



N° 1307

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2018

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° 1255)
de finances pour 2019

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 2018 pour le présent projet de loi de finances. À cette date, **100 % des réponses** au questionnaire thématique étaient parvenues à votre rapporteur pour avis.

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCAL ET DE L'ÉVOLUTION DE CERTAINES DOTATIONS	7
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	7
A. UN EFFORT MAINTENU EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCAL.	7
B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME ET ACTION	13
1. Un programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » principalement dédié au soutien à l'investissement local...	15
2. Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »	19
II. LES MESURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES RATTACHÉS	20
A. LA MODIFICATION DES RÈGLES DE RÉPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES EPCI ET DES DÉPARTEMENTS	20
1. La réforme de la dotation d'intercommunalité	20
2. Les autres ajustements sur les dotations	24
B. LE REPORT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION AUTOMATISÉE DU FCTVA	24
C. LA RÉFORME DE CERTAINES DOTATIONS EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCAL	24
SECONDE PARTIE : POUR UNE INTERCOMMUNALITÉ AU SERVICE DES TERRITOIRES	26
I. LES NOUVEAUX ÉQUILIBRES TERRITORIAUX ISSUS DE LA RÉFORME DE LA CARTE INTERCOMMUNALE	26
A. DES INTERCOMMUNALITÉS AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI	26
B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES COOPÉRATIONS EXISTANTES	28
1. L'émergence de grands pôles porteurs de projets communs	29
2. Le renforcement du rôle des communes dans la mise en œuvre des politiques de proximité	31

II. LE SOUHAIT DES TERRITOIRES DE DISPOSER DE DAVANTAGE DE SOUPLESSE POUR CRÉER LES CONDITIONS D'UNE MEILLEURE INTÉGRATION TERRITORIALE	32
A. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES AU SEIN DES INTERCOMMUNALITÉS EN FONCTION DES BESOINS CONSTATÉS	33
1. Le renforcement des compétences des intercommunalités	33
2. L'essor d'outils de coopération plus souples	34
3. La nécessité de prendre en compte les conséquences financières de la nouvelle répartition des compétences	35
B. UNE FORTE DEMANDE POUR UN DROIT À LA DIFFÉRENCIATION	35
C. LA POURSUITE DE LA SIMPLIFICATION DE LA CARTE TERRITORIALE	36
EXAMEN EN COMMISSION	37
PERSONNES ENTENDUES	77

MESDAMES, MESSIEURS,

Nos territoires sont en attente d'une nouvelle relation avec l'État, après plusieurs années de réformes profondes, qui puisse reposer sur une confiance réciproque pour mener à bien les efforts de modernisation et d'efficacité nécessaires au maintien de services publics de qualité et proches des citoyens.

La réforme de la carte administrative et de la répartition des compétences entre échelons de collectivités, issue principalement des lois « MAPTAM »⁽¹⁾ et « NOTRe »⁽²⁾, a en effet eu pour conséquence de les engager dans **une réflexion sur leur mode de gouvernance et la représentation des différentes composantes de leur territoire dans des ensembles désormais plus vastes.**

Cette réflexion et les innovations qui en ont découlé en termes d'instance de dialogue, d'organisation des services et de relations aux citoyens ont permis **une appropriation progressive de la réforme territoriale par les élus locaux et la recherche de son adaptation aux spécificités locales.**

Loin du modèle reposant sur l'exercice exclusif de compétences par un niveau de collectivités, c'est désormais la souplesse et la subsidiarité qui prévalent au sein d'**ensembles plus coopératifs et plus solidaires.** Les outils ne manquent d'ailleurs pas pour promouvoir de nouvelles pratiques, comme en témoigne le recours accru à la mutualisation, à la délégation ou à la collaboration de collectivités au sein de pôles spécialisés dans le portage de projets communs.

Dans le cas des intercommunalités, l'ensemble des acteurs locaux s'accorde désormais pour souligner l'importance d'**une organisation à double niveau, respectueuse du rôle des communes,** qu'elles soient urbaines ou rurales, qui assurent le lien de proximité avec les citoyens et qui connaissent précisément les besoins de leur territoire. **La réussite d'une communauté repose en effet sur des communes vivantes et impliquées dans son fonctionnement,** comme en témoigne l'importance des « conférences des maires » et l'association des conseillers municipaux pour la définition et la conduite de projets communs, ainsi que pour la diffusion de bonnes pratiques à l'échelle des territoires.

Dans ce contexte d'appropriation et d'approfondissement des réformes au sein des territoires, **l'année 2019 marque une étape importante** en ce qu'elle doit permettre aux acteurs locaux de consolider les acquis issus des précédentes réformes, tout en préparant les prochaines échéances.

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

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

En premier lieu, un bilan pourra être tiré des effets des réformes engagées sur le fonctionnement des collectivités territoriales et leur financement. Dans un contexte budgétaire contraint, il sera nécessaire d'évaluer finement les résultats obtenus dans le cadre de **la contractualisation** mise en œuvre pour la première fois en 2018 pour maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement et apprécier la juste répartition des efforts d'économies entre collectivités.

En second lieu, deux grandes réformes législatives sont annoncées, à savoir, d'une part, la poursuite de **la réforme constitutionnelle** dont l'examen a commencé à l'été 2018 et qui reconnaît un droit à la différenciation territoriale ⁽¹⁾, et d'autre part, **la réforme de la fiscalité locale** qui devrait s'accompagner d'une réflexion plus globale sur les ressources dont disposent les collectivités territoriales pour conduire les politiques publiques à leur charge.

Des réformes majeures restent donc à mener dont la réussite dépend en large partie d'une association constructive des collectivités à leur conception et à leur déclinaison opérationnelle.

Votre rapporteur souligne à ce titre l'attention qui sera la sienne et celle du groupe Libertés et Territoires à ce que le législateur prenne en considération les attentes des collectivités qui appellent ces deux réformes de leurs vœux et contribuent, par leurs travaux, à nourrir les réflexions sur les mesures les plus appropriées à mettre en œuvre pour permettre le développement équilibré de notre territoire.

(1) Cette disposition est commentée dans le rapport n° 1137 présenté, au nom de la commission des Lois, par M. Richard Ferrand, rapporteur général, Mme Yaël Braun-Pivet et M. Marc Fesneau, rapporteurs, sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, juillet 2018 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r1137-t1.asp>.

PREMIÈRE PARTIE : UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCAL ET DE L'ÉVOLUTION DE CERTAINES DOTATIONS

Le projet de loi de finances pour 2019 s'inscrit dans la continuité des engagements pris en début de législature de privilégier le dialogue avec les collectivités territoriales pour parvenir à assurer une évolution soutenable des dépenses locales et de dégager des ressources pour relancer l'investissement dans nos territoires.

Les dispositions proposées prévoient ainsi, d'une part, de **maintenir l'effort budgétaire en faveur de l'investissement local** au travers notamment de la reconduction du montant de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à un niveau historiquement élevé et, d'autre part, d'**introduire des aménagements significatifs au mode de calcul de plusieurs dotations** de manière à rendre plus équitable la répartition des ressources disponibles.

Il constitue ainsi un exercice intermédiaire entre l'exercice budgétaire de 2018 qui avait jeté les fondations d'une nouvelle relation contractuelle entre l'État et les collectivités territoriales, et l'exercice budgétaire de 2020 qui tirera les conséquences de la poursuite des réformes institutionnelles et financières prévues pour 2019.

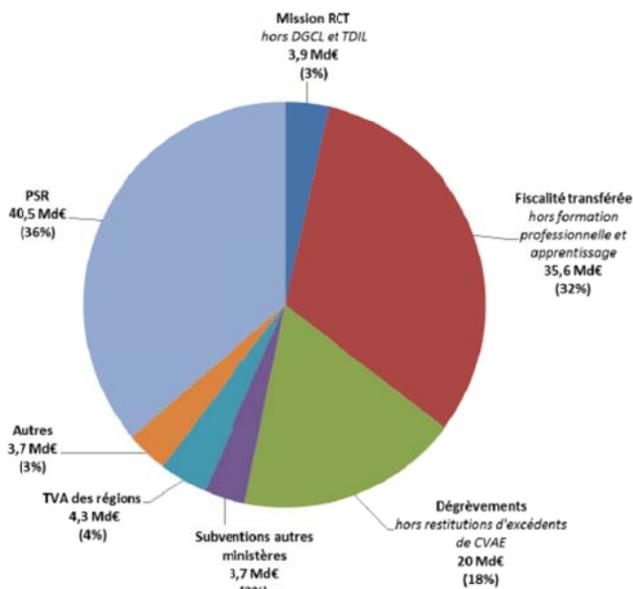
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A. UN EFFORT MAINTENU EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCAL

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », d'un montant de 3,89 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,43 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), dont la commission des Lois est saisie pour avis, ne représentent qu'une part limitée des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales (soit 3 %) ⁽¹⁾.

(1) Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales devraient représenter 111 milliards d'euros en 2019. Ils comprennent notamment les prélèvements sur recettes de l'État destinés aux collectivités territoriales (à l'instar de la dotation globale de fonctionnement), la fiscalité transférée, les subventions versées par les ministères et d'autres recettes diverses.

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 2019

Toutefois, ces crédits regroupent d'importantes dotations de soutien aux collectivités territoriales, notamment en faveur de l'investissement local, qui ont fortement augmenté au cours des dernières années.

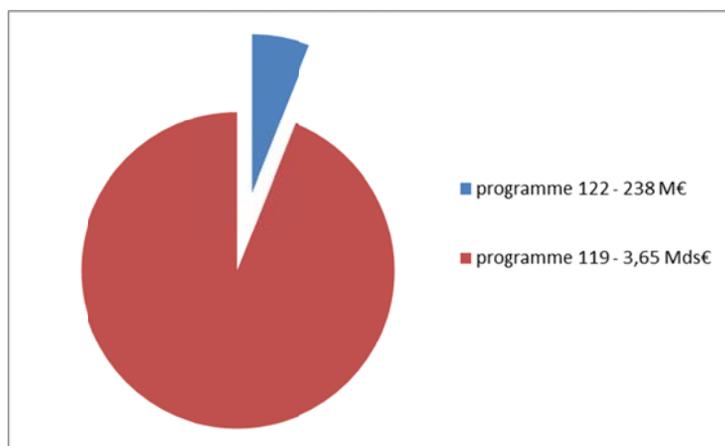
La mission se décompose, en effet, en deux programmes :

– le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements »⁽¹⁾ qui regroupe l'ensemble des **subventions d'investissement** et des **compensations de transferts de compétence**. Son montant est de 3,65 milliards d'euros en AE et 3,16 milliards d'euros en CP, soit 94 % des crédits de la mission ;

– le programme 122 « Concours spécifiques et administration » qui comporte des **subventions spécifiques** de l'État aux collectivités territoriales (subventions exceptionnelles, dotations aux collectivités d'outre-mer, etc.). Il représente 0,24 milliard d'euros en AE et 0,27 milliard d'euros en CP, soit 6 % des crédits de la mission.

(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 ».

COMPOSITION DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN PLF 2019



Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexe budgétaire au PLF 2019

Au sein des crédits du programme 119, le poids des dotations d'investissement est historiquement élevé. Il s'agit principalement de :

– **la DETR** en augmentation constante depuis 2015 et stabilisée à hauteur de 1,046 milliard d'euros depuis la loi de finances de 2018 ;

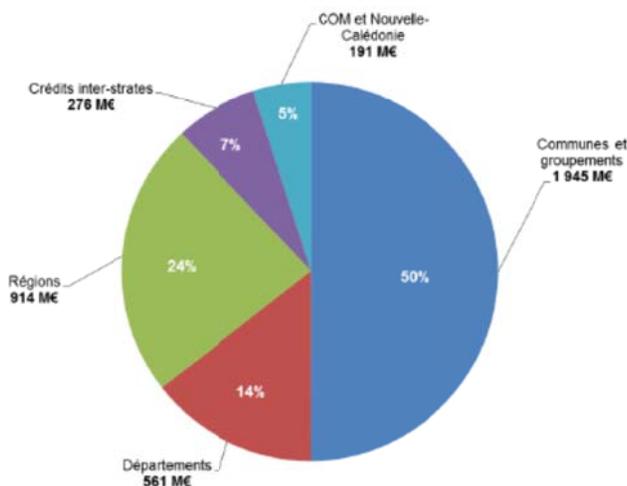
– **la DSIL** de 570 millions d'euros ;

– **la dotation politique de la ville (DPV)** de 150 millions d'euros ;

– **la dotation globale d'équipement des départements**, désormais dénommée dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) de 296 millions d'euros.

Ces dotations, principalement destinées à soutenir l'investissement du bloc communal, expliquent 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 2019

Cette mission est donc principalement constituée de dépenses d'intervention visant à soutenir les collectivités territoriales dans leurs efforts en matière d'investissement et de cohésion territoriale.

Votre rapporteur souligne à ce titre l'importance du maintien de ces crédits alors que l'investissement local est à nouveau en hausse depuis 2017, à la suite d'une forte contraction de ces dépenses entre 2013 et 2016.

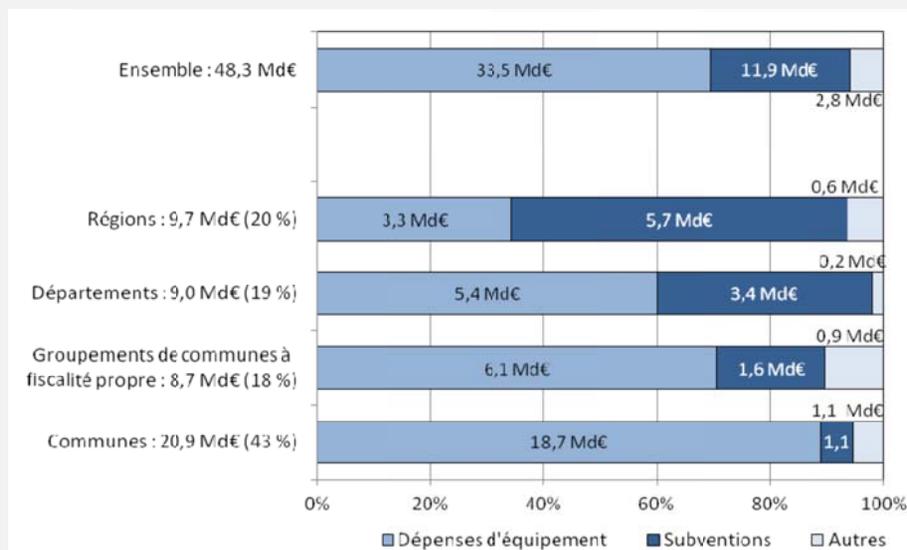
La reprise progressive de l'investissement local

Selon le rapport annuel de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales ⁽¹⁾, les dépenses d'investissement des collectivités locales ont fortement augmenté en 2017 (+ 6,1 % et + 8,2 en intégrant les budgets annexes et en neutralisant les flux entre collectivités). En effet, après une contraction de 7,7 % en 2014, de 8,4 % en 2015 et de 3 % en 2016 du fait de **la contribution au redressement des finances publiques** (CRFP) des collectivités territoriales et **du cycle électoral** ⁽²⁾, celles-ci ont connu une forte progression pour atteindre 48,3 milliards d'euros. Elles restent toutefois inférieures à leur niveau de 2013.

(1) *Les finances publiques des collectivités territoriales en 2018, Observatoire des finances et de la gestion publique locales, juillet 2018.*

(2) *L'investissement du bloc communal connaît une contraction récurrente les deux années suivant celle des élections.*

Répartition des dépenses d'investissement des collectivités locales en 2017

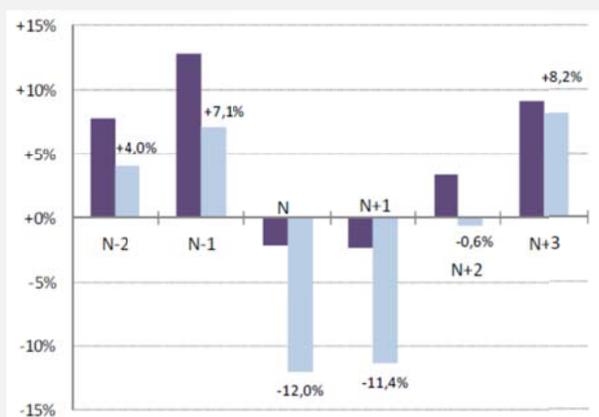


Source : Les finances publiques des collectivités territoriales en 2018, Observatoire des finances et de la gestion publique locales, juillet 2018

Au sein des différents échelons, le bloc communal connaît une forte reprise de l'investissement (+ 8,2 %, correspondant à une évolution de + 8,5 % pour les communes et de + 7,4 % pour leurs groupements), après une forte contraction en 2014 et 2015, et une stabilité en 2016. Cette hausse s'explique essentiellement par la progression des dépenses d'équipement (+ 9,3 %) alors que les subventions d'équipement diminuent (- 2,7 %). La baisse de l'investissement local en début de cycle électoral aura été plus marquée que lors des précédents cycles et la reprise plus tardive et moins prononcée.

Le bloc communal portant 61 % des investissements locaux, il convient par conséquent de maintenir des dispositifs budgétaires de soutien à cette reprise pour l'affermir pour les années à venir.

Évolution des dépenses d'investissement du bloc communal en fonction de la position dans le cycle électoral



■ Moyenne des élections 2001 et 2008 ■ Élections de 2014

Lecture : la position dans le cycle électoral est indiquée de la façon suivante : N=année de l'élection ; N+1=année suivant l'élection ; N-1=année précédant l'élection etc.

Évolution 2014-2015 à champ constant (hors CU de Lyon en 2014 et hors métropole de Lyon en 2015).

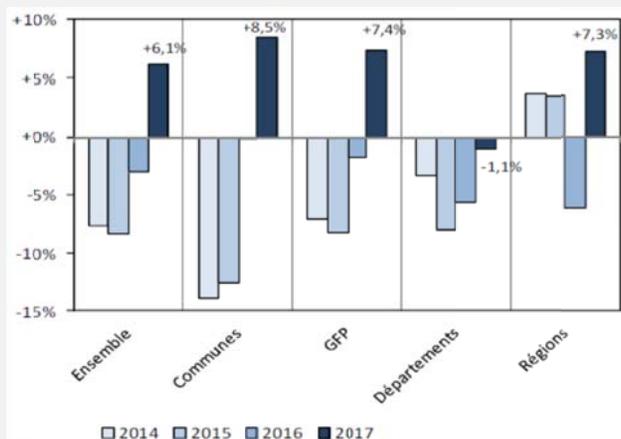
Champ : y compris la métropole de Lyon en 2015, 2016 et 2017.

Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 125 de septembre 2018

Les régions connaissent une évolution comparable puisqu'après une forte contraction, leurs dépenses repartent à la hausse (+ 7,3 %), du fait de la reprise des dépenses d'équipement et des subventions d'équipement, versées notamment dans le cadre de leur gestion des fonds européens.

