendement et le redéposerai en séance publique après que les vérifications aient été opérées.

L'amendement n° II-CL125 est retiré.

La Commission examine l'amendement n° II-CL131 de M. Paul Molac, rapporteur pour avis.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à régler un vieux problème né en 1999 de la transformation de syndicats ou de communautés d'agglomération nouvelle en communautés d'agglomération. Ces communautés d'agglomération ayant à faire face à des investissements importants en termes de construction de logements et d'infrastructures, il était normal qu'elles bénéficient de dotations plus importantes. Près de vingt ans plus tard, nous proposons de sortir de ce dispositif progressivement jusqu'en 2023 : le dispositif maintient la bonification pour l'année 2018 puis prévoit son extinction de manière lissée sur quatre ans. Je précise qu'il convient bien de lire « 2023 » et non « 2022 » à la fin de l'exposé sommaire de cet amendement qui comporte une erreur matérielle.

La Commission adopte l'amendement n° II-CL131.

Article 61 (art. L. 2336-1, L. 2336-6, L. 3335-1, L. 3335-3 et L. 4332-9 du code général des collectivités territoriales) : *Modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale*

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

Après l'article 61

La Commission examine l'amendement n° II-CL129 de M. Pierre Morel-À-L'Huissier.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Cet amendement, travaillé en lien avec l'assemblée des communautés de France, tend à corriger l'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux. La loi de finances pour 2017 a modifié les conditions d'éligibilité à cette dotation en rendant désormais éligibles les communes de moins de 2 000 habitants, les communes de 2 000 habitants et plus dès lors que leur population n'excède pas 20 000 habitants ainsi que les établissements de coopération à fiscalité propre dont la population est inférieure à 75 000 habitants ou, s'ils ont plus de 75 000 habitants, qui ne comptent pas de communes membres de plus de 20 000 habitants. À la suite de cette modification, de très nombreuses communes rurales ont perdu leur éligibilité à la DETR. Nous proposons donc de rendre éligibles à cette dotation des projets d'investissements localisés dans ces communes rurales, y compris lorsqu'elles ont rejoint une intercommunalité de plus de 75 000 habitants et lorsque la maîtrise d'ouvrage de ces projets relève des compétences communautaires.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. S'il est compréhensible que certains territoires, qui n'y ont pas droit, demandent à bénéficier de cette dotation, je crains qu'une telle évolution ne conduise à un saupoudrage de la DETR et que

les communes se fassent en quelque sorte « doubler » par les EPCI. C'est pourquoi je suis défavorable à votre amendement.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Je prends acte de votre position, monsieur le rapporteur. Je profite de cette prise de parole pour saluer la décision importante prise par le Gouvernement, en la personne du ministre Bruno Le Maire, de réintégrer dans le périmètre des zones de revitalisation rurale (ZRR) les 3 080 communes qui en avaient été sorties. Cette réintégration s'est faite à la demande du groupe majoritaire mais je tiens à souligner que tous les autres groupes se sont associés à cette démarche. Désormais, nous devons réfléchir à la remise à plat complète de ce dispositif.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Même s'il ne concerne pas notre mission, le sujet que vient d'évoquer notre collègue est effectivement important puisque la fusion d'EPCI a conduit à ce que certains établissements, qui étaient en ZRR, soient englobés dans des EPCI plus grands, automatiquement inclus en ZRR alors même que la situation de certains d'entre eux ne le justifiait pas.

M. Guillaume Larrivé. Je voterai contre cet amendement qui me semble « manquer sa cible », en soutenant les communautés d'agglomération au détriment des communes rurales. Or, la DETR n'a pas vocation à financer des projets de communautés d'agglomération.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL129.

Puis elle aborde l'amendement n° II-CL119 de Mme Marie Guévenoux.

Mme Marie Guévenoux. L'adoption, il y a quelques instants, de l'amendement n° II-CL131 me conduit à retirer cet amendement, qui se trouve satisfait.

Article 62 (art. L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales) : *Revalorisation de la dotation pour les titres sécurisés*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 62 sans modification.

Après l'article 62

La Commission examine l'amendement n° II-CL126 de M. Olivier Dussopt.