Contrairement aux deux précédents échelons, les départements ont connu pour la huitième année consécutive une réduction de leurs dépenses d'investissements (- 1,5 %), toutefois moins marquée que les années précédentes (- 8,2 % en 2015 et - 5,1 % en 2016). Ce constat témoigne de difficultés financières plus prononcées des départements, en charge notamment des dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS), à savoir le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Les investissements dans les domaines de la culture et du développement économique seraient les plus touchés par cette baisse continue.

Croissance annuelle des dépenses d'investissement selon les collectivités



Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 125 de septembre 2018

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne dans son rapport annuel sur les finances publiques locales que l'amélioration des conditions financières des collectivités dans les années à venir du fait de la stabilisation des dotations et de la hausse des recettes fiscales devrait se traduire par « *un montant significatif d'autofinancement inemployé* ».

Or, bien que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽¹⁾ prévoit que ces ressources supplémentaires doivent être employées par les collectivités pour réduire leur endettement « *cette hypothèse paraît peu probable pour la grande majorité d'entre elles qui sont peu endettées. De même, il paraît peu plausible que celles qui disposent encore d'un pouvoir de taux optent pour une baisse des impôts locaux alors que celle-ci aura été engagée massivement par l'exonération progressive de la taxe d'habitation. Par conséquent, l'importante amélioration de leur équilibre financier pourrait conduire les collectivités locales à relancer la progression de leurs dépenses de fonctionnement ou celle de leurs dépenses d'investissement, voire les deux.* » ⁽²⁾

Un phénomène de rattrapage de la forte baisse des dépenses d'investissement au cours des précédentes années pourrait ainsi avoir lieu. **Votre rapporteur souligne qu'il conviendra d'évaluer la qualité de ces investissements et de leurs effets sur le développement de nos territoires**, tout demeurant vigilant sur le respect des objectifs de maîtrise des finances publiques que le législateur s'est fixés.

B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME ET ACTION

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

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(2) Les Finances publiques locales, Cour des comptes, septembre 2018.

CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

(en millions d'euros)

	LF 2018 (en millions d'euros)		PLF 2019 (en millions d'euros)		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
119-01 : Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 855,3	1 417,7	1 810,3	1 465,8	-2,4 %	+3,4 %
119-02 : Dotation globale de décentralisation des communes	130,3	130,3	130,3	130,3	-	-
119-03 : Soutien aux projets des départements et des régions	211,9	461,9	295,9	149,2	+39,6 %	-67,7 %
119-04 : Dotation générale de décentralisation des départements	265,4	265,4	265,4	265,4	-	-
119-05 : Dotation générale de décentralisation des régions	908,9	908,9	913,7	913,7	+0,5 %	+0,5 %
119-06 : Dotation générale de décentralisation concours particuliers	236,1	228,1	236,1	236,1	-	+3,5 %
119-07 : Soutien à l'investissement – Part métropoles	-	-	-	-	-	-
TOTAL PROGRAMME 119	3 607,9	3 412,4	3 651,7	3 160,5	+1,2 %	-7,4 %
122-01 : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	42	106,7	94	128,7	+123,8/%	+20,6%
122-02 : Administration des relations avec les collectivités territoriales (DGCL)	2,5	2,5	2,9	2,9	+16 %	+16 %
122-04 : Dotation Outre-mer	140,2	140,2	141,2	141,2	+0,7 %	+0,7 %
TOTAL PROGRAMME 122	184,7	249,4	238,1	272,8	+28,9 %	+9,4 %
TOTAL MISSION RCT	3 783,1	3 660,3	3 889,8	3 433,4	+2,8 %	-6,2 %

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », annexé au PLF 2019.*

Les crédits de la mission augmentent de 97 millions d'euros en AE et diminuent de 228 millions d'euros en CP, notamment du fait de l'extinction du fonds exceptionnel de soutien aux régions institué par la loi de finances pour 2017 pour un montant de 200 millions d'euros en 2017 et de 250 millions d'euros en 2018.

Le projet de loi prévoit, par ailleurs, une évolution à la marge du périmètre de la mission de manière à transférer 4,7 millions d'euros du programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » vers le programme 119. Ces crédits, inclus dans la dotation globale de décentralisation des régions, correspondent à la compensation versée par l'État à la région Grand Est au titre de la mise en service de la seconde phase de la ligne à grande vitesse Est européenne.

1. Un programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » principalement dédié 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 1,6 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 3,65 milliards d'euros en AE et 3,16 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 **six dotations budgétaires** :

– **la 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 996 millions d'euros en 2017, avait été augmenté de 50 millions d'euros en loi de finances pour 2018 pour atteindre 1,046 milliard d'euros et ainsi compenser la suppression de la réserve parlementaire. Le présent projet de loi propose de maintenir ce montant pour 2019 ;

Bilan des attributions de subvention au titre de la DETR

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 et des EPCI éligibles, ainsi que des députés et sénateurs du département, 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 100 000 euros retenus par le représentant de l'État ⁽²⁾.

Selon les éléments transmis à votre rapporteur en réponse au questionnaire budgétaire, le bilan de la DETR pour 2017 fait apparaître la répartition suivante entre les communes et les EPCI :

Catégorie de bénéficiaires	Nombre de demandes de subvention	Nombre d'opérations subventionnées	DETR versée	Taux moyen de subvention
communes	27 299	18 745	749 144 034 €	31,11 %
EPCI	3 306	2 325	216 344 396 €	28,8 %

Par ailleurs, la moitié des opérations subventionnées le sont entre 25 à 35 %, de manière à assurer un effet de levier suffisant, tout en limitant les effets de saupoudrage.

(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).

(2) Ce seuil a été abaissé de 150 000 à 100 000 euros par l'article 158 de la loi de finances pour 2018.

– **la DSIL**, créée en 2016 et pérennisée par la loi de finances pour 2018, concourt au financement de projets structurants. Elle vise ainsi au financement des « grandes priorités d’investissement », définies entre l’État et le bloc communal, ainsi qu’à la participation des collectivités au « Grand plan d’investissement » à hauteur de 200 millions d’euros. Pour 2019, le présent projet de loi prévoit de reconduire le niveau d’AE de 2018, hors abondement exceptionnel de 45 millions d’euros opéré l’année dernière au titre du financement des contrats de ruralité, soit 570 millions d’euros. Selon leur nature, cette dotation pourra toutefois continuer de financer des investissements prévus par ces contrats. Par ailleurs, une augmentation des CP de 47,2 millions d’euros est proposée pour atteindre 503,5 millions d’euros de manière à tenir compte de la montée en charge des projets financés par la DSIL ;

Contribution de la DSIL au Grand plan d’investissement

Le Grand plan d’investissement (GPI), annoncé par le Premier ministre le 25 septembre 2017, doit permettre d’orienter, au cours du quinquennat, 57 milliards d’euros en faveur de la transition écologique (20 milliards d’euros), de l’accès à l’emploi de chômeurs peu qualifiés et de jeunes en décrochage scolaire (15 milliards d’euros), de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation (13 milliards d’euros), et de l’adaptation de l’action publique à l’ère du numérique (9 milliards d’euros).

La participation des collectivités territoriales à ce plan d’investissement est financée, comme en 2018, sur la DSIL à hauteur de 200 millions d’euros. Les opérations concernées doivent participer aux initiatives « réduire l’empreinte énergétique des bâtiments publics » et « soutenir le développement des solutions de transports innovantes et répondant aux besoins des territoires » prévues dans le cadre de la promotion de la transition écologique.

– **la dotation politique de la ville (DPV)**, qui s’est substituée en 2015 à la dotation de développement urbain, apporte un soutien financier aux communes de métropole et d’outre-mer les plus défavorisées. Auparavant réservée à cent quarante communes bénéficiaires, **les conditions d’éligibilité de cette dotation sont révisées à partir de 2019 de manière à limiter les effets de seuil** ⁽¹⁾. Son montant est maintenu à 150 millions d’euros en AE comme en 2018 et à 111 millions d’euros en CP au lieu de 101 millions d’euros afin de tenir compte de l’augmentation des engagements au cours des dernières années ;

– **la dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés (DTS)** est accordée aux communes qui ont sollicité l’installation de stations de recueil des demandes de passeports biométriques. En 2018, les crédits de cette dotation avaient été augmentés de 21,5 millions d’euros pour atteindre 39,8 millions d’euros en AE et en CP de manière à 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 ». Le présent projet de loi propose de reconduire ce montant ;

(1) Cette révision, prévue par de l’article 81 rattaché à la mission, est présentée ci-après.

– **la dotation communale d’insularité**, créée en loi de finances pour 2017, de 4 millions d’euros en AE et CP, dont le montant est reconduit en 2019, a pour objet de prendre en compte les charges spécifiques liées à l’insularité pour les « îles-communes » métropolitaines ;

– **la dotation pour les régisseurs de police municipale au titre de la perception du produit de certaines contraventions (IRPM)** 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, reconduits en 2019).

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

(en millions d’euros)

	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019
DETR	616	616	816	816	996	1 046	1 046
DSIL	-	-	-	800	570	615	570
DPV	75	100	100	100	100	150	150

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 est fixée à 130 millions d’euros en AE et CP depuis 2009.

L’action n° 3 « Soutien aux projets des départements et des régions » regroupe uniquement les crédits de la dotation globale d’équipement (DGE) des départements, du fait de l’extinction à compter de 2019 du fonds exceptionnel de soutien aux régions créé en 2017 pour deux ans au titre de leur compétence « développement économique »⁽¹⁾.

En 2017 et 2018, les crédits ouverts se sont élevés à 211,8 millions d’euros en AE et en CP. Pour 2019, le projet de loi prévoit l’ouverture d’un montant de 296 millions d’euros en AE et 149 millions d’euros en CP. Cette augmentation par rapport à 2018 est destinée, selon les informations transmises à votre rapporteur, à financer les reports de charge des années antérieures, dont le montant est estimé à 84 millions d’euros.

Par ailleurs, **l’article 81 du projet de loi rattaché à la présente mission, présenté ci-après, prévoit de transformer la DGE des départements en dotation de soutien à l’investissement des départements (DSID)**, dont le fonctionnement s’inspirerait de la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL).

(1) Le fonds a été doté de 450 millions d’euros en AE en 2017, qui ont été engagés par les préfets de région. Les CP ont, quant à eux, été ouverts à hauteur de 200 millions d’euros en 2017 et de 250 millions d’euros en 2018.

L'action n° 4 « Dotation générale de décentralisation des départements » est dotée, comme en 2018, 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, etc.).

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 913,7 millions d'euros en AE et CP, elle comprend notamment la DGD Corse (187 millions d'euros en 2019) ⁽¹⁾ et la DGD versée au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en compensation des charges liées aux transports scolaires (128,1 millions d'euros). À ces deux concours s'ajoute la compensation de charges résultant de divers transferts, extensions ou créations de compétences. Comme évoquée précédemment, une majoration de 4,7 millions d'euros est ainsi prévue en 2019 au bénéfice de la région Grand Est de manière à compenser le coût de la mise en service de la seconde phase de la ligne grande vitesse Est-européenne. Enfin, une fraction de cette DGD régions sert à financer les transferts de compétences des régions outre-mer qui ne peuvent pas l'être par une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

L'action n° 6 « Dotation générale de décentralisation concours particuliers », dotée de 263,1 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 millions d'euros), des aérodromes (4 millions d'euros), de la gestion du domaine public fluvial (2,6 millions d'euros) ou des bibliothèques municipales et départementales (88,4 millions d'euros, comprenant une majoration de 8 millions d'euros des CP visant à favoriser l'extension des horaires d'ouverture). Ce dernier concours, destiné à inciter les collectivités territoriales à développer et moderniser le réseau des bibliothèques par l'attribution de subventions, est divisé en deux fractions dédiées, pour l'une, aux projets de petite et moyenne importance, gérés de manière déconcentrée au niveau régional et, pour l'autre, au financement, sous la responsabilité des ministres de l'intérieur et de la culture, de projets structurants d'intérêt régional ou national dans les limites de 15 % du montant total des crédits disponibles.

(1) Cette dotation correspond désormais à la dotation de continuité territoriale.

2. Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »

Le programme 122, d'un montant global de 238,1 millions d'euros en AE et 272,8 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 94 millions d'euros en AE et 128,7 millions d'euros en CP. Elle regroupe les subventions exceptionnelles aux communes en difficulté (2 millions d'euros), le fonds d'aide aux collectivités accueillant des rassemblements ponctuels d'exceptionnelle importance (2 millions d'euros), les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques (40 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 2 millions en CP par rapport à 2018 pour couvrir des dommages intervenus dans le sud-ouest de la France notamment), les subventions pour travaux divers d'intérêt local (44,7 millions d'euros en CP), ainsi que le fonds d'aide à la collectivité de Saint-Martin pour les départements destiné au financement des travaux de reconstruction à la suite des dégâts causés à l'automne 2017 par l'ouragan Irma (50 millions d'euros). Cette action peut être abondée, en cours d'exercice budgétaire, en fonction des besoins constatés à la suite d'événements exceptionnels.

L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » prévoit les crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) et au fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales (2,9 millions d'euros en AE et CP). Une part de ces crédits (0,55 million d'euros en AE et 0,52 million en CP) est consacrée aux dépenses de fonctionnement courant, l'autre part (2,3 millions d'euros en AE et 2,4 millions en CP) relevant de dépenses d'informatique 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.

L'action n° 4 « Dotations outre-mer », d'un montant de 141,2 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.

II. LES MESURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES RATTACHÉS

Trois articles sont rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

A. LA MODIFICATION DES RÈGLES DE RÉPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES EPCI ET DES DÉPARTEMENTS

1. La réforme de la dotation d'intercommunalité

Les travaux conduits par la DGCL et le comité des finances locales au printemps 2018 ⁽¹⁾ ont conduit à dresser le constat que :

– la dotation a atteint ses objectifs en matière de renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre. Toutefois, l'application de la CRFP sur cette dotation a fortement atténué le montant de l'enveloppe réellement distribuée (1,5 milliard d'euros en 2018 au lieu de 3,2 milliards en 2014) ;

– le mécanisme de répartition en enveloppes distinctes ne permet plus de resserrer les écarts d'attribution entre catégories, malgré la proximité des niveaux d'intégration fiscale ;

– la dotation notifiée par habitant ne s'explique qu'en partie par les différences de coefficient d'intégration fiscale (CIF) ⁽²⁾ et de potentiel fiscal ⁽³⁾ ;

– sa répartition se caractérise par une grande volatilité et par une imprévisibilité pour les EPCI.

Par conséquent, **l'article 79** propose de créer une enveloppe unique en remplacement des cinq enveloppes correspondant actuellement aux différentes catégories d'intercommunalité (soit les communautés de communes à fiscalité additionnelle – CC-FA, les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique – CC-PU, les communautés d'agglomération – CA, les communautés urbaines – CU et les métropoles).

Par ailleurs, les critères de répartition sont complétés par une variable relative au revenu moyen par habitant.

(1) *Présentation des conclusions du groupe de travail du comité des finances locales du 12 juin 2018 relatif à l'évolution de la dotation d'intercommunalité.*

(2) *Le coefficient d'intégration fiscale permet de mesurer l'intégration d'un EPCI par le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par ses communes membres. Il constitue en cela un indicateur de la part des compétences exercées par l'EPCI.*

(3) *Le potentiel fiscal est un indicateur qui permet de comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres sur la base du calcul d'un produit fiscal théorique.*

La dotation conserve sa structure duale avec une dotation de base de 30 % (calculée sur la pondération de la population par le CIF) et une dotation de péréquation de 70 % (calculée sur la pondération de la population par le CIF, puis multipliée par le rapport entre le potentiel fiscal du groupement et celui de sa catégorie d'une part, et entre le revenu moyen par habitant du groupement et celui de sa catégorie, d'autre part).

Sont également prévus :

– un complément de dotation pour les EPCI qui percevaient une dotation inférieure à 5 euros suite à la mise en œuvre de la CRFP (à l'exception de ceux dont le potentiel est supérieur à 200 % de la valeur moyenne de la catégorie). Ce complément viendrait compléter leur dotation pour atteindre un montant plafonné à 5 euros par habitant ;

– la stabilisation des attributions individuelles du fait de règles de garantie assurant des évolutions annuelles contenues dans une fourchette de 95 % à 110 % du montant effectivement perçu en n-1.

Par ailleurs, pour éviter que les plus grandes intercommunalités (CA, CU et métropoles) ne soient fortement perdantes à la réforme, deux dispositions supplémentaires sont introduites :

– l'augmentation de 30 millions d'euros du montant de la dotation, compensée par une baisse à due concurrence de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des EPCI ;

– la réserve de l'application d'une garantie d'attribution au moins égale à celle de l'année précédente pour les CA et les CU dont le CIF est supérieur à 0,40 et pour les CC dont le CIF est supérieur à 0,50.

Les tableaux ci-dessous récapitulent l'évolution des dotations par catégories d'EPCI.

MONTANTS RÉPARTIS AVANT CRFP, AVEC LE MINIMUM ET LE MAXIMUM PERÇUS AU SEIN DE CHAQUE CATÉGORIE

	Montant par habitant 2018 fixé dans la loi	Masse totale répartie 2018 (avant CRFP)	Montant par habitant 2018 minimal réparti	Montant par habitant 2018 maximal réparti
CU / Métropoles	60,00	1 310 955 202	30,28 (MGP)	121,85
CA	48,08	1 186 020 324	19,83	128,20
CC FPU bonification	34,06	563 028 747	10,57	144,87
CC FPU	24,48	121 808 810	4,09	73,61
CC FA	20,05	82 884 909	0,20	94,04
TOTAL EPCI	-	3 264 697 992	-	-

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

MONTANTS NOTIFIÉS APRÈS CRFP, AVEC LE MINIMUM ET LE MAXIMUM PERÇUS AU SEIN DE CHAQUE CATÉGORIE

	Masse totale notifiée 2018 (après CRFP)	Montant par habitant 2018 minimal notifié	Montant par habitant 2018 maximal notifié
CU / Métropoles	622 139 980	5,17	68,83
CA	553 321 627	0,40	73,47
CC FPU bonification	241 597 954	0,02	99,61
CC FPU	50 866 952	0,28	61,36
CC FA	28 240 416	0,04	65,86
TOTAL EPCI	1 496 166 929	-	-

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

PRÉVISIONS DES MONTANTS PAR CATÉGORIE APRÈS RÉFORME POUR LES ANNÉES 2019 À 2023

Catégorie d'EPCI	DI 2018 après CRFP	DI/hab 2018 après CRFP	DI 2019 (€)	DI/hab 2019 (€)	DI 2020 (€)	DI/hab 2020 (€)	DI 2021 (€)	DI/hab 2021 (€)	DI 2022 (€)	DI/hab 2022 (€)	DI 2023 (€)	DI/hab 2023(€)	En hausse 2018-2023	En baisse 2018-2023	Neutre 2018-2023
CCFPU	290 659 506	15,39	320 506 505	16,80	339 489 702	17,74	359 067 933	18,69	378 519 359	19,63	397 015 907	20,53	84,65%	9,41%	5,94%
CCFPA	28 380 916	10,80	38 091 259	13,17	41 001 976	14,12	44 109 221	15,13	47 340 175	16,15	50 746 051	17,21	91,04%	0,50%	8,46%
CA	555 814 067	23,82	562 196 761	24,07	560 283 046	23,96	558 441 443	23,87	558 168 995	23,85	560 177 761	23,91	45,05%	40,09%	14,86%
CU	90 176 981	40,11	98 394 598	40,22	98 154 930	40,19	97 407 595	40,02	96 765 483	39,87	96 180 248	39,74	27,27%	18,18%	54,55%
Métropoles	531 962 999	28,43	567 500 940	29,39	578 245 464	30,21	588 575 356	30,90	597 167 644	31,48	604 135 599	31,98	50,00%	4,55%	45,45%
Total	1 496 994 468	–	1 586 690 062	–	1 617 175 118	–	1 647 601 549	–	1 677 961 656	–	1 708 255 565	–	–	–	–

Source : Simulation réalisée d'après les données transmises par le Gouvernement.

2. Les autres ajustements sur les dotations

L'article 79 modifie également la répartition de **la dotation forfaitaire des départements**, écrêtée chaque année pour financer d'autres composantes de leur dotation ou l'évolution de la population.

Il est ainsi proposé de calculer le plafond de l'écrêtement non plus dans la limite de 5 % du montant de la dotation perçue, mais de 1 % des recettes réelles de fonctionnement.

Cette mesure a pour effet de permettre un élargissement du montant écrêtable et de financer ainsi la poursuite de la péréquation entre les départements.

Par ailleurs, **la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR)** sont toutes deux augmentées de 90 millions d'euros. Pour mémoire, ces montants sont semblables à ceux inscrits par le Gouvernement en projet de loi de finances pour 2018. Le montant de la DSU avait toutefois été porté à 110 millions d'euros au cours de la discussion budgétaire.

B. LE REPORT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION AUTOMATISÉE DU FCTVA

L'article 80 reporte d'un an la mise en œuvre de l'automatisation de la procédure de traitement du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ⁽¹⁾, initialement prévue au 1^{er} janvier 2019 par la loi de finances pour 2018.

Ce délai doit permettre de traiter les dernières difficultés techniques que présente la modernisation de cette procédure, qui devrait à terme améliorer la sécurité juridique et comptable des opérations.

C. LA RÉFORME DE CERTAINES DOTATIONS EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCAL

L'article 81 prévoit diverses mesures réformant des dotations en faveur de l'investissement local :

– les modalités de répartition de la DPV sont ajustées de manière à **mieux prendre en compte les évolutions de population et de situation** des communes présentant des dysfonctionnements urbains importants. Au-delà du déplafonnement de la dotation précédemment évoqué, les deux enveloppes composant la DPV seront désormais attribuées en fonction notamment d'un

(1) *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 %.*

pourcentage de population résidant en quartier prioritaire, de l'éligibilité des communes à la dotation de solidarité urbaine (DSU) au cours de l'une des trois années précédentes (et non plus au titre de la seule année précédente) et de la conclusion d'une convention pluriannuelle avec l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ou de la présence d'un quartier prioritaire dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ;

– suite aux difficultés de pilotage budgétaire de la **dotation globale d'équipement (DGE) des départements**, il est proposé de la transformer en une dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID) pour rendre son action sur les territoires plus visible et plus efficace. Elle conserve une répartition en deux enveloppes : 77 % des crédits hors reports de charge (soit 163,1 millions d'euros en AE) seront ainsi consacrés à la première part de la dotation, dédiée au financement de projets d'investissements portés par les départements, la métropole de Lyon, la collectivité de Corse et les collectivités de Guyane et de Martinique ⁽¹⁾, tandis que les 23 % restant (soit 48,7 millions d'euros en AE) abonderont directement la section d'investissement de ces collectivités ;

– la possibilité pour un maître d'ouvrage de bénéficier directement de la DSIL dans le cadre d'un contrat signé entre une commune ou un groupement éligible et le préfet, est étendue à la DETR.

*

* *

Au terme des auditions conduites avec la commission des Finances sur ces dispositions budgétaires, votre rapporteur souligne **la satisfaction des principales associations d'élus au regard des aménagements proposés**, qui avaient fait l'objet d'une large concertation en amont de la présentation du projet de loi.

Plus généralement, les personnes entendues ont salué le caractère circonscrit des dispositions prévues, qui permettent aux collectivités de poursuivre le travail de consolidation des réformes en cours. **Elles ont, en parallèle, manifesté leur souhait de pouvoir être associées étroitement aux réformes en préparation**, et notamment à celle de la fiscalité locale qui, dans un contexte de maîtrise des finances publiques, pourrait avoir des effets de redistribution importants entre collectivités.

(1) Cette part est répartie au sein d'enveloppes régionales calculées à hauteur de 55 % en fonction de la population des régions et du Département de Mayotte et à 45 % en fonction de la population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants ou n'appartenant pas à une unité urbaine. Le montant des enveloppes ainsi calculé ne peut être inférieur à 1,5 million d'euros ou supérieur à 18 millions d'euros.

SECONDE PARTIE : POUR UNE INTERCOMMUNALITÉ AU SERVICE DES TERRITOIRES

I. LES NOUVEAUX ÉQUILIBRES TERRITORIAUX ISSUS DE LA RÉFORME DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

La réforme de la carte intercommunale intervenue au 1^{er} janvier 2017 a eu pour effet d'engager les communes et leurs groupements dans une réflexion d'ensemble sur leur mode de gouvernance et la répartition de leurs compétences.

De nombreux territoires ont ainsi été amenés à innover pour mieux répondre aux demandes des citoyens et des acteurs économiques, notamment en termes d'accès à des services publics de proximité plus modernes et mieux adaptés aux besoins du territoire.

A. DES INTERCOMMUNALITÉS AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI

En application des dispositions prévues par la loi NOTRe qui portent le seuil minimal des EPCI à fiscalité propre à 15 000 habitants au lieu de 5 000, à l'exception des territoires peu denses ou de montagne ⁽¹⁾, la révision de la carte intercommunale, intervenue au 1^{er} janvier 2017, a permis de réduire leur nombre de près de moitié (soit de 2 062 en 2016 à 1 263 en 2018).

Cette baisse s'est concentrée sur **les communautés de communes** (- 45 %) qui ont fusionné pour créer **de plus grands ensembles correspondant majoritairement aux bassins de vie et d'emploi**. Par conséquent, les intercommunalités de moins de 15 000 habitants ne représentent plus que 27 % de l'effectif total alors qu'elles en représentaient les trois-quarts auparavant, et se concentrent dans les zones rurales du territoire.

L'accroissement du nombre de **communautés d'agglomération** de 196 en 2016 à 222 en 2018, principalement autour des villes moyennes (à l'instar d'Angoulême, Tarbes ou Cognac), constitue également une évolution marquante en ce qu'elle traduit **l'essor d'un modèle d'intercommunalité regroupant un centre urbain et des communes rurales**. Ces grandes intercommunalités doivent ainsi appréhender les dynamiques différentes coexistant au sein d'un même territoire et adapter en conséquence leurs modalités de gouvernance pour mieux intégrer l'ensemble de leurs communes membres aux décisions prises.

(1) Au-delà de la révision de la taille des intercommunalités, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a assuré la couverture de l'intégralité du territoire national par une intercommunalité, à l'exception de quatre communes isolées situées dans des îles monocommunes qui bénéficient d'une dérogation législative, à savoir l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant.

La stabilité du nombre de **communautés urbaines** entre 2016 et 2018 tient, quant à elle, à **l'essor récent de la métropolisation** ⁽¹⁾, avec la création de sept nouvelles métropoles issues de la transformation de communautés urbaines (Saint-Etienne, Orléans, Clermont-Ferrand, Tours, Dijon) ou de communautés d'agglomération (Metz, Toulon) ⁽²⁾. La France compte désormais 22 métropoles dont le nombre moyen d'habitants a diminué du fait de la création de ces nouvelles entités, passant de 1,2 million en 2016 à 850 000 en 2018.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EPCI

	2016	2017	2018
Métropoles	13	14	22
Communautés urbaines (CU)	11	15	11
Communautés d'agglomération (CA)	196	219	222
Communautés de communes (CC)	1 842	1 018	1 009
Total	2 062	1 266	1 263

Source : Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2018, DGCL.

Ces fusions ont eu pour effet de resserrer les écarts démographiques entre les différentes intercommunalités. Une intercommunalité type en 2018 compte ainsi en moyenne 29 communes au lieu de 17 en 2016 et regroupe 54 000 habitants au lieu de 31 800 auparavant. Toutefois, **des disparités importantes demeurent** en fonction du nombre de leurs communes membres, de la surface de leur territoire (à titre d'exemple, la métropole d'Aix-Marseille Provence couvre 3 150 km²) et de l'équilibre entre espaces ruraux et espaces urbains en leur sein.

La baisse du nombre d'EPCI à fiscalité propre a également varié selon les départements. Ceux ayant connu une faible baisse en 2017 avaient, en général, déjà connu une baisse importante entre 2012 et 2014. C'est notamment le cas des Ardennes, dont le nombre de groupements à fiscalité propre avait été divisé de moitié sur cette période, passant de 17 à 9. La réforme n'a ainsi eu pour effet que de faire passer ce nombre de 9 à 8.

À l'inverse, les départements qui ont connu les transformations les plus profondes sont souvent ceux dont le périmètre des EPCI avait peu évolué. Ainsi, dans le département du Puy-de-Dôme, le nombre de groupements à fiscalité propre était resté stable entre 2012 et 2014 (soit 44 groupements). La réforme a conduit à en supprimer près de 70 %, pour ne laisser que 14 groupements.

(1) La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a élargi les critères de création d'une métropole prévus par l'article L. 5217-1 du CGCT.

(2) Elles s'ajoutent ainsi aux quinze métropoles existantes de Nice, Lyon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Paris, Aix-Marseille Provence et Nancy.

Enfin, dans certains départements, la réforme a eu peu d'effets, comme dans le Var (15 EPCI en 2012 ramenés à 12 en 2017) et le Finistère (26 en 2012 ramenés à 21 en 2017). Il s'agit de départements dans lesquels la population moyenne des EPCI à fiscalité propre existants était déjà importante, et qui ont donc été peu concernés par l'instauration du seuil minimal de population à 15 000 habitants, contrairement à des départements moins peuplés où la population moyenne des EPCI était plus faible.

Par ailleurs, des intercommunalités appartenant à une même catégorie d'EPCI et présentant des similitudes en termes de composition peuvent également connaître des niveaux d'intégration et de coopération plus ou moins avancés en fonction de leur histoire et de l'importance des projets communs menés sur leur territoire.

La réforme, qui s'est traduite par des rapprochements entre collectivités et d'importants transferts de compétence, n'a donc pas eu le même effet sur l'ensemble du territoire.

À présent, l'un des principaux enjeux de sa mise en œuvre dans les territoires réside en la consolidation progressive des liens entre les EPCI et leurs communes membres de manière à assurer la réussite de la coopération intercommunale.

B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES COOPÉRATIONS EXISTANTES

Si la réforme de la carte intercommunale a permis de poursuivre un certain objectif de cohérence spatiale inscrit dans les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ⁽¹⁾, **elle a également conduit à un travail de redéfinition et d'approfondissement de la coopération territoriale** qui devrait se poursuivre au cours des prochaines années.

Les SDCI, fondés sur une évaluation des périmètres des groupements situés sur le territoire du département et d'un état des lieux de la répartition et de l'exercice de leurs compétences, visent également à encourager :

- l'accroissement de la solidarité financière et territoriale ;
- la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier par la suppression des doubles emplois avec les EPCI existants ⁽²⁾ ;

(1) Ces schémas sont définis à l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

(2) En 2017, on dénombrait 11 400 syndicats, soit une baisse de 7 % par rapport à 2016 du fait de la mise en œuvre des SDCI dans le cadre de la loi NOTRe et de 30 % depuis 2007. Cet ensemble est composé de 8 500 syndicats intercommunaux, 2 800 syndicats mixtes, 90 pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, 14 pôles métropolitains et 11 établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Pour mémoire, les principales compétences exercées par les syndicats relèvent du domaine de la protection de l'environnement et du cadre de vie (eau, assainissement, qualité de l'air, etc.), ainsi que du développement et de l'aménagement social et culturel (établissements scolaires, activités sportives, etc.).

– l’approfondissement de la coopération au sein des périmètres des pôles métropolitains et des pôles d’équilibre territoriaux et ruraux ⁽¹⁾ ;

– la création de communes nouvelles ⁽²⁾.

Par conséquent, au-delà de la recomposition des groupements au sein des quatre grandes catégories d’EPCI à fiscalité propre (à savoir, les communautés de communes, les communautés d’agglomération, les communautés urbaines et les métropoles), d’autres formes de coopération ont pu être encouragées au niveau supracommunautaire ou infracommunautaire.

1. L’émergence de grands pôles porteurs de projets communs

Les intercommunalités peuvent se regrouper au sein de pôles destinés à favoriser la mise en œuvre de projets de développement commun, à l’instar :

– des **pôles métropolitains** ⁽³⁾ qui associent des EPCI en matière d’aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale, sous réserve que l’un d’entre eux compte plus de 100 000 habitants ou 50 000 habitants si cet EPCI est limitrophe d’un État étranger. À titre d’exemple, le premier pôle métropolitain à avoir été créé est celui du Sillon Lorrain. Il regroupe les agglomérations de Thionville, Metz, Épinal et la Métropole du Grand Nancy. Les coopérations mises en œuvre s’organisent au sein de quatre axes principaux : l’identité et la défense des intérêts métropolitains et transfrontaliers, l’ingénierie de politiques publiques, l’ingénierie de projets partagés (avec notamment la mise en place d’une Bibliothèque numérique de référence) et l’ingénierie de financements européens. Ces pôles connaissent un certain succès, comme le souligne l’inspection générale de l’administration dans un rapport de 2017 qui relève que « *la contribution des pôles métropolitains à "une solidarité en acte sur les territoires" est aussi appréciée sur leur capacité à transcender périmètres et identités. Il s’agit pour eux d’éviter de se transformer en lieu de pouvoir pour privilégier débats, échanges et intérêts communs sur des projets dans une logique de réseau* » ⁽⁴⁾ ;

– des **pôles d’équilibre territoriaux et ruraux** (PETR) ⁽⁵⁾, appelés le plus souvent à remplacer les **Pays**, qui sont passés de 59 au 1^{er} janvier 2015 à 113 au 1^{er} juillet 2018. Ces derniers permettent à des EPCI ne disposant pas de grands centres urbains de se doter d’un outil d’organisation et de développement, en vue de mutualiser leurs moyens en matière de développement économique, écologique, culturel et social, d’aménagement de l’espace et de promotion de la

(1) Définis aux articles L. 5741-1 et L. 5741-4 du même code.

(2) Au 1^{er} janvier 2018, 37 communes nouvelles ont été créées, issues de la fusion de 96 communes. Elles font suite aux 317 et 200 créations intervenues respectivement en 2016 et 2017.

(3) Créés par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(4) « Délégation de compétences, conférence territoriale d’action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale », Inspection générale de l’administration, mai 2017.

(5) Créés par la loi MAPTAM.

transition écologique. Par ailleurs, les PETR ont été les outils de mise en œuvre des **contrats de ruralité** dans de nombreux territoires, en ce qu'ils ont permis aux collectivités concernées de disposer d'une ingénierie de projet adaptée et d'un interlocuteur commun pour les services de l'État et les autres échelons de collectivités.

Bilan des contrats de ruralité

Pour mémoire, les contrats de ruralité, initiés à la suite du comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016, sont élaborés avec le préfet de département à l'initiative des présidents de PETR ou d'EPCI. Ils peuvent associer la région, le département ou des communes pour les actions relevant de leur compétence, ainsi que tout autre acteur (chambre consulaire, opérateur public, syndicat mixte, etc.) intéressé par le projet de développement local.

Reposant sur un « projet de territoire » porté par les élus locaux, le contrat consiste en un engagement collectif à agir de façon coordonnée, sur une période pluriannuelle, 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.

Au 1^{er} janvier 2018, 463 contrats de ruralité ont été signés, dont 93 avec des PETR. Le Gouvernement ayant souhaité poursuivre la signature des contrats de ruralité au-delà de la date initiale fixée au 30 juin 2017, une cinquantaine de contrats supplémentaires ont été signés ou sont en voie de l'être. 46 % des PETR et des syndicats de pays existants portent ainsi un contrat de ruralité. Ils représentent 28 % de l'ensemble des contrats, montrant l'intérêt des élus de ces territoires pour ce dispositif.

Selon les informations transmises à votre rapporteur en réponse au questionnaire budgétaire, 425 millions d'euros ont été consacrés aux contrats de ruralité en 2017, dont 145 millions d'euros sur l'enveloppe « contrats de ruralité » de la DSIL, 50 millions sur l'enveloppe « grandes priorités nationales » de cette même dotation et 170 millions d'euros de DETR.

L'accès aux services et aux soins, et la revitalisation des centres-bourgs, ont concentré le plus de financements avec respectivement 44,8 millions d'euros et 36,8 millions d'euros. Le soutien à l'ingénierie a représenté, quant à lui, 620 127 euros.

La répartition des crédits entre les territoires a été laissée à l'appréciation des préfets de région, en fonction des réalités locales. Certains d'entre eux ont ainsi procédé à une répartition uniforme entre les départements en fonction de leur poids démographique ; d'autres ont pris en compte un ensemble de critères comme la densité de population pour définir une répartition entre les départements ; d'autres enfin ont conservé une partie des crédits au niveau régional pour abonder des projets plus structurants.

Pour l'année 2018, les préfets de région et de département pourront à nouveau utiliser des enveloppes de DSIL et de DETR pour financer ces contrats sans qu'il soit possible de connaître a priori le niveau des montants qui seront engagés.

Par ailleurs, le ministère de la cohésion des territoires a souhaité effectuer un « bilan flash » du dispositif duquel il ressort que :

– la mise en place des contrats de ruralité, dans des délais souvent contraints, a été particulièrement appréciée des acteurs locaux, dans un contexte de création de nouvelles intercommunalités ;

– ce sont les contrats portés par des PETER, dotés de moyens en ingénierie, ou des EPCI constitués depuis plusieurs années qui apparaissent comme adossés aux projets de territoire les plus solides et les plus stratégiques ;

– la dimension intégratrice de l'ensemble des politiques publiques en faveur des territoires ruraux apparaît toutefois assez limitée : les directions départementales de l'éducation nationale ou les agences régionales de santé sont, par exemple, rarement partie prenante de l'élaboration des contrats qui se résument le plus souvent à un soutien à l'équipement des collectivités financé très majoritairement par les dotations déconcentrées que constituent la DSIL et la DETR ;

– l'étude souligne également les difficultés à promouvoir une véritable animation territoriale en raison des critères très limitatifs fixés par la loi pour **le financement des dépenses d'ingénierie** (montant fixé initialement à 15 % des crédits et ramené en 2018 à 10 %). Or, les collectivités sont inégalement dotées en moyens d'ingénierie ce qui, pour les moins structurées d'entre elles, peut rendre difficile l'élaboration d'un véritable projet stratégique.