M. Olivier Dussopt. Il s'agit de l'amendement auquel le ministre a apporté son soutien durant la discussion générale. Lorsque nous avons redécoupé les cantons pour créer les binômes cantonaux, nous avons modifié, en conséquence, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, les conditions d'éligibilité à la dotation de solidarité rurale (DSR) dans sa fraction bourg-centre. Nous avons veillé à ce que les bureaux centralisateurs restant bureaux centralisateurs continuent à en bénéficier et que les anciens bureaux

centralisateurs ne soient pas pénalisés dans leur fonctionnement. En revanche, nous n'avions pas envisagé un scénario, qui concerne 25 communes seulement sur les quelques 1 700 cantons qui subsistent en France. Il s'agit des communes qui n'étaient pas bureaux centralisateurs dans leur canton d'origine, situées plutôt en frange géographique et qui, par le jeu du redécoupage, ont été extirpées d'un canton urbain ou périurbain pour être rattachées à un canton rural et, par effet de taille, sont devenues bureaux centralisateurs. Or ces communes n'ont pas droit à la fraction bourg centre, ce qui constitue une rupture d'égalité par rapport aux autres. Cet amendement leur permet d'en bénéficier pour un montant de 3 millions d'euros sur le total des 510 millions d'euros environ de la DSR.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Nous avons eu cette discussion à la suite du redécoupage des cantons lors de la discussion de la loi de finances et notre objectif était qu'il n'y ait pas de « vice caché » pour les centres bourgs. Votre amendement poursuivant cet objectif, j'émetts un avis favorable.

M. Olivier Dussopt. Il n'est pas exclu que, d'ici la séance, à la suite d'échanges techniques avec le Gouvernement, je dépose un second amendement améliorant la rédaction par rapport à cette première version.

La Commission adopte l'amendement n° II-CL126.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Les amendements suivants n'étant pas défendus, nous avons achevé l'examen des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Les derniers amendements portaient sur des demandes de rapport. Comme le président François de Rugy l'a rappelé hier soir et conformément à la position de la commission des Lois depuis de nombreuses années maintenant, je suis défavorable à de telles demandes. Rien n'empêche les parlementaires de se saisir des problèmes qu'ils identifient et de faire eux-mêmes ces rapports. Ce n'est pas au Gouvernement de les rédiger mais aux parlementaires, car celui qui tient la plume tient le pouvoir. Il nous appartient ensuite d'en traduire les conclusions par le dépôt d'amendements.

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**
 - M. Bruno Delsol, directeur général
 - Mme Cécile Raquin, directrice, adjointe au directeur général
 - Mme Françoise Taheri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique
 - M. Étienne Brun-Rovet, adjoint à la sous-directrice des finances locales et de l'action économique
 - M. Yohann Marcon, chef du bureau des concours financiers de l'État
 - Mme Lucile Josse, adjointe au chef du bureau des concours financiers de l'État
- **Commissariat général à l'égalité du territoire**
 - M. Jean-Benoît Albertini, commissaire général
 - M. Romain Ornato, chef du bureau des affaires financières
 - Mme Caroline Larmagnac, cheffe de cabinet
 - M. Éric Briart, chef du service de la ville et de la cohésion urbaine
 - Mme Anne Beauchesne, cheffe de bureau pôle pilotage des contrats de ville et coordination à la direction de la ville et de la cohésion urbaine
- **Association des maires de France (AMF)**
 - M. Philippe Laurent, secrétaire général, président de la commission des finances
 - Mme Nathalie Brodin, responsable du service finances
 - M. Assane Fall, conseiller finances
 - Mme Claire Gekas, conseillère finances
 - M. Antoine Homé, maire de Wittenheim, rapporteur de la commission finances et fiscalité locales
 - Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement
- **Association des maires ville et banlieue de France (AMVBF)**
 - M. François Pupponi, vice-président

- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**
 - M. Luc Waymel, président de l'AMR59 et maire de la commune de Drincham
 - M. Denis Durand, président de l'AMR18 et maire de la commune de Bengy-sur-Craon
- **Association des petites villes de France (APVF)**
 - M. Antoine Homé, secrétaire général
 - Mme Emma Chenillat, conseillère finances locales
- **Assemblée des départements de France (ADF)**
 - M. Sébastien Leclerc, député et conseiller départemental du Calvados
 - M. Édouard Guillot, conseiller Finances
 - Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseiller relations avec le Parlement
- **Assemblée des communautés de France (AdCF)**
 - M. Charles-Éric Lemaignan, président
 - M. Nicolas Portier, délégué général
 - Mme Claire Delpech, responsable finances et fiscalité
 - Mme Camille Allé, chargée de mission finances et fiscalité
- **Régions de France**
 - M. Étienne Blanc, président
 - M. Sébastien Creusot, conseiller finances
 - Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère aux relations parlementaires
- **France urbaine**
 - M. Jean-Luc Moudenc, président de France Urbaine, maire de Toulouse et président de Toulouse Métropole
 - M. Franck Claeys, directeur économie et finances territoriales
 - Mme Laurence Tartour, conseillère finances et fiscalité
 - Mme Chloé Mathieu, conseillère relation avec le Parlement
- **Ressources Consultants Finances**
 - M. Eric Julla, directeur sud

- **Autres auditions**

- M. Jean-Jacques Urvoas, ancien garde des Sceaux
- M. Jean Ollivro, professeur de géographie à l'Université européenne de Bretagne et de Sciences Politiques de Rennes
- M. Gérard-François Dumont, géographe, recteur, professeur à l'Université de Paris IV Sorbonne