La création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires devrait aider, à l'avenir, à la création de partenariats plus aboutis entre les différents acteurs locaux et à un meilleur recours aux services de l'État.

2. Le renforcement du rôle des communes dans la mise en œuvre des politiques de proximité

Au niveau infracommunautaire, les initiatives sont également nombreuses pour permettre aux communes membres de mieux se concerter au sein d'ensembles plus vastes dans lesquels les solidarités restent souvent à construire. En effet, l'augmentation de la taille des intercommunalités, qui pour 15 % d'entre elles comportent désormais plus de cinquante communes, nécessite d'adapter leur gouvernance de manière à assurer une meilleure représentation des différentes composantes du territoire intercommunal et de maintenir une politique de proximité adaptée aux besoins des citoyens.

À ce titre, différentes instances ont été créées pour assurer une représentativité territoriale plus efficace. Elles témoignent du rôle que sont amenées à jouer les communes dans la définition et l'application des projets de l'intercommunalité, au travers :

– des **conférences des maires** qui constituent une instance d'orientation stratégique et de validation des arbitrages politiques sur les grands enjeux communautaires définis par le conseil communautaire ;

– des **pôles territoriaux** qui ont pu être maintenus sur la base des anciennes intercommunalités fusionnées (par exemple, dans la communauté d'agglomération du pays Basque qui regroupe 158 communes et 300 000 habitants) ou établis sur le fondement d'un nouveau tracé comme dans le cas de la communauté d'agglomération Loire Forez (88 communes et 107 000 habitants).

Par ailleurs, **la réforme de la carte intercommunale a contribué à l'accélération de la formation de communes nouvelles**. Selon une enquête réalisée par l'association des maires de France ⁽¹⁾, si les incitations financières ont pesé dans le choix de 91 % des élus locaux de fusionner au sein d'une commune nouvelle, 73 % d'entre eux ont également souligné leur volonté de disposer de davantage de poids au sein de leur intercommunalité ainsi que dans les rapports avec les autres acteurs locaux et les services de l'État. C'est le cas notamment pour les communes de zones rurales, comme Boulazac en Dordogne ou Vire Normandie dans le Calvados.

La commune nouvelle est également apparue comme un outil pour exercer ou reprendre à son compte des compétences qui relevaient de certaines intercommunalités, mais que le nouvel EPCI n'avait souhaité conserver.

De même, elle peut conduire à la reprise d'autres compétences intercommunales si la commune nouvelle considère qu'elle constitue le bon niveau de proximité pour leur exercice.

Comme le souligne le Gouvernement, « *la démarche de création de communes nouvelles, qui permet une rationalisation de l'action administrative, est donc complémentaire de la réforme de la carte intercommunale.* » ⁽²⁾

Ces évolutions témoignent de la profonde réorganisation de nos territoires au cours des dernières années et de leur souhait de mettre en œuvre des formes de coopération adaptées à leurs besoins.

II. LE SOUHAIT DES TERRITOIRES DE DISPOSER DE DAVANTAGE DE SOUPLESSE POUR CRÉER LES CONDITIONS D'UNE MEILLEURE INTÉGRATION TERRITORIALE

De nombreux territoires appellent désormais à la constitution de nouveaux pactes de gouvernance qui puissent être fondés sur les spécificités locales pour définir le mode de coopération le plus adapté.

Des pistes de réformes sont donc à l'étude pour garantir davantage de souplesse dans le développement de l'intercommunalité ou d'autres formes d'intégration territoriale de manière à ce qu'*in fine* l'objectif de renforcement des

(1) Étude « *Communes nouvelles, où en êtes-vous ?* » réalisée par Territoires Conseils et l'AMF en décembre 2017.

(2) Réponse au questionnaire budgétaire.

coopérations locales puisse primer sur l'application de règles nationales à des ensembles définis juridiquement.

A. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES AU SEIN DES INTERCOMMUNALITÉS EN FONCTION DES BESOINS CONSTATÉS

1. Le renforcement des compétences des intercommunalités

La refonte de la carte territoriale s'est accompagnée d'un transfert progressif de compétences des communes aux intercommunalités échelonné de 2017 à 2020 dans plusieurs domaines structurants de l'action publique locale.

Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, de nouvelles compétences deviennent ainsi obligatoires à l'instar de :

- l'activité économique et la politique locale du commerce ;
- la promotion du tourisme ;
- l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- l'assainissement et la gestion de l'eau, y compris des eaux pluviales ;
- la collecte et gestion des déchets ;
- l'établissement du plan local d'urbanisme intercommunal (lorsque les communes ne s'y sont pas opposées).

Par ailleurs, à ces transferts obligatoires se sont également ajoutés des transferts liés à l'élargissement des périmètres, **les EPCI ayant le plus souvent privilégié un alignement sur le modèle de coopération le plus intégré.**

À titre d'exemple, si l'exercice de la compétence « voirie » est obligatoire dans les communautés urbaines et les métropoles, il reste facultatif ou optionnel dans les communautés de communes et d'agglomération. Or, selon une étude récente de l'Assemblée des communautés de France⁽¹⁾, 65 % des intercommunalités interrogées ont bénéficié d'un transfert de cette compétence, principalement du fait d'une harmonisation sur le modèle des intercommunalités qui exerçaient cette compétence avant la fusion.

(1) *Mise en œuvre de la compétence voirie au sein du bloc local, AdCF, avril 2018.*

Votre rapporteur souligne que l'augmentation du nombre de compétences exercées au niveau intercommunal soulève toutefois la question du mode de scrutin des conseillers communautaires et du renforcement de leur légitimité démocratique.

2. L'essor d'outils de coopération plus souples

Le transfert de compétence n'est pas toujours le meilleur outil pour mettre en place une véritable coopération, notamment lorsqu'il s'impose à des ensembles intercommunaux n'ayant pas de « culture commune » sur la façon d'organiser les services publics concernés.

Le développement d'autres modèles de coopération est ainsi encouragé, et notamment la mise en commun de moyens et de services par les intercommunalités pour le compte de leurs communes membres ⁽¹⁾.

Les collectivités peuvent ainsi recourir à plusieurs outils de mutualisation dont :

– **la prestation de service** qui permet aux intercommunalités, sur le fondement d'une habilitation législative, de réaliser pour le compte de leurs membres ou de collectivités extérieures des prestations de services en vue de la création ou de la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions ;

– **la mise à disposition des services d'un EPCI à ses communes membres**. Si le transfert de compétences d'une commune vers un EPCI emporte dessaisissement de la commune qui ne peut plus exercer elle-même la compétence, un EPCI peut toutefois mettre en tout ou partie ses services à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres pour l'exercice de leurs compétences, dans le cadre d'une **mutualisation dite « descendante »** ;

– **les services communs**, notamment pour les services dits « fonctionnels » (à l'instar des ressources humaines, de l'informatique, des finances, etc.) ainsi que les missions opérationnelles ⁽²⁾. Selon les informations transmises à votre rapporteur, s'il n'a pas été procédé à un recensement du nombre de services communs mis en œuvre, la mise en place de tels dispositifs de mutualisation s'est développée, par exemple pour la mutualisation de l'instruction des droits du sol et de l'enregistrement des demandes de titres d'identité ;

(1) Notamment dans le cadre de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM » et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république, dite loi « NOTRe ».

(2) Conformément à l'article L 5211-4-2 du CGCT.

– **les biens partagés** avec les communes même si l'EPCI n'est pas doté des compétences pour lesquelles le matériel est nécessaire ⁽¹⁾.

Ces mutualisations font par ailleurs l'objet d'un rapport établi par le président de l'EPCI l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux. Ce dernier comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat et présente l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées, ainsi que sur leurs dépenses de fonctionnement ⁽²⁾. Ce schéma constitue en cela un outil de recensement et de diagnostic pour les EPCI, mais également de pilotage et de suivi des mutualisations.

Mis en œuvre au cours du mandat, le schéma constitue la « feuille de route » de la mutualisation des services.

3. La nécessité de prendre en compte les conséquences financières de la nouvelle répartition des compétences

Selon les informations transmises à votre rapporteur par l'Assemblée des communautés de France sur l'impact financier de l'évolution de la carte intercommunale, la recomposition des périmètres a pu se traduire dans certains territoires par *« un " coût d'entrée " tirant à la hausse les charges intercommunales du fait d'un alignement par le haut des compétences, ou par simple effet d'harmonisation. »*

De nombreuses intercommunalités ont ainsi connu une augmentation de leurs dépenses de fonctionnement, notamment lorsque les compétences transférées étaient nouvelles. Cet effet a cependant pu être atténué lorsqu'il a été possible de neutraliser le coût des nouvelles compétences par des attributions de compensation qui ont permis *« de " pacifier " des évolutions de périmètres et des " unions " qui ont pu se révéler difficiles. »*

B. UNE FORTE DEMANDE POUR UN DROIT À LA DIFFÉRENCIATION

De manière générale, un nombre croissant d'élus plaide pour **une différenciation territoriale plus aboutie**. Il s'agirait, sur le fondement des dispositions du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, dont l'examen à l'Assemblée nationale a débuté au mois de juillet 2018, de permettre aux collectivités d'organiser une coopération *ad hoc*, adaptée aux besoins de leur territoire. La révision de l'article 72 de la Constitution, en permettant de pérenniser une expérimentation

(1) En application de l'article L. 5211-4-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

(2) Conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, ce rapport est soumis à l'avis des communes membres puis approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. Mis en œuvre au cours du mandat, le schéma constitue la « feuille de route » de la mutualisation des services. Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, un bilan de l'état d'avancement du schéma est communiqué par le président de l'EPCI. Par la suite, le schéma peut être adapté, voire révisé.

locale réussie sans pour autant la généraliser à l'ensemble du territoire, serait en ce sens une avancée importante. Elle rendrait possible un changement de conception de l'organisation territoriale, qui se construirait désormais à partir des territoires et de leurs spécificités ⁽¹⁾.

Une telle réforme conduirait à remettre encore davantage en question la répartition actuelle des collectivités au sein des différentes catégories juridiques existantes. La multiplication des collectivités à statut particulier au cours des dernières années en est déjà une manifestation.

La réduction de leur nombre et la simplification de leur régime juridique devraient ainsi être recherchées pour rendre compte à l'avenir des différents types de collectivités.

C. LA POURSUITE DE LA SIMPLIFICATION DE LA CARTE TERRITORIALE

Le mouvement de réduction du nombre de collectivités devrait se poursuivre, à tout le moins dans les territoires les plus denses, au travers d'une diminution progressive du nombre de syndicats locaux du fait d'un approfondissement de l'intégration territoriale au sein des EPCI, de la poursuite des fusions au sein de communes nouvelles et du développement d'outils de coopération entre les acteurs locaux.

Par ailleurs, le rapprochement des métropoles et des départements doit être encouragé, en tenant compte des volontés locales. À ce titre, le Gouvernement a évoqué la possibilité d'une fusion prochaine de Bordeaux, Nice, Toulouse, Nantes et Lille avec leur département, sur le modèle du Grand Lyon.

(1) Voir les dispositions relatives aux collectivités territoriales dans le rapport n° 1137 présenté, au nom de la commission des Lois, par M. Richard Ferrand, rapporteur général, Mme Yaël Braun-Pivet et M. Marc Fesneau, rapporteurs, sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, juillet 2018 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r1137-t1.asp>.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première réunion du lundi 29 octobre 2018, la Commission auditionne, conjointement avec la commission des Finances, Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires chargé des collectivités territoriales, et M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (M. Paul Molac, rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois au titre des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »).

M. le président Éric Woerth. Mes chers collègues, nous nous retrouvons dans cette salle Lamartine, non pas dans le cadre d'une commission élargie – chaque commission a repris son autonomie, la commission des finances examinant l'ensemble des missions budgétaires –, mais pour une audition conjointe. En effet, dans la mesure où la commission des finances et la commission des lois souhaitaient toutes deux recevoir les ministres en charge des crédits alloués aux collectivités, en particulier de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, nous avons décidé, madame la ministre de la cohésion des territoires, monsieur le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics – M. Lecornu, quant à lui, nous rejoindra un peu plus tard – de vous éviter deux auditions distinctes.

Je vous remercie de votre présence. M. Darmanin ne pouvant être là, c'est vous, monsieur Dussopt qui représentez le ministère de l'action et des comptes publics. Je remercie également de leur présence tous ceux qui vont intervenir sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

M. Jean Terlier, président. La présidente de la commission des lois, Mme Yaël Braun-Pivet, vous prie de bien vouloir excuser son absence. J'ai le plaisir de la représenter et de vous retrouver dans cette salle Lamartine pour examiner les crédits d'une mission qui est au centre des compétences de la commission des lois, puisqu'il est question des collectivités territoriales. Je me permets d'ailleurs de rappeler que notre commission a mis en place une mission d'information sur le rôle de la commune dans la nouvelle organisation territoriale, qui va bientôt commencer ses travaux sous la présidence de MM. Rémy Rebeyrotte et Arnaud Viala.

Nous souhaitons entendre aujourd'hui le Gouvernement sur les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, mais aussi, plus généralement, sur l'ensemble des questions liées aux transferts financiers entre les collectivités et l'État.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. L'an passé, dans le cadre du

pacte financier, le Gouvernement avait présenté un budget reposant sur trois piliers qui sont réaffirmés cette année : la prévisibilité et la stabilité des dotations versées aux collectivités, le soutien renforcé de l'État à l'investissement public local et le renforcement soutenable de la péréquation au profit des collectivités les moins favorisées.

Je laisserai M. Dussopt évoquer la maîtrise de la dépense publique et passerai directement à la question de la stabilité de l'enveloppe des concours financiers.

Les concours financiers de l'État seront effectivement stables, avec une hausse de 11 millions d'euros. Il en est de même pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements et du bloc communal, qui est stabilisée et dont le montant est de 26,96 milliards d'euros.

Je précise d'emblée que cette stabilité de l'enveloppe globale s'accompagne d'évolutions individuelles pour les collectivités. La DGF est en effet une dotation vivante, adaptée aux besoins, et qui fait l'objet de péréquations. L'an dernier, des critiques se sont fait jour : auparavant, la diminution était plus ou moins marquée en fonction des collectivités, mais comme elle était générale, personne ne comparait ; dès lors que l'enveloppe a été stabilisée, après des années de baisse continue, les dotations ont augmenté pour certaines collectivités et diminué pour d'autres. L'évolution de la DGF repose, je le rappelle, sur des critères objectifs tels que la population, les ressources ou encore les charges de la collectivité – je n'y reviens pas.

S'agissant de la diminution des variables d'ajustement – Olivier Dussopt en parlera en détail –, qui intervient en contrepartie de nouvelles dépenses, son niveau sera historiquement bas en 2019, avec une diminution de 3,7 %, soit 144 millions d'euros. Elle sera répartie de manière équitable entre les catégories de collectivités qui assument de nouvelles charges dans le périmètre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, mais aussi partagée avec d'autres postes budgétaires – je pense en particulier au plan pauvreté et aux mineurs non accompagnés.

Par ailleurs, la justice et l'équité nous conduisent à faire progresser la péréquation en faveur des collectivités les plus fragiles, en lien avec les charges qu'elles assument et les ressources dont elles disposent. Les composantes péréquatrices de la DGF seront abondées de 190 millions d'euros en 2019, conformément aux engagements pris dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. La péréquation se décline à travers une augmentation de 90 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine (DSU), de 90 millions d'euros également pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et de 10 millions d'euros pour les dotations de péréquation des départements. C'est un choix clair en faveur de la solidarité, qui vise à réduire les fractures territoriales.

Vous le voyez, avec ce projet de loi de finances, l'État tient ses engagements et assoit sa politique dans la durée, tout en se fixant pour l'année à venir deux grandes priorités : le soutien à l'investissement et la modernisation des concours financiers.

Le soutien à l'investissement local est effectivement réaffirmé et modernisé. Les différentes aides à l'investissement des collectivités prévues par la mission *Relations avec les collectivités territoriales* – la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV) – atteindront 1,8 milliard d'euros en 2019, soit 73 % de plus qu'en 2015. Nous avons fait le pari de la confiance et les retours sont très positifs : la hausse de l'investissement local a été de 7 % en 2017 – résultat que, pour être honnête, on peut d'ailleurs partager avec le gouvernement précédent, qui avait mis en place le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) – et elle se confirme pour l'année en cours.

Dans le même esprit, nous allons pérenniser le FSIL en créant une DSIL pour les départements – que l'on pourrait donc appeler « DSID » –, en lieu et place de l'actuelle dotation globale d'équipement (DGE) des départements. Nous nous placerons désormais dans une logique de projet, avec des crédits déconcentrés à la main des préfets de région, au plus près des territoires et des besoins.

Par ailleurs, les départements qui bénéficiaient des fractions péréquatrices de l'ancienne DGE ne seront pas oubliés : simplifiées, les composantes de la DGE seront attribuées aux départements dont le potentiel fiscal est le plus limité, à hauteur de 47 millions d'euros. En outre, la réforme se fera à moyens constants, l'effort de l'État demeurant inchangé, à hauteur de 212 millions d'euros. Enfin, l'État soldera la dette héritée du passé pour un montant de 84 millions d'euros.

Outre la réforme de la DGE, le projet de loi de finances comprend deux autres réformes de modernisation.

La première est celle de la dotation d'intercommunalité – 1,5 milliard d'euros –, engagée dans le cadre du Comité des finances locales (CFL). La répartition en sous-enveloppes par catégories juridiques d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de cette dotation connaît des problèmes structurels, liés au poids des garanties et au bouleversement de la carte intercommunale, synonyme d'illisibilité et d'instabilité pour les collectivités. Comme vous le savez, cet élément a beaucoup joué l'année dernière dans la répartition de la DGF.

Dans un souci de simplification et d'équité, nous allons simplifier l'architecture de la dotation, qui consistera désormais en une enveloppe unique, compléter les critères existants – à savoir le potentiel financier et l'intégration fiscale –, en y ajoutant le par habitant, et améliorer la prévisibilité de cette ressource par l'application des garanties prévues. Cette réforme sera mise en

œuvre progressivement en encadrant les évolutions annuelles : les baisses seront limitées à 5 % par an et les hausses plafonnées à 10 %. Un abondement annuel de 30 millions d'euros, financé en interne par la DGF facilitera par ailleurs sa mise en œuvre. Enfin, cette dotation bénéficiera à toutes les catégories juridiques d'intercommunalités. Selon nos prévisions – et celles du CFL, je tiens à le préciser –, 90 % des EPCI devraient être gagnants à un horizon de cinq ans.

La seconde réforme d'ampleur concerne l'accompagnement de la transition énergétique, inscrite en première partie du projet de loi de finances (PLF), que vous avez d'ores et déjà votée en première lecture.

La fermeture des centrales à charbon et de la centrale de Fessenheim est au cœur de notre politique de transition énergétique. C'est un choix fort et qui nous oblige envers les territoires. C'est l'exemple de ce que nous devons faire pour intégrer, dans les politiques menées par l'État, les conséquences qu'elles emportent pour les collectivités territoriales. Chacun sait en effet que l'impact de ces fermetures sur les ressources des collectivités concernées – quatre, si j'ai bonne mémoire, pour ce qui concerne les centrales à charbon, plus Fessenheim – était important.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Je compléterai la présentation de Jacqueline Gourault sur deux points : d'abord, la maîtrise des dépenses publiques des collectivités locales s'agissant du fonctionnement, ensuite, les variables d'ajustement, à propos desquelles j'apporterai certaines précisions.

Concernant la maîtrise des dépenses publiques, vous savez que nous avons prévu, dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, ce que l'on a appelé les « contrats de Cahors », qui visent à demander aux collectivités locales dans leur ensemble de respecter une évolution de leurs dépenses de fonctionnement de 1,2 % par an pendant les cinq années à venir. Sachant que l'augmentation tendancielle des dépenses de fonctionnement observée pendant les vingt-cinq dernières années se situe aux alentours de 2,5 %, cela représenterait, selon le chiffre qui est communément avancé, un amoindrissement de l'évolution de la dépense de 13 milliards d'euros.

Pour garantir que cet objectif sera effectivement atteint, nous avons fait le choix de proposer à 322 collectivités, représentant à elles seules 65 % de la dépense de fonctionnement totale des collectivités territoriales, de conclure un contrat ; 230 l'ont fait. Ce contrat prévoit des possibilités de modulation en fonction de l'évolution de la population, des richesses fiscales ou encore des efforts engagés les années précédentes.

À l'heure où nous parlons, la méthode semble porter ses fruits, puisque les dernières estimations dont nous disposons, datant de la fin du mois d'août, montrent que l'évolution de la dépense locale par rapport à 2017 se situe aux alentours de 1 % – je parle toujours du fonctionnement ; pour l'investissement,

c'est différent. L'évolution des dépenses de fonctionnement des 322 collectivités potentiellement signataires de contrats était de 0,6 % au 31 août ; pour les 230 collectivités ayant accepté de signer le contrat, elle se situait entre 0,3 % et 0,4 %. Cela nous amène à penser qu'à la fin de l'année 2018, toutes ces collectivités auront respecté la norme de 1,2 %. Or, si c'est le cas pour ces collectivités représentant 65 % de la dépense de fonctionnement totale des collectivités, il y a fort à parier que cela vaudra aussi pour les autres collectivités, et cela d'autant plus qu'entre 2014 et 2016 la moyenne s'établissait à 1 % – quoiqu'elle ait été de 1,6 % en 2017.

Le respect de cet objectif nous permet de garantir, en contrepartie, la stabilité des ressources, évoquée par Jacqueline Gourault. La DGF est en effet stable, et les concours financiers de l'État aux collectivités en légère augmentation, puisque nous sommes passés de 47,8 milliards d'euros en 2017 à 48,1 milliards en 2018 et 48,2 milliards en 2019.

En ce qui concerne les variables d'ajustement, dont nous savons qu'elles sont souvent extrêmement problématiques puisqu'il s'agit du financement, à l'intérieur de l'enveloppe normée, de l'évolution de telle ou telle composante, comme la DSU, nous sommes, depuis l'année dernière, dans un nouveau cadre : le financement par écrêtement de la dotation forfaitaire, qui était plafonné à 3 % du montant de ladite dotation, a été fixé à 1 % du total des recettes réelles de fonctionnement, ce qui amène des collectivités un peu plus favorisées que les autres à contribuer davantage. Cela dit, nous devons toujours trouver ce que nous appelons les « variables d'ajustement », pour ajuster le tir.

Certaines dépenses nouvelles ont été prises en charge directement par l'État – je pense notamment à l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE), à hauteur de 120 millions d'euros, pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires très faible. Par ailleurs, l'année 2017 a été marquée par la création, pour un an seulement, d'un fonds spécifique pour les régions, abondé à hauteur de 250 millions d'euros. En dépit du fait que nous n'ayons pas reconduit ce fonds, le montant total des concours financiers aux collectivités passe de 48,1 à 48,2 milliards d'euros : nous avons aussi gagné cette marge pour minorer les variables d'ajustement. Comme l'a dit Jacqueline Gourault, le montant total de ces dernières s'élève à 144 millions d'euros, contre 323 millions dans la version initiale de la loi de finances pour 2018 et 783 millions dans la loi de finances pour 2017. Or nous savons que plus les variables d'ajustement sont faibles, plus facile est leur répartition – en tout cas, elle a moins d'impact sur les composantes de la DGF perçue par les communes. Nous considérons que la répartition prévue de ces 144 millions d'euros est équilibrée : 40 millions d'euros pour les régions, 40 millions pour les départements et 64 millions pour le bloc communal, à raison de 54 millions pour les communes et de 10 millions pour les EPCI – chiffre auquel il faudra ajouter une petite quinzaine de millions d'euros pour l'année 2018 en traitement, notamment liés aux ajustements apportés pour telle ou telle catégorie de collectivités en première lecture. Je pense notamment à un amendement portant

sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des communes isolées.

M. le président Éric Woerth. Avant de donner la parole aux rapporteurs, je voudrais faire quelques observations.

Tout d'abord, je pense que vous devriez conduire un travail de simplification, notamment du calcul des différentes dotations. En effet, les collectivités qui les reçoivent ont bien du mal à en comprendre les modalités. Peut-être celles qui ont des services très importants à leur disposition et qui peuvent y consacrer du temps y parviennent-elles, mais pour toutes les autres, c'est-à-dire certainement 90 % des collectivités, c'est impossible. Je voudrais donc savoir où vous en êtes à cet égard : menez-vous une réflexion sur la simplification, donc sur la transparence, donc sur la démocratisation ?

Par ailleurs, la notion de variables d'ajustement est assez confuse dans l'esprit de beaucoup. On comprend bien que, dès lors qu'il y a une enveloppe globale, quand il y a une augmentation d'un côté, il faut qu'il y ait une diminution de l'autre – c'est bien là le principe des variables d'ajustement –, mais il est extrêmement surprenant, et même choquant que cela s'applique aussi, par exemple, aux décisions du Président de la République concernant la collectivité de Saint-Martin : les sommes affectées sont en fait prélevées sur l'enveloppe des collectivités locales. Le Gouvernement entend-il revenir sur ce choix ? Ce serait une bonne chose, à moins que notre lecture du mécanisme ne soit erronée.

Enfin, le Gouvernement dit qu'il va procéder à une réforme approfondie de la fiscalité locale au premier semestre de l'année 2019. Il est vrai que la suppression de la taxe d'habitation l'impose, car les dégrèvements ne suffisent pas. Que feront les collectivités une fois que la taxe d'habitation aura été totalement supprimée – ce qui est précisément prévu, si je comprends bien, sauf pour les résidences secondaires ? Où en êtes-vous dans votre réflexion ? Quelles sont les pistes, en dehors de celles qui figurent dans le rapport qui a été récemment publié sur le sujet, et quelles conséquences la mesure peut-elle avoir sur l'avenir des différentes dotations des collectivités territoriales ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je voudrais d'abord me réjouir que le nouveau périmètre ministériel corresponde peu ou prou à l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, et que nous en arrivions ainsi, *in fine*, à ce que nous souhaitons tous en matière de lisibilité de l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales. Jusqu'à présent, il fallait que nous nous jetions sur les jaunes budgétaires pour essayer de tout comprendre ; c'était assez complexe.

Je voudrais ensuite poser quelques questions précises. Parmi les nouveautés de ce projet de loi de finances initiale, figure la réforme de la dotation globale d'équipement des départements. Je l'avais déjà dit l'an dernier : je suis très favorable à une réforme de la DGE au profit d'une DSIL des départements –

ou DSID, peu importe comment on l'appelle. Serait-il toutefois possible de mettre en œuvre un système de péréquation de façon que le mécanisme soit un peu plus favorable pour les départements les moins dotés ? Les départements font en effet partie des collectivités pour lesquelles l'écart par rapport à la moyenne – entre très pauvres d'un côté et très riches de l'autre – est le plus important. En l'absence d'une discipline interne au sein du Comité des finances locales qui permettrait de mieux équilibrer les choses, il serait bon que la discipline soit imposée par l'État.

S'agissant de la réforme de la répartition de la dotation d'intercommunalité au sein de la DGF prévue par l'article 79 du PLF, qu'en est-il du traitement des EPCI qui changent de statut à compter du 1^{er} janvier 2019 ? Certains amendements visent à résoudre le problème en supprimant l'écêtement à 110 %. Quelle est la position du Gouvernement sur le sujet ?

Je souhaite également vous interroger sur les événements climatiques intervenus dans le département de l'Aude : le Gouvernement envisage-t-il de créer une enveloppe spécifique ?

Pour conclure, je voudrais évoquer le « *Gross Paris* ». Je n'ai jamais vu système aussi complexe que celui de Paris et de son ensemble intercommunal. Ayant géré des intercommunalités en milieu rural profond, je croyais avoir atteint des niveaux de complexité absolus, mais je me suis rendu compte, en me penchant sur Paris, que la complexité rurale n'avait rien à voir avec celle de l'Île-de-France. Dans la mesure où des amendements ont été déposés sur le sujet – je pense notamment à des amendements cosignés par MM. Gilles Carrez et Christophe Jerretie, rapporteur spécial –, je voudrais savoir comment nous allons pouvoir assurer, dans les deux années qui viennent, le financement de la métropole du Grand Paris sans pour autant rogner sur les marges financières des établissements publics territoriaux (EPT). À plus long terme, quelle est votre vision de Paris ? J'ai, pour ma part, une vision un peu germanique des choses en la matière : je préfère le statut de Berlin et de Hambourg, par exemple, à celui de Paris. Il me paraît plus simple de se limiter à deux collectivités – une commune et une ville État – se superposant de manière assez efficace. Je voudrais donc savoir quel avenir est envisagé s'agissant de la métropolisation de Paris – je ne parlerai pas de « *Gross Paris* », car ce serait mal vécu.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Étant également président de la délégation de l'Assemblée nationale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, je voudrais d'abord me féliciter de la création de votre grand ministère, madame la ministre. Certains ont injustement douté de l'engagement du Gouvernement vis-à-vis des territoires ; une réponse extrêmement claire a été apportée à cet égard. Évidemment, un ministère ne suffit pas, mais je constate – et cela peut être l'un des premiers succès de ce ministère – que jamais les discussions avec les élus et les associations d'élus n'ont été aussi nombreuses qu'en ce moment.

Le Gouvernement a prévu une réforme de la fiscalité locale au premier semestre de l'année prochaine. Il est difficile de dissocier cette réforme fiscale de la question des dotations : du point de vue des collectivités territoriales, les deux s'articulent. La DGF dépend de très nombreux critères – une quarantaine au total. Elle est devenue complexe, voire illisible. La Cour des comptes est d'ailleurs assez sévère et mesure des écarts entre collectivités équivalentes pouvant aller du simple au triple. On parle même de « DGF négative ». Tous, ici, nous connaissons les limites de cette dotation. Ma question est donc la suivante : avez-vous prévu d'engager la réforme des dotations en même temps que celle de la fiscalité locale ? Envisagez-vous une révision globale de la DGF, ou bien entendez-vous procéder compartiment par compartiment, comme vous le faites pour la dotation d'intercommunalité, ce qui va d'ailleurs dans le bon sens et constitue une très bonne réforme ?

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Le premier point que je souhaiterais aborder concerne la dotation d'intercommunalité, objet de la principale réforme relative aux collectivités dans le PLF. Nous sommes tous favorables à la constitution d'une enveloppe globale et à une nouvelle répartition. Toutefois, ne pourrait-on pas envisager en même temps une évolution des quatre strates existantes : à l'heure actuelle, nous avons les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique ou à fiscalité additionnelle ?

À partir du moment où l'on a commencé à travailler sur le regroupement des enveloppes de la dotation intercommunale, il est peut-être bon de regarder également ces différentes strates, d'autant que l'on se rend compte qu'il n'y a plus guère de différences entre métropole et communauté urbaine. Il en est de même s'agissant des EPCI à fiscalité professionnelle unique et des EPCI à fiscalité additionnelle. Il pourrait donc être judicieux de procéder au regroupement ou à la fusion de quelques strates, afin de simplifier l'organisation d'ensemble – Joël Giraud en a parlé à propos de Paris, mais cela vaut aussi pour d'autres collectivités. Cela nous permettrait d'avancer beaucoup plus facilement dans le domaine financier.

Le deuxième sujet, qui me tient particulièrement à cœur, concerne les exonérations, les dégrèvements et les abattements, qui représentent plusieurs milliards d'euros. Ces dispositifs, qui sont les fruits de politiques publiques circonstanciées, datent parfois de plus de trente ans. Il serait bon d'y travailler, après la réforme fiscale, afin de mieux coordonner les politiques publiques.

Enfin, la réforme fiscale des collectivités ne peut se faire à moitié. Nous devons aller au-delà des recommandations du rapport de MM. Alain Richard et Dominique Bur et faire des choix pragmatiques pour les trente prochaines années. Forts désormais du grand ministère de la cohésion des territoires et d'un secrétariat d'État au ministère de l'action et des comptes publics principalement chargé de la décentralisation et des collectivités territoriales, nous devrions pouvoir mener à bien une réforme fiscale efficace des collectivités locales.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Je souhaite tout d'abord remercier les rapporteurs spéciaux pour le travail d'auditions et de préparation des amendements que nous avons conduit ensemble, ainsi que le Gouvernement pour avoir répondu à plusieurs de nos questions. Beaucoup d'élus locaux considèrent ce projet de loi de finances comme une respiration bienvenue, après les réformes intervenues au cours des dernières années, et un signal encourageant de la volonté du Gouvernement de soutenir les collectivités dans les efforts qu'elles réalisent en matière d'organisation territoriale, de répartition des ressources et de modernisation des services publics.

Ce projet de loi maintient en effet les dotations à un niveau élevé et ne propose que des ajustements sur la répartition de certaines, dont la dotation d'intercommunalité et la dotation globale d'équipement des départements. Il s'inscrit ainsi dans la poursuite du fort soutien à l'investissement local, qui caractérise les crédits de la mission depuis deux ans, notamment en faveur des zones rurales, avec l'essor de la DETR qui atteint le milliard d'euros. L'investissement repart assez fortement au sein du bloc communal et des régions, et doit être consolidé dans les départements qui restent encore contraints par leurs dépenses importantes en matière d'allocations individuelles de solidarité.

C'est donc une respiration, mais également une transition vers de nouvelles réformes : celle de la fiscalité locale, qui ne pourra faire l'économie d'une réflexion plus globale sur les dotations, comme cela a été dit, et la révision constitutionnelle qui, si elle aboutissait, ouvrirait la possibilité de recourir à la différenciation territoriale appelée de leurs vœux par de nombreux élus locaux.

Lors des auditions que nous avons menées, il est ressorti assez nettement des interventions des principales associations d'élus que, si le principe d'une relation plus contractuelle avec l'État pour travailler à des objectifs communs de développement et de modernisation de notre pays était perçu très favorablement, la logique contractuelle, qui veut qu'il y ait un débat entre les acteurs, des options parmi lesquelles choisir et une discussion sur le meilleur moyen d'y parvenir, n'avait pas encore totalement abouti. Je ne parle pas ici de ceux qui refusent la contractualisation financière ; mais de ceux qui l'acceptent et participent aux contrats que leur propose l'État, que ce soit en matière de maîtrise de la dépense locale ou d'investissements, comme dans le cadre des contrats de ruralité qui ont rencontré un succès certain.

M. Jean-Louis Bricout. Ils ont pourtant été abandonnés !

M. le rapporteur pour avis. Madame la ministre, il faut que ce changement de relations avec les collectivités territoriales se traduise dans les faits par un changement de la culture administrative. La direction générale des collectivités locales (DGCL) et vos services déconcentrés y travaillent. Néanmoins, certains élus locaux perçoivent un hiatus entre le discours officiel et sa mise en œuvre, ce qui est dommageable et brouille le message, alors même que l'effort financier en faveur des collectivités territoriales est très important. Il reste,

pour beaucoup de dotations, au niveau particulièrement élevé de 2016. Qu'allez-vous faire au sein de votre ministère, pour remettre de l'huile dans les rapports avec les différents élus ?

Par ailleurs, si cette logique contractuelle est positive, elle se heurte à l'écueil du manque d'ingénierie de projets, caractéristique de nombre de nos territoires, notamment ruraux. Or, l'accès aux dotations demandant de plus en plus de monter des projets précis et techniques, l'écart pourrait se creuser du simple fait que certains territoires réussiront à capter des ressources, quand d'autres n'auront pas su s'en saisir. À ce titre, une proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a été déposée au Sénat. Dans ce contexte, quelles sont les mesures prises pour améliorer l'ingénierie de projets dans nos territoires et assurer une répartition des dotations fonctionnant sur une logique de guichet ? Pouvez-vous nous donner quelques indications sur les missions de la future agence et le calendrier de sa création ?

Enfin, j'ai souhaité examiner cette année la situation des intercommunalités, à la suite de la réforme de la carte intercommunale et des transferts de compétences qui l'ont accompagnée. Nos territoires sont pleinement engagés dans un processus d'appropriation des réformes et de conduite de projets fédérateurs qu'il faut saluer. Leur réussite dépendra de leur capacité à renforcer l'intégration entre zones urbaines et zones rurales, tout en tenant compte de leurs spécificités.

À ce titre, la réforme de la carte intercommunale, qui a privilégié la formation de plus grands ensembles dotés de plus de compétences, ainsi que l'essor de la métropolisation, doit nous amener à questionner la pertinence du maintien de quatre catégories juridiques d'EPCI, comme l'a fait remarquer Christophe Jerretie. Je pense qu'il faut que nous simplifions, à moyen terme, cette répartition, devenue à bien des égards artificielle, comme en témoigne d'ailleurs la réforme de la dotation d'intercommunalité. Qu'en pensez-vous et quelles catégories pourraient être conservées pour mieux traduire les réalités du territoire national ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Si vous le permettez, je vais répondre dès maintenant, puisque je dois partir d'ici peu.

Monsieur le président, comme vous le savez, il y a eu, récemment encore, en 2016, des tentatives pour réformer la DGF, sans aboutir, puisqu'il est très compliqué d'en maintenir les équilibres. À cette heure, nous n'avons pas de projet la concernant. Nous essayons cependant d'améliorer le système, en réformant, par exemple, la dotation d'intercommunalité. La DSU a, quant à elle, été réformée en 2016. Dans le cadre de la refonte de la fiscalité, il faudra réfléchir aux différents critères. Chacun sait ici qu'il est très difficile de mettre la DGF par terre pour trouver un meilleur système, même s'il est certain qu'il faut l'améliorer. Nous avons récemment fait des efforts pour fournir, en *open data*, toutes les données

concernant la DGF. Les élus l’attendaient depuis de longues années et seront ainsi mieux informés.

S’agissant des crédits de la dotation exceptionnelle pour Saint-Martin, vous savez bien, monsieur le président, que toute hausse par rapport à la trajectoire prévisionnelle doit être compensée par la baisse d’une autre composante de l’enveloppe : il peut s’agir d’économies décidées par le Gouvernement sur tel ou tel dispositif ou de la minoration – du gage – de certaines dotations de compensation figées, comme les variables d’ajustement.

Pour l’Aude, une aide sera mise en place au titre de la dotation de solidarité pour les collectivités victimes d’événements climatiques. Une mission d’évaluation composée d’inspecteurs généraux s’est rendue sur place, afin de se prononcer sur les montants à ouvrir en loi de finances initiale. Une provision sera à disposition du préfet pour faire des avances : les dégâts sont si importants qu’il faut autoriser, dès maintenant, le commencement des travaux. Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) sur ces travaux sera remboursé l’année même de la dépense, et non pas en année n+1 ou n+2.

Le rapporteur général a appelé à une péréquation de la DSID. Le Gouvernement est ouvert à une révision des critères. La fraction péréquation de l’ancienne DGE est maintenue. Je discute beaucoup, en ce moment, avec les départements, dont les situations sont très inégales. Environ vingt-cinq d’entre eux sont en très grande difficulté financière et réclament une plus forte péréquation entre départements. La péréquation doit, de fait, être également horizontale.

Le transfert de la dotation d’intercommunalité à la métropole du Grand Paris (MGP) traduit la montée en puissance de la métropole. Il est envisageable de prévoir des atténuations pour préserver les établissements publics territoriaux (EPT), à condition que la mesure reste soutenable pour la MGP, qu’il ne faut pas mettre en danger. Les nombreuses concertations conduites pendant l’été et l’automne ont montré l’étendue des désaccords entre la MGP et les EPT. Une piste est totalement exclue : faire payer la province au profit d’un territoire qui est le plus riche de France – ce qui n’est pas un défaut, mais bien une qualité – et le moins intégré. Si les amendements du Gouvernement sont suivis, ils devront être assumés en interne par l’agglomération parisienne.

Quant à l’Agence nationale de la cohésion des territoires, une proposition de loi, déposée au Sénat, prévoit sa création. Elle sera discutée le 8 novembre. Ce texte a pour vocation de faire en sorte que l’ANCT soit en place pour le printemps 2019. Son objectif sera d’aider les territoires les plus fragiles, notamment ceux qui ont le moins de capacité à accompagner des projets, sur le plan financier ou de l’ingénierie. La loi n’étant pas encore votée, je ne sais pas comment l’Agence fonctionnera dans le détail, mais je peux déjà vous dire ce à quoi le Gouvernement tient : elle s’appuiera sur le Commissariat général à l’égalité des territoires (CGET), ainsi que sur l’établissement public national d’aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et l’Agence

du numérique. Cette base de fonctionnement n'exclut pas, par la suite, d'autres conventions avec d'autres agences d'État, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou encore l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Le Gouvernement tient absolument à ce que ce soit le préfet du département qui représente l'ANCT au niveau du territoire, afin de ne pas créer un nouveau « machin ». Il s'agit aussi bien d'accompagner les initiatives des élus locaux que les politiques publiques du Gouvernement – par exemple, le plan « Action cœur de ville » ou l'Agence du numérique.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Les variables d'ajustement constituent en effet une véritable difficulté : plus elles sont importantes et plus il est difficile de les répartir, ce qui justifie l'attachement que nous mettons à les réduire au maximum. Il faudra nécessairement revoir ce système que nous connaissons depuis 2010, avec la définition d'une enveloppe dite normée, au sein de laquelle l'ensemble des financements nouveaux devaient être des financements internes, sauf décision particulière, comme celle que nous avons prise cette année sur les 120 millions d'euros liés à l'exonération de CFE.

Monsieur Molac, les contrats existent aujourd'hui dans leur première version : il est évident qu'ils doivent être améliorés. Il faudra trouver d'autres méthodes de discussion, tout en garantissant la tenue d'une trajectoire nationale. L'équilibre n'est donc pas simple à définir. Je tiens à préciser qu'avec la ministre Jacqueline Gourault nous avons coprésidé le comité de suivi des contrats. Au-delà des trois critères fixés par la loi de programmation, nous avons pris, sous notre responsabilité, plusieurs dérogations et adaptations. Nous avons ainsi « détourné », pour les faire sortir du périmètre d'évaluation, certaines dépenses de fonctionnement dotées d'un caractère exceptionnel. Par exemple, l'organisation de la Route du Rhum, tous les quatre ans, coûte à l'agglomération de Saint-Malo 4 % de ses dépenses réelles de fonctionnement. Il est impossible de lui demander d'organiser la course et de soutenir une trajectoire à 1,2 %. Il en a été de même lorsque nous demandons à une commune d'accueillir des événements liés à la Coupe du monde de rugby. Nous avons également travaillé sur des repérimétrages géographiques, ce qui nous a conduits à un long débat avec la commune nouvelle et l'agglomération de Cherbourg-en-Cotentin, créée en 2018 et dont il faut reconstituer le périmètre d'évaluation de l'année 2017, les simples additions ne suffisant pas.

S'agissant des questions d'ingénierie, au Comité des finances locales, nous avons annoncé que nous allions rendre éligibles à la DETR les dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), dans une certaine limite : le montant total de la DETR attribué au titre de l'AMO ne pourra pas excéder 10 % du total de la DETR versée pour le projet, de manière à éviter de faire grimper les coûts d'étude.

Pour en venir à la réforme de la fiscalité locale, pendant la période de suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, a été actée, par la loi de programmation et la loi de finances pour 2018, la compensation des collectivités par dégrèvement. Cela est avantageux, puisque, contrairement aux allocations de compensation, il est impossible d'étendre les variables d'ajustement aux sommes liées au dégrèvement, ce qui sécurise les collectivités. Pendant la période qui suivra, en 2021 et 2022, pour ce qui concerne la suppression des 20 % restants, soit un nouveau modèle fiscal intègrera la recette correspondante, soit nous garderons la même méthode.

Le financement des 80 %, qui s'élève à environ 15 milliards d'euros, a été intégré dans la loi de programmation des finances publiques et pris en compte par l'État pour garantir le dégrèvement dans le cadre de sa programmation. Il nous reste aujourd'hui à trouver le financement correspondant aux 20 % restants, sachant que, parmi ces 20 %, tout ne sera pas supprimé, puisque la recette liée à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires sera maintenue – nous devons peut-être en changer le nom, dans la mesure où il n'y aura plus de taxe d'habitation sur la résidence principale –, tout comme les recettes de taxe d'habitation liées à des instruments politiques à la main des communes et des intercommunalités, pour sanctionner l'usage d'un logement à des fins commerciales – en Airbnb, par exemple, à Paris – ou sa vacance volontaire. Ces outils de politique locale du logement doivent être maintenus. Ils représentent un montant d'environ 400 millions d'euros. Charge à nous de trouver, y compris par économies, les 6,5 milliards d'euros qui manquent.

En ce qui concerne la compensation auprès des communes et des intercommunalités, la mission Richard-Bur a rendu son rapport. Si elle avance une piste privilégiée, le débat reste très ouvert. Son scénario consiste à affecter aux communes le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements. À un niveau macroéconomique, il y a 300 millions d'euros d'écart. La compensation se trouverait là, à condition de créer un fonds national de garantie. Cette solution poserait deux questions : celle, d'une part, de la compensation des intercommunalités, pour laquelle deux hypothèses sont avancées – un financement par le biais de l'affectation d'une fraction d'un impôt national, comme nous l'avons fait pour les régions avec la TVA, ou *via* une partie de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ou de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), pour créer une fiscalité dynamique assise sur une forme d'aménagement du territoire ; d'autre part, celle de la compensation des départements, pour laquelle l'hypothèse la plus souvent proposée tient à l'affectation d'une fraction d'un impôt national. Jacqueline Gourault, Sébastien Lecornu et moi-même sommes chargés de continuer la discussion avec l'ensemble des associations d'élus et des collectivités, pour trouver le modèle le plus efficient. Selon la feuille de route fixée par le Président de la République, lors du dernier Congrès des maires, la recette allouée en compensation doit être dynamique et juste, et le modèle de financement durable, pour financer les besoins des collectivités et de leurs habitants, sans créer d'impôt nouveau.

Par ailleurs, si nous n'avons pas aujourd'hui de projet de réforme des dotations, une fois la réforme de la fiscalité passée, c'est un chantier qu'il faudra rouvrir pour gagner en simplicité et, peut-être, nous débarrasser du système des variables d'ajustement, difficilement compréhensible, qui conduit à des réfections sur des produits sans offrir d'explication limpide – c'est le moins que l'on puisse dire.

Enfin, la simple modification de l'affectation du produit des impôts locaux, en termes de répartition entre les différentes strates de bénéficiaires, a aussi des conséquences sur le potentiel financier des communes et des intercommunalités. Les principales évolutions de la DGF, en 2018, ont été liées, au-delà des variations de population ou de l'écrêtement, au fait que l'application de la nouvelle carte de l'intercommunalité avait modifié les potentiels financiers intégrés des communes bénéficiaires. Aussi faut-il avoir en tête que la modification de la répartition du produit de la fiscalité locale a un impact sur le potentiel financier. Il faudra veiller à éviter de répéter la mésaventure de cette année, en termes d'instabilité et d'imprévisibilité.

M. François Pupponi. Je trouve dommage que Mme Gourault doive partir avant la fin de notre réunion. Nous avons tous modifié nos agendas pour être présents, à 14 heures, à l'audition de ministres, en particulier ceux du nouveau ministère.

M. Erwan Balanant. Jacqueline Gourault était là !

M. François Pupponi. Mais elle est partie avant même que nous puissions lui poser des questions ! Des auditions comme celles-là, on peut s'en passer !

M. Bruno Questel. Je vais me faire le ventriloque d'Hélène Zannier, qui souhaite connaître l'intention du Gouvernement concernant la péréquation horizontale, laquelle se fonde aujourd'hui sur des indicateurs statistiques et une logique strictement comptable. Or il est possible de la concevoir autrement, en s'inspirant d'une logique de responsabilisation visant à encourager la bonne gestion en matière de finances locales. Il pourrait être utile de réfléchir à des pistes laissant une place au principe de responsabilité et d'évaluation de l'action dans la péréquation horizontale.

Par ailleurs, le Gouvernement entend-il réfléchir, après les élections municipales de 2020, à des mesures qui inciteraient à la création de communes nouvelles – seul aspect positif, à mes yeux, de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN ?

M. Raphaël Schellenberger. Monsieur le secrétaire d'État, la discussion des articles rattachés aux collectivités territoriales dans le PLF s'inscrit dans le cadre de relations tendues entre celles-ci et le Gouvernement. Et pour cause ! Au-delà des paroles qui se veulent rassurantes, les actes sont très peu positifs à l'endroit des collectivités. Le dernier en date – la création, par le ministre de l'action et des comptes publics, d'un *hashtag* « Balance ton maire »

(Exclamations) et la communication de la liste des communes qui ont augmenté leur taxe d'habitation – est abject ! Qui plus est, ces informations sont fausses, puisque les feuilles de taxe d'habitation que reçoivent actuellement les ménages, ne font pas apparaître l'instauration de certaines taxes, comme la taxe GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations) ou la transformation d'une taxe en redevance pour les ordures ménagères. Tout cela est particulièrement abject !

Ce qui se dessine en filigrane dans vos projets, c'est le gel des moyens des collectivités territoriales en euros constants. Leur pouvoir d'action continue de décroître. En plus de geler leurs moyens, vous figez leur liberté, dans la mesure où tous les moyens financiers que vous leur confiez sont organisés de manière à réduire leurs possibilités d'action et de gestion du budget, et de défense de leurs priorités propres, que ce soit par l'instauration de contrats pour les grandes collectivités ou par la création de mécanismes qui ne passent que par la subvention, laquelle est le meilleur moyen de figer la capacité à agir des collectivités, puisque les priorités des exécutifs locaux sont oubliées au profit des seules priorités de l'État. En outre, comme le dispositif des subventions est instable, les exécutifs locaux sont incapables de se lancer dans des projets d'infrastructures ou d'investissement qui nécessitent plusieurs années d'ingénierie.

Mme Isabelle Florennes. La hausse des concours aux collectivités territoriales, dans un contexte budgétaire contraint, satisfait le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, dont l'ancrage territorial est ancien. Néanmoins, nous avons quelques réserves et, partant, quelques questions. Monsieur le secrétaire d'État, dans son rapport sur les finances publiques locales, la Cour des comptes met en garde sur deux points principaux : le respect des objectifs inscrits dans la loi de programmation 2018-2022, qui ne pourront être atteints que suite à une réduction drastique des dépenses en volume – or, lorsque l'on sait qu'elles ont augmenté de 1,7 % par an depuis 2013, on peut légitimement s'interroger sur la marge de manœuvre des collectivités locales pour suivre cette trajectoire ; la nécessité d'une plus grande souplesse et d'une meilleure intégration des spécificités des territoires et des situations locales, notamment de la croissance démographique ou du revenu moyen par habitant, dans la mise en œuvre du dispositif de contractualisation. Sur ce dernier point, le Premier ministre avait dit être favorable à une possible refonte du dispositif pour le rendre plus agile. Qu'en est-il ?

Par ailleurs, s'agissant du calendrier de réforme de la fiscalité locale, quel schéma privilégiez-vous pour ne pas déstabiliser les équilibres fiscaux locaux ?

Enfin, concernant l'application de la loi NOTRe à la métropole du Grand Paris, les EPT craignent la perte de la dotation d'intercommunalité, symptôme de ce mal bien connu qu'est le millefeuille territorial français. Quelle solution pourrait être adaptée à la métropole du Grand Paris ?

Mme Christine Pires Beaune. S'agissant de la contractualisation, de nombreux élus souhaitent bien entendu l'insertion d'une clause de revoyure ou la possibilité de négocier l'évolution des charges qui ne dépendent pas des collectivités locales. Nous avons déposé des amendements concernant le plafond de 1,2 % ; ils ont été déclarés irrecevables. Quel véhicule législatif va nous permettre de débattre du taux d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ?

Concernant la dotation d'intercommunalité, je réitère ma demande de simulations. Il est hors de question de voter un texte aussi sensible, à hauteur de 5 milliards d'euros, sans disposer de l'ensemble des simulations pour 2019, 2020, 2021 2022 et 2023 ! Ce n'est pas extravagant : lors de la réforme de la DGF, des simulations concernant les 36 000 communes nous avaient été transmises, sur dix ans !

En outre, va-t-on bien vers plus de péréquation ? Actuellement, les deux critères de répartition de la dotation d'intercommunalité – coefficient d'intégration fiscale (CIF) et potentiel fiscal – n'expliquent que 36 % des attributions. Le complément n'est donc pas péréquateur. La réforme ne doit pas dégrader ce taux ; bien au contraire, elle doit aboutir à une amélioration de la péréquation. En effet, l'objectif initial est atteint : les intercommunalités couvrent le territoire et l'intégration est quasi parfaite, les CIF étant très proches, y compris entre les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique et celles qui ont opté pour la fiscalité additionnelle.

Par ailleurs, le Gouvernement compte-t-il étendre les accords locaux ? Nous devons légiférer avant la fin de l'année sur la question du suffrage universel, qu'en est-il ?

Enfin, le produit attendu des amendes serait en hausse de 10 %. Le confirmez-vous ? Si oui, comment l'expliquez-vous ?

M. Philippe Dunoyer. Avec 3,89 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,43 milliards d'euros en crédits de paiement, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* est stable, même si nous n'examinons qu'une faible part de l'ensemble des concours financiers vers les collectivités, qui atteindront 48,2 milliards d'euros en 2019.

Après plusieurs années de réformes territoriales et une baisse sans précédent des dotations, de l'ordre de 11 milliards d'euros entre 2014 et 2017, ce budget s'apparente à un budget de stabilisation. C'est heureux pour nos collectivités territoriales, qui en ont grandement besoin.

L'un de ses objectifs affichés est le soutien à l'investissement local. Il est primordial car les collectivités sont les premiers investisseurs publics. Après une forte contraction des dépenses d'investissement entre 2013 et 2016, on ne peut donc que saluer cet effort qui devrait représenter 2,1 milliards d'euros, hors FCTVA. La DETR, la DPV et la DSID sont maintenues à leur niveau de 2018. On

note cependant que les autorisations d'engagement de la DSIL sont en baisse, passant de 615 millions d'euros en 2018 à 570 millions l'an prochain. Comment l'expliquez-vous ? Est-ce conjoncturel ?

Après quatre ans de baisse entre 2014 et 2017, on peut également se féliciter de la stabilisation de la DGF des départements. Pour autant, comme l'a souligné le rapporteur général, les montants de DGF par habitant demeurent très hétérogènes : de 62 euros par habitant en zone rurale, elle passe à 128 euros en zone urbaine. Ces différences ne sont pas toujours justifiées par les écarts de richesse ou de charges. Une réforme d'ensemble de cette dotation est donc nécessaire et urgente. Dans quel délai et selon quelles perspectives peut-elle être envisagée ?

Mme Sabine Rubin. Les dotations aux collectivités poursuivent leur chute, dans le prolongement de l'action des précédents gouvernements. Les chiffres sont têtus ; nous ne devons probablement pas analyser les mêmes. En revanche, les contrats d'austérité signés avec certaines collectivités sont une nouveauté, dans un contexte de désengagement de l'État et, concomitamment, de transfert de nouvelles compétences vers les collectivités.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, la DGF diminue de 1,7 %, l'article 23 prévoyant même une minoration de la dotation de plus de 145 millions d'euros pour les communes, et non les EPCI, pourtant moins démocratiques car non élus au suffrage universel direct. Certes, en première lecture, un amendement visant à corriger cette différence de traitement a été adopté. Mais sera-t-il maintenu en nouvelle lecture ?

Un contrat de maîtrise des dépenses a été proposé – voire imposé – aux 322 collectivités les plus importantes : 70 % ont accepté de le signer, probablement le fusil sur la tempe. En effet, si elles le refusent, elles encourent des pénalités ! Cela représente 13 milliards d'euros d'économies sur le quinquennat. Ne s'agit-il pas d'une atteinte grave et sans précédent au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, que vous privez par ailleurs de leurs recettes ?

M. Hubert Wulfranc. Vous parlez de stabilisation des concours financiers ; nous préférons partir du panier de l'élu local. Or les dépenses de fonctionnement d'une commune augmentent en général de 3 à 3,5 % chaque année, en raison notamment du glissement vieillesse-technicité (GVT), les charges de personnel représentant 60 % du budget de fonctionnement des collectivités en régie. De même, les fluides connaissent une hausse similaire – essence, diesel, chauffage. L'inflation est croissante, la demande sociale en hausse, notamment venant des publics les plus fragiles – enfants, personnes âgées.

En conséquence, la « stabilisation » des concours financiers de l'État ne va absolument pas dans le sens des besoins des collectivités territoriales : maintenir,

ce n'est pas soutenir ! La capacité des élus locaux à faire fonctionner leurs services publics s'érode.

S'agissant de l'investissement local, l'absence de diagnostic de la réalité des efforts des collectivités territoriales est patente... Ces efforts sont peut-être passés inaperçus aux yeux des grands élus, mais ils sont réels sur le terrain en matière scolaire ou de propreté urbaine, alors même que le soutien à l'investissement local n'est pas au rendez-vous. En effet, les plans pluriannuels d'investissement (PPI) ne sont pas respectés s'agissant du handicap ou de la rénovation thermique.

Enfin, les moyens du fonds prévu dans le PLF et visant à compenser intégralement les pertes fiscales sur trois ans, puis de manière dégressive sur dix ans, ne sont pas à la hauteur des profondes restructurations territoriales entraînées par cette transition.

M. Charles de Courson. La dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle baisse très fortement cette année – de près de 15 % – passant de 333 millions d'euros en 2018 à 284 millions en 2019. Avez-vous pu en mesurer toutes les conséquences ?

Ma deuxième question concernera l'efficacité des contrats de modération de la croissance des dépenses de fonctionnement. Pouvez-vous nous confirmer les propos de la direction du budget lors de son audition devant la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ? La croissance de ces dépenses au sein des quelque deux cent vingt collectivités qui ont contractualisé serait la même que celle des collectivités qui n'ont pas contractualisé. En 2015, les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales avaient augmenté de 1,2 %, puis ont baissé de 0,1 % en 2016. La hausse serait de 1,8 % en 2017.

Mme la ministre nous a exposé les modalités de compensation de la suppression quasi-intégrale de la taxe d'habitation pour le bloc communal d'ici à 2022. Je suis inquiet. Elle reprend en effet à son compte les conclusions du rapport de MM. Dominique Bur et Alain Richard et semble privilégier une compensation pour les communes, les intercommunalités étant, elles, compensées par un prélèvement sur la TVA ou sur une autre recette nationale. Cette solution nie notre évolution institutionnelle – le transfert d'une partie des compétences des communes vers les intercommunalités. Pourriez-vous nous éclairer ?

Enfin, certaines communes ont augmenté le taux de leur taxe d'habitation en 2018 ; elles en avaient la liberté. Elles pourraient faire de même en 2019. Le Gouvernement envisage-t-il de compenser le produit du différentiel d'augmentation par rapport au taux de 2017 ?

Mme Catherine Kamowski. Mme Gourault a déjà partiellement répondu à ma question dans son propos liminaire et sa réponse était rassurante. L'article 79 du projet de loi de finances introduit une réforme de la dotation

d'intercommunalité, louable dans son principe, puisqu'elle simplifie le mécanisme, le rend plus prévisible et renforce la solidarité entre les collectivités.

Les communautés les plus intégrées, tout comme les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 50 % au potentiel fiscal moyen par habitant, sont relativement protégées grâce aux alinéas 44 et 46 de l'article précité. Mais ces dispositions écartent les communautés d'agglomération dont le potentiel fiscal par habitant reste faible.

Monsieur le ministre, accepteriez-vous de relever ce ratio de 50 à 60 %, afin que les communautés d'agglomération dont le potentiel fiscal est de moins de 250 euros par habitant soient incluses dans le dispositif.

Ma collègue Marie Guévenoux, co-signataire de l'amendement que je vous présenterai ultérieurement, vous a déjà saisi de cette question. À titre d'exemple, en l'état actuel du droit, la communauté d'agglomération du Val d'Yerres-Val de Seine, qui lui est chère, pourrait perdre 3 millions d'euros de dotations, soit une baisse équivalente à celle subie pendant le précédent quinquennat...

J'ai cru comprendre que les rapporteurs préparaient également un amendement, peut-être plus global que celui que nous avons déposé.

Mme Véronique Louwagie. Les variations à l'intérieur de l'enveloppe globale ont déjà été abordées. En 2018, huit mille communes ont connu des diminutions de leur DSR et de leur dotation nationale de péréquation (DNP). Pour 3 600 d'entre elles, cette baisse dépassait 1 % des recettes réelles de fonctionnement et, pour certaines, cette diminution était liée à la recomposition des territoires intercommunaux, intervenue en 2017. Avez-vous réalisé des simulations pour 2019 ? J'espère que moins de communes connaîtront une baisse aussi importante qu'en 2018.

Ma deuxième question concerne la réforme de la DGE des départements, et la mise en place d'un nouveau dispositif, appelé dotation de soutien à l'investissement des départements. Cette dotation sera calculée à 77 % sur la base de la population municipale et à 23 % sur l'insuffisance de potentiel fiscal des départements. Pourquoi avoir retenu cette répartition ? Avez-vous réalisé des simulations ? Pouvez-vous nous les présenter ? Cette modification, couplée à la diminution importante de l'action n° 3 du programme 119 – à hauteur de 67,7 % – ne va-t-elle pas avoir de lourdes conséquences sur certains départements ?

Mme la ministre a évoqué la possibilité d'affecter une quote-part de la CVAE ou de la TICPE aux EPCI. Cette proposition n'est-elle pas de nature à enterrer la réforme de la CVAE, pourtant évoquée par le ministre de l'économie ?

M. Fabien Matras. Ma question concerne la dotation d'équipement des territoires ruraux. À l'heure actuelle, en raison des critères d'éligibilité, elle est versée aux communes rurales, mais aussi à certaines communes intégrées à des

centres urbains. En effet, ne sont pris en compte que le nombre d'habitants de la commune et le potentiel financier moyen des communes concernées. Dans le département du Var – celui que je connais le mieux – près de la moitié des communes de la métropole la perçoivent ! Sans précipiter une réforme, car il faut prendre le temps de la réflexion, seriez-vous favorable à l'évolution des critères d'éligibilité de la DETR ?

M. Jean-Louis Bricout. Le rapporteur général l'a souligné et Mme la ministre en est convenue, les écarts de richesse sont très importants entre départements. Différents dispositifs de péréquation ont été mis en place, horizontaux, verticaux, sur les budgets de fonctionnement ou d'investissement. Malgré tout, ils semblent très insuffisants, notamment pour les territoires les plus en difficulté et ceux qui sont les moins attractifs : dans ces territoires, les charges sociales sont les plus importantes et les recettes liées à l'immobilier – dont les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) – les plus faibles, ce qui crée un effet de ciseau.

Quelles sont vos intentions en matière de péréquation horizontale et verticale pour réduire ces écarts entre départements ? Que ce soit en matière de fonctionnement ou pour ce que vous appelez la DSIL départementale, les dispositifs de péréquation existants vont-ils être musclés ?

M. Jacques Savatier. L'an dernier dans ma circonscription, les dotations aux collectivités ont globalement été stabilisées. Tout le monde s'en réjouissait, mais les dotations ont sensiblement varié entre collectivités, notamment pour celles qui avaient adhéré l'année précédente à des intercommunalités plus riches que celles qu'elles avaient quittées. Cela a entraîné certaines déceptions...

Mme Gourault a effectué un déplacement dans le département, elle a écouté les maires et a confirmé cette analyse. Monsieur le ministre, vous êtes également intervenu devant l'assemblée des maires du grand Poitiers et vous avez validé cette explication : en changeant d'intercommunalité, certaines communes ont aussi « épousé » le potentiel fiscal de leur nouvelle intercommunalité. À la suite de ces deux visites ministérielles, nous avons compris qu'il n'était pas question de revenir sur les quarante et un critères permettant le calcul de la DGF, mais qu'il était envisageable de gommer les effets de seuil pour les collectivités territoriales dont la dotation a connu une baisse importante – certaines ont été amputées d'environ 30 % de leur dotation par rapport à l'année précédente... Bien évidemment, la solidarité s'est exercée au sein des intercommunalités mais, vous le savez, elle ne peut porter que sur l'investissement. Certaines communes se trouvent donc dans une situation très préoccupante au regard de leurs dépenses de fonctionnement et ont parfois dû prendre des mesures extrêmement difficiles concernant leur personnel.

Est-il envisageable de tenir compte de ces phénomènes, massifs dans mon département, mais qui touchent probablement l'ensemble du territoire ? Ces effets de seuil pourraient-ils être gommés dans le cadre du présent projet de loi de

finances, par le biais d'un système d'amortisseur de la dotation globale de fonctionnement ?

M. François Pupponi. La réforme de la DPV figure à l'article 81 du projet de loi de finances. Je partage l'avis de Mme Pires Beaune : il est complexe de voter un article sans disposer de simulations, d'autant que vous n'augmentez pas la DPV, tout en élargissant le nombre de communes éligibles. Certaines vont donc y perdre...

Vous ne parlez jamais de la compensation des différents abattements et exonérations votés depuis des années. Je ne prendrai qu'un exemple : la taxe foncière sur les propriétés bâties. Selon les données de 2016 indiquées dans le rapport que nous demandions depuis des années et que vous nous avez fourni – nous vous en remercions –, les communes devraient encaisser une allocation avant minoration de 492 691 894 euros. Or elles ne touchent que 139 millions d'euros. Le manque à gagner est donc de 352 millions d'euros par an ! Ce sont les communes les plus pauvres – celles qui peuvent prétendre à l'abattement de 30 % pour contrat de ville, qui ont des zones franches urbaines ou des quartiers prioritaires de la politique de la ville – qui perdent ces quelques 350 millions d'euros par an, non compensés par l'État...

Enfin, sur la péréquation horizontale, l'année dernière, nous avons réussi à convaincre le Président de la République et le Gouvernement qu'une évolution de la DSU ou de la DSR de 90 millions d'euros n'était pas suffisante pour compenser les différents abattements. Nous avons obtenu qu'elle soit portée à 110 millions. Cela avait permis aux communes concernées de ne pas connaître de baisse. Cette année, vous réinscrivez 90 millions d'euros... Comme l'an passé, si la DSU n'est pas augmentée, les communes les plus pauvres en subiront les conséquences.

Toujours en matière de péréquation horizontale, pour la première année, il n'y aura ni fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), ni fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF). L'an passé, nous avons obtenu la poursuite de la solidarité en Île-de-France. Ce ne sera plus le cas cette année.

M. Hervé Saulignac. Le Président de la République a fait savoir que 80 millions d'euros seraient débloqués pour les communes du département de l'Aude. Chacun souhaite que l'État soit solidaire à l'égard de ces communes. Mais ces fonds vont-ils être prélevés sur le budget général de l'État ou est-ce la mission *Relations avec les collectivités territoriales* qui va être ponctionnée ?

Mme Hélène Zannier. Ce n'est un secret pour personne : ces dernières années, la tâche des collectivités territoriales n'a pas été facile. Il a fallu s'adapter à la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des

métropoles (MAPTAM). Il a également fallu faire face aux baisses de dotations pour redresser les finances publiques.

Tout cela a abouti à une situation défavorable. Le Gouvernement et la majorité parlementaire ont souhaité rompre avec cette situation. Ce budget en est la preuve : la nouvelle politique du Gouvernement est conforme au pacte passé avec les territoires. Il s'agit de leur apporter stabilité et prévisibilité. D'une part, l'État maintient le niveau des dotations ; d'autre part, il s'engage dans un processus de contractualisation avec les principales collectivités territoriales.

Le processus de contractualisation a porté ses premiers fruits. Dans les collectivités ayant contractualisé, la moyenne de progression des dépenses de fonctionnement s'élèverait à 0,6 % au premier semestre, contre 0,9 % en moyenne globale. Cela permet à ces communes, qui ont fait des efforts conséquents, de dégager des capacités d'autofinancement. Néanmoins, elles n'arrivent pas toujours à en dégager suffisamment pour investir alors que c'est parfois nécessaire. Ainsi, certaines petites collectivités de ma circonscription ne peuvent même plus réparer un clocher qui, pourtant, s'effondre. En outre, les banques privées ne jouent pas toujours le jeu. Existe-t-il des dispositifs spécifiques de financement pour ces collectivités ?

Mme Sarah El Haïry. La Cour des comptes demande la suppression de la prestation de déneigement. Or celle-ci est nécessaire et son coût restreint – 8 millions d'euros. Avant d'acter cette suppression, avez-vous prévu une évaluation, afin de ne pas mettre en péril les communes qui en ont besoin ?

Nous avons tous à l'esprit le projet de réforme de la fiscalité locale. Le vocabulaire devient en effet extrêmement technique. Quand des communes et des collectivités ne comprennent même plus ce qui relève de dotations, ce qui relève de compensations et les critères de répartition, c'est peut-être le moment de tout remettre à plat...

M. le président Éric Woerth. Sébastien Lecornu vient de nous rejoindre. Messieurs les ministres, vous avez une vingtaine de minutes pour nous répondre. Je vous laisse vous organiser, sachant que M. Lecornu n'a entendu que le tiers des questions...

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Tout d'abord, en ce qui concerne l'enveloppe globale et la maîtrise de la trajectoire, je vous le répète : les dotations et le total des concours de l'État aux collectivités sont maintenus. Nous passons de 47,8 milliards d'euros en 2017 à 48,1 milliards d'euros en 2018 et 48,2 milliards d'euros en 2019, et le montant de la dotation globale de fonctionnement est maintenu au même niveau.

L'avis de la Cour des comptes comporte des éléments extrêmement intéressants. Elle écrit notamment que le mécanisme de contractualisation est plus intelligent qu'une baisse unilatérale des recettes. Il y a cependant aussi au moins deux sources d'interrogations, pour ne pas dire de confusion, ou des paradoxes.

Ainsi, les dépenses des collectivités sont souvent évoquées sans que ce dont il est question soit précisé. Le contrat de maîtrise de la dépense locale ne porte que sur les dépenses de fonctionnement. De 2014 à 2016, la progression moyenne est inférieure à 1 %. En 2017, elle se situe autour de 1,5 % ou 1,6 %. Par ailleurs, il peut être difficile de respecter la double injonction de la Cour des comptes : à la fois une maîtrise du niveau d'augmentation des dépenses et une prise en compte parfaitement individualisée des différentes collectivités. Parfois, cela suscite en nous quelques interrogations.

Il y a une différence dans l'exécution budgétaire des collectivités signataires et des collectivités non signataires. Lorsque nous considérons, à la fin du mois de septembre 2018, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des 36 000 collectivités, l'augmentation est de 0,6 %. Dans les 322 collectivités à qui il a été proposé de signer un contrat de maîtrise de la dépense locale, elle est de 0,3 %. Dans les 229 collectivités effectivement signataires, elle est de 0,2 % – contre 0,5 % dans les 93 collectivités non signataires. Il y a donc une différence entre l'ensemble des collectivités et ces 322, et, ensuite, au sein des 322, entre les signataires et les non-signataires.

Paul Molac et Christine Pires Beaune ont évoqué une clause de revoyure. Au printemps prochain, ce sera la première période d'évaluation des contrats, qui permettra donc d'examiner la première année d'exécution. Jacqueline Gourault et moi avons dit en comité de suivi que si clause de revoyure il devait y avoir, il nous paraissait plus utile de la prévoir après l'examen du premier exercice achevé plutôt qu'au cours de l'examen du premier exercice – si nous devons y travailler, par exemple, dès cette semaine. C'est la raison pour laquelle nous avons renvoyé la période d'examen à l'année prochaine, avec un certain optimisme, car les chiffres que je viens d'évoquer nous laissent penser que l'immense majorité des collectivités signataires seront plutôt dans une situation favorable au regard des engagements pris. Il est en effet plus facile de réfléchir à une clause de revoyure lorsque le contrat est tenu et qu'il n'y a pas de mécanisme de reprise que s'il y en a un, la détermination du niveau de reprise suscitant évidemment des tensions.

Madame la députée Pires Beaune, je crains une petite confusion à propos des accords locaux. Nous les envisageons plutôt sous l'angle de la décision rendue par le Conseil constitutionnel à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soulevée par la commune de Salbris, décision qui a déterminé la composition des conseils communautaires. Une proposition de loi sénatoriale, portée alors par Jacqueline Gourault, apporte des réponses que certains jugent parfois insuffisantes. Nous avons jusqu'aux prochaines élections pour voir s'il peut y avoir des améliorations, avec une obligation : respecter cette décision dite « QPC Salbris » rendue le 20 juin 2014 par le Conseil constitutionnel et ne pas aggraver les problèmes tenant au respect de l'égalité des suffrages.

Quant au suffrage universel, le Premier ministre a eu l'occasion de le dire : à ses yeux, les intercommunalités pour lesquelles une forme de suffrage universel doit être envisagée étaient plutôt les collectivités à statut particulier – en

l'occurrence, Lyon, collectivité à propos de laquelle des dispositions législatives ont été prises par ordonnances et ratifiées. Il a indiqué qu'il s'inscrivait dans la même perspective pour de nouvelles collectivités qui verraient le jour sous cette forme.

Je n'ai pas l'information que vous souhaitez sur le produit des amendes. Nous regarderons cela. S'agissant des simulations, M. Lecornu pourra vous donner les garanties nécessaires.

M. Philippe Dunoyer m'a interrogé sur les réorganisations territoriales et l'évolution des crédits ouverts en DSIL. Vous avez raison, monsieur le député : cette mission ne retrace qu'une faible part des concours financiers de l'État aux collectivités, puisque nous parlons de moins de 4 milliards d'euros, sur un montant global de 48 milliards d'euros. Nous pourrions même ajouter un certain nombre de compensations et d'autres concours pour arriver à près de 100 milliards d'euros de transferts entre l'État et les collectivités.

Sur la DSIL, l'évolution des crédits de paiement entre 2018 et 2019 tient au fait que c'est en 2018 qu'ont été conclus les contrats de ruralité. Ces contrats ont bénéficié de financements, certains ont été soldés, ce qui expliquent cet écart conjoncturel. De même, il y a un écart au niveau de la mission, qu'on ne retrouve pas au niveau des concours globaux, lié aux 250 millions d'euros versés aux régions que j'évoquais tout à l'heure.

Il est prévu que le projet de loi de finances rectificative portant réforme de la fiscalité locale soit adopté au cours du premier semestre de l'année 2019. Nous avons donc quelques semaines pour mener à bien la concertation sur les différents scénarios, notamment celui évoqué par la mission conduite par MM. Alain Richard et Dominique Bur, mais aussi tous les scénarios alternatifs possibles, auxquels nous restons ouverts. Nous voulons aboutir au premier semestre de l'année 2019, en vue d'une application après l'année 2020, à la suite de la première période transitoire de suppression de la taxe d'habitation. Il s'agit avant tout de permettre aux candidats aux élections municipales, et donc communales de 2020, de savoir dans quel cadre financier inscrire la préparation de leur programme et leur action. Il s'agit aussi de permettre à l'ensemble de nos services de préparer la mise en place de la réforme. Nous n'aurons pas trop de plus d'un an et demi pour mettre en place cette réforme ; il est plus prudent de prévoir ce délai.

Quant aux questions liées à la taxe professionnelle, nous retrouvons, monsieur le député de Courson, le même débat que sur les variables d'ajustement, avec la volonté d'une répartition entre les différentes strates. Pour les départements, de manière assez traditionnelle, c'est sur cette dotation de compensation qu'est prise l'enveloppe dite des variables d'ajustement.

La piste de la CVAE a été évoquée pour compenser la perte des recettes de taxe d'habitation aux intercommunalités, avec le risque, cependant, que cela ne

bloque une éventuelle réforme de la CVAE. A aussi été évoquée, *a contrario*, la crainte qu'une affectation d'une fraction de la fiscalité nationale ne soit contraire à l'esprit de l'intercommunalité et du transfert de compétences. Les élus intercommunaux doivent avoir un débat sur le choix de cette ressource de remplacement. Faut-il une fraction d'un impôt national ou un impôt dit « territorialisable » ? Pour prendre une décision éclairée, il faut conserver deux éléments à l'esprit. Tout d'abord, la territorialisation d'un impôt, comme la CVAE ou la TICPE, impose la mise en place de mécanismes de péréquation pour éviter de renforcer les inégalités entre territoires au dynamisme inégal. Ensuite, à l'aune de l'expérience des régions, nous savons que la TVA est extrêmement dynamique – sa trajectoire actuelle est ainsi bien supérieure à celle qui était prévue en 2017 –, tandis que la trajectoire de la CVAE est beaucoup plus volatile. Ainsi, le produit de la CVAE a progressé de 4,3 % en 2017 mais de moins de 1 % en 2018. Comme tous les élus communautaires le savent, les recettes de CVAE sont fortement imprévisibles.

Des questions, posées notamment par M. Savatier et Mme Louwagie, ont porté sur l'évolution de la DGF en 2018 et la crainte de possibles variations en 2019. Nous sommes beaucoup plus sereins pour 2019. En effet, pour la partie péréquation, la dotation est déterminée par le potentiel financier des communes et des intercommunalités, l'accès à la DSU, à la DSR et à la DSR « cible ». Or le potentiel financier de la commune tient compte à la fois des indicateurs de la commune et de ceux de l'intercommunalité d'appartenance. Cela signifie qu'en 2017, dernière année de baisse des enveloppes globales, ces dotations ont été réparties sur la base du potentiel financier de 2016, soit du dernier exercice connu. En 2018, les dotations ont été réparties sur la base du potentiel financier de 2017, mais, le 1^{er} janvier 2017, la carte de l'intercommunalité a été profondément modifiée, ce qui a très fortement affecté le potentiel financier des communes concernées, notamment celles de la communauté urbaine du Grand Poitiers. Pour 2019, l'absence presque totale de mouvements au sein des intercommunalités appelle plus de sérénité. Les évolutions de potentiel financier tiendront donc quasi uniquement à l'évolution des indicateurs économiques et non à une évolution artificielle liée à un changement de périmètre. La stabilité devrait ainsi être plus grande. En tout état de cause, le CFL peut se saisir de ce sujet comme du montant de l'augmentation de la DSU ou à la DSR dans le cadre de l'enveloppe normée, et qui a un impact sur les variables. Il serait peut-être utile qu'un travail soit effectivement mené pour voir dans quelles conditions les communes peuvent perdre le bénéfice d'une dotation de péréquation. En matière de DSU, un mécanisme de sortie en sifflet joue un rôle assez protecteur pour « limiter la casse » lorsque les critères d'éligibilité ne sont plus remplis. Peut-être serait-il utile de faire ce travail au moins pour la DSR « cible ». Le CFL n'avait pas poussé plus loin cette réflexion lorsque nous avons supprimé l'effet d'escalier pour la DSU, notamment la part « cible » de cette dotation.

Sébastien Lecornu pourra rassurer M. Saulignac à propos des fonds attribués à l'Aude.

Il est vrai que FPIC et FSRIF restent au même niveau que l'année précédente, un problème de soutenabilité se posant pour les communes contributrices. Le débat aura lieu comme chaque année, au moins à propos du FSRIF – c'est peut-être là qu'il y a le plus d'inégalités. Quant aux compensations, nous en avons déjà débattu à plusieurs reprises. Je me rappelle les interventions de la précédente rapporteure générale, Valérie Rabault, qui avait demandé et obtenu un rapport. Je crains, pour finir sur une note pessimiste, qu'il ne s'écoule un peu de temps avant qu'un gouvernement, quel qu'il soit, ne soit en mesure, budgétairement, de verser l'intégralité de ce qu'il devrait verser sous forme de compensation. Les dégrèvements, compensations et suppressions d'impositions locales qui ont fait l'objet d'une compensation avant que celle-ci n'intègre les variables d'ajustement ont été tellement nombreux, en effet, depuis trente ans que le chemin sera long avant de pouvoir rétablir l'équilibre.

M. le président Éric Woerth. Cela signifie qu'il faut mettre un terme à cette pratique !

M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales. Messieurs les présidents, mesdames et messieurs les députés, veuillez tout d'abord excuser mon retard, dû à l'actualité du Grand Est, mais j'étais déjà un peu parmi vous par la pensée, si j'en crois les sujets sur lesquels vous nous avez interrogés.

La dotation d'intercommunalité est évidemment l'une des nouveautés les plus importantes de la mission *Relation avec les collectivités territoriales* dans le cadre de ce PLF. L'enjeu était évidemment de mettre fin au caractère complètement imprévisible et instable de la dotation telle qu'elle fonctionnait jusqu'à présent. Ce fut un long travail, accompli par le CFL, avec cinq réunions et plus de quatorze simulations. Nous arrivons à un résultat qui devra être évalué et il faudra être très attentif à ses effets dans nos territoires mais, oui, l'intégration et la péréquation sont les deux éléments structurants de cette dotation.

Des simulations pluriannuelles ont été demandées. Nous pouvons évidemment les produire avant la discussion en séance ; je suis attaché à ce que le Gouvernement et le Parlement puissent travailler dans ces conditions. Nous avons quand même déjà des séries de chiffres portant sur l'ensemble des EPCI, qui donnent de grandes tendances : 981 EPCI connaîtraient une augmentation de la dotation, 114 une stabilité par rapport à l'année 2018 et 169 potentiellement une diminution. Le cas des communautés d'agglomération est spécifique, et nous vous fournirons les simulations pour que vous puissiez y voir clair.

S'agissant de la DPV, à laquelle, je le sais, vous êtes très attaché, monsieur le député Pupponi, nous vous donnerons également des simulations. Si nous augmentons le nombre de collectivités éligibles, c'est pour éviter des sorties injustifiées. Il aurait été plutôt bizarre que certaines communes dont je ne suis pas autorisé à donner les noms, malheureusement réputées pour les difficultés sociales

qu'elles rencontrent, sortent du dispositif. Auparavant, 180 communes étaient éligibles ; demain, si vous adoptez le PLF, il y en aura 182 en métropole et 17 outre-mer.

Sur la DGF, l'instabilité liée aux nouveautés du 1^{er} janvier 2018 ne se représentera pas le 1^{er} janvier 2019. Le schéma départemental de coopération intercommunale se stabilise, et donc les modes de calcul. L'exemple de Poitiers est désormais cité en exemple par tous les experts en finances locales. Effectivement, la solidarité joue en investissement, mais elle peut aussi jouer en fonctionnement, avec la dotation de solidarité communautaire. Je crois d'ailleurs que c'est l'une des spécificités de l'intercommunalité du Grand Poitiers. La loi permet une mutualisation de la DGF mais cette possibilité est trop méconnue des élus locaux. Il y a aussi la modification des allocations de compensation. Il faudra faire du sur-mesure. Pour notre part, nous allons donner instruction aux préfets de s'attacher à chaque situation. De nombreux élus n'ont effectivement pas compris le calcul de la DGF pour leur commune ; avec la loi NOTRe, les mariages ont parfois été rapides et toutes les indications appropriées n'ont pas forcément pu être données en amont – j'en ai moi-même un exemple dans mon département avec la communauté d'agglomération d'Évreux.

La dotation globale d'équipement des départements est transformée en dotation de soutien aux investissements départementaux (DSID). C'est l'une des grandes nouveautés de ce PLF. Pourquoi cette répartition 77/23 ? C'est que nous n'avons pas voulu supprimer le fléchage en direction des départements les plus fragiles qui était prévu dans le cadre de la DGE historique. Ainsi, 23 % sont dévolus aux trente départements les plus fragiles – le fonctionnement de la DSID vous a été décrit tout à l'heure. L'idée est bien évidemment d'être attentif en permanence aux autorisations d'engagement et crédits de paiement en vue d'un pilotage efficace en gestion. Il s'agit de permettre aux sections d'investissement des conseils départementaux de mobiliser rapidement les fonds pour équilibrer leur budget. Dans le même temps, il y a une amélioration des critères de péréquation – c'est indispensable.

Sur les communes nouvelles, là où une volonté locale se fait jour, des mesures d'incitation sont prises, notamment sur la DGF, jusqu'au 1^{er} janvier 2019, et sans qu'il soit question de forcer personne. Ensuite, dans les douze mois qui précèdent l'élection municipale, il n'est pas question de toucher au périmètre de la circonscription électorale de la commune. La question se reposera à partir du 1^{er} janvier 2021. Il est trop tôt pour dire que je suis favorable à une reprise de ces mesures d'incitation, mais je vous le dis quand même...

Mme la députée Sarah El Haïry, je n'ai pas la réponse à votre question sur le déneigement. Je promets de vous la trouver rapidement.

Les fonds mobilisés pour l'Aude seront bien pris sur le programme 122 du budget de l'État. J'étais avec le Président de la République dans l'Aude, et j'y retournerai le 15 novembre prochain pour présider le comité de pilotage à la

préfecture et au conseil départemental. C'est bien la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques qui est mobilisée pour subventionner les collectivités. Vous connaissez le principe : ce sont l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) qui agissent en quelque sorte comme les experts de l'État et chiffrent. Ensuite, c'est sur le fondement de cette expertise que le ministère de la cohésion des territoires verse l'argent. Évidemment, tout cela se fait en lien avec les collectivités territoriales.

M. François Pupponi. Pourquoi n'avoir pas fait la même chose à Saint-Martin ?

M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales. La situation à Saint-Martin présentait, monsieur le député, un caractère plus extraordinaire du fait de la nouveauté de la collectivité à l'époque. En l'état du droit, l'outre-mer n'est pas éligible à cette ligne du budget. Nous avons donc dû trouver d'autres modes de financement.

C'est la Banque des Territoires, avec la Caisse des dépôts et consignations, qui joue un rôle dans un certain nombre de dossiers d'investissements pour lesquels les banques privées sont défaillantes. C'est ainsi la Caisse des dépôts qui, de plus en plus, intervient pour aider les collectivités territoriales à passer à l'acte lorsque des réseaux d'eau requièrent des investissements capitalistiques de long terme. Ainsi consent-elle des prêts sur soixante à soixante-dix ans, à des taux proches de celui du livret A, qui permettent un effet de levier important.

Les critères d'éligibilité à la DETR sont de deux ordres : ceux des communes qui y ont droit, et ceux qui relèvent de la « doctrine d'emploi » de la DETR. Une évolution a été introduite dans ce PLF avec la possibilité de financer l'ingénierie à hauteur de 10 % – c'était possible dans le cadre de la DSIL, non dans celui de la DETR. Bien souvent, notamment pour les communes les plus modestes, ce n'est pas que le « passage à l'acte » en investissement qui est important, c'est aussi la conception et la réalisation du projet, avec bureau d'études, maîtrise d'œuvre, etc. La DETR ne finançait que des travaux : elle financera désormais de plus en plus de l'ingénierie – nous veillerons à éviter les effets d'aubaine.

M. le président Éric Woerth. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie.

Au cours de sa seconde réunion du lundi 29 octobre 2018, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (M. Paul Molac, rapporteur pour avis).

M. Jean Terlier, président. Mes chers collègues, nous venons d'auditionner, salle Lamartine, avec la commission des Finances, Mme Jacqueline

Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires chargé des collectivités territoriales, et M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Il revient maintenant à la commission des Lois, saisie pour avis du projet de loi de finances pour 2019, de se prononcer sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Je vous propose d'examiner les amendements qui portent sur l'état B annexé au projet de loi de finances, puis ceux portant sur les articles rattachés à la mission.

Article 39 : *Crédits du budget général*

La Commission examine l'amendement II-CL45 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement vise à revaloriser de 50 millions d'euros les crédits de la dotation « politique de la ville » (DPV) pour atteindre un montant de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 161 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

En effet, la politique de la ville nécessite de véritables moyens pour accompagner efficacement les communes les plus en difficulté. Dans le contexte de la réforme de cette dotation, prévue par l'article 81 du projet de loi de finances pour 2019, qui dé plafonne notamment le nombre de communes éligibles, il est impératif de renforcer ses crédits.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Cet amendement vise certes à augmenter de 50 millions d'euros la DPV, mais avec comme contrepartie une réduction des crédits destinés aux aides exceptionnelles aux collectivités territoriales. Au regard des derniers événements climatiques qui ont notamment frappé Saint-Martin, mon avis ne peut être que défavorable.

La Commission rejette l'amendement II-CL45. Puis, elle examine l'amendement II-CL44 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Il s'agit cette fois de porter les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à son niveau de 2018, à savoir 615 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Je rappelle que le gouvernement s'est fixé comme priorité le soutien à l'investissement local et qu'il serait contradictoire de réduire les moyens alloués à la DSIL.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Le montant de la DSIL est en effet de 570 millions d'euros pour 2019 au lieu des 615 millions d'euros budgétés pour 2018. L'écart de 45 millions d'euros s'explique par le fait qu'il s'agissait en

2018 de financer les 476 contrats de ruralité qui ont été signés. Ces contrats vont se poursuivre jusqu'en 2020 et il n'était donc pas nécessaire de reconduire cette somme à ce stade.

Toutefois, les besoins d'investissement en zone rurale restent importants. Je donnerai donc un avis de sagesse.

Mme Hélène Zannier. Au nom du groupe La République en Marche et pour des raisons de stabilité budgétaire, nous sommes défavorables à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement II-CL44.

M. Jean Terlier, président. Je vais mettre aux voix les crédits de la mission « relations avec les collectivités territoriales » pour 2019 mais préalablement, je vais demander son avis à notre 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 2019.*

M. Jean Terlier, président. Nous en venons à la discussion des amendements sur les articles rattachés à la mission.

Article 79 (art. L. 2113-20, L. 2334-13, L. 2335-1, L. 2335-16, L. 2336-3, L. 2336-5, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 3662-4, L. 3663-9, L. 5211-4-2, L. 5211-28, L. 5211-30, L. 5211-29, L. 5211-32, L. 5211-32-1, L. 5211-33, L. 5214-23-1, L. 5217-12 et L. 5218-11 du code général des collectivités territoriales) : *Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et d'autres dotations de fonctionnement*

La Commission examine l'amendement II-CL46 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement double le montant de la revalorisation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) par rapport à ce que prévoit l'article 79.

Le gouvernement actuel a fait le choix de geler la péréquation horizontale et de réduire fortement la péréquation verticale. L'année dernière, la DSU n'a progressé que de 110 millions d'euros et la DSR de 90 millions d'euros.

Afin de réduire les inégalités territoriales, cet amendement propose donc de revaloriser la DSU et la DSR comme entre 2016 et 2017.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Mon avis sera défavorable car si le problème de la péréquation est un problème que nous soulevons régulièrement en Commission et dans l'hémicycle, votre proposition me paraît excessive.

J'aurai toutefois une position de sagesse sur l'amendement suivant qui prévoit une augmentation de 20 millions d'euros seulement.

La Commission rejette l'amendement II-CL46. Elle examine ensuite l'amendement II-CL47 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement propose une augmentation de l'évolution de la DSU et de la DSR de 20 millions d'euros pour atteindre 110 millions d'euros.

Mme Hélène Zannier. Pour ne pas remettre en cause des équilibres qui sont déjà fragiles, même si ce n'est qu'une augmentation de 20 millions d'euros, nous serons défavorables.

La Commission rejette l'amendement II-CL47. Puis, elle examine l'amendement II-CL48 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement supprime la réforme de la dotation d'intercommunalité prévue par l'article 79 du projet de loi.

Nous considérons que cette réforme ne peut se faire sans simulation alors qu'elle porte sur les dotations des collectivités. En l'occurrence, nous souhaitons disposer de simulations réalisées sur la base du droit actuel, sur la base des conclusions du comité des finances locales (CFL) et des dispositions de l'article 79.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Je comprends que vous souhaitiez disposer de simulations. Lors de son audition, le ministre, M. Sébastien Lecornu, s'est d'ailleurs engagé à nous les transmettre avant le passage en séance.

Sur le fond de votre amendement, mon avis est défavorable car la réforme proposée reprend les travaux du comité des finances locales et satisfait l'Assemblée des communautés de France.

La Commission rejette l'amendement II-CL48.

Elle en vient à l'examen de l'amendement II-CL49 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement limite le financement de l'enveloppe de 30 millions d'euros supplémentaires pour la dotation d'intercommunalité par les minorations internes au sein de la dotation globale de fonctionnement à la moitié de cette enveloppe, soit 15 millions d'euros, en accord avec les conclusions du comité des finances locales.

En effet, les travaux du CFL ont conclu que la moitié de ce montant devait être financée par de « l'argent frais », c'est-à-dire par une augmentation de l'enveloppe de la DGF de 15 millions d'euros.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Effectivement, mais le Gouvernement a décidé de ne pas retenir cette proposition du CFL. J'émettrai donc un avis de sagesse.

Mme Hélène Zannier. Le groupe La République en Marche n'est pas favorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement II-CL49.

Elle examine l'amendement II-CL50 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement supprime les dispositions de la réforme de la dotation d'intercommunalité anormalement favorables aux métropoles.

L'alinéa 44 de l'article 79 dispose que les métropoles dont le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est supérieur à 0,40 perçoivent une dotation par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente, alors que les communautés de communes doivent avoir un CIF supérieur à 0,50 pour percevoir une dotation par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente.

Par ailleurs, l'alinéa 65 précise que pour le calcul de la dotation d'intercommunalité des métropoles, le CIF est pondéré par un coefficient égal à 1,2, alors qu'il n'est pondéré que par un coefficient de 0,6 pour les autres EPCI à fiscalité propre.

Une nouvelle fois, sans simulation, il nous semble difficile de voter de telles dispositions, et même si le Gouvernement s'est engagé à nous les transmettre d'ici la séance, nous aurions souhaité en disposer pour l'examen en commission.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Je vous demanderai de retirer votre amendement car nos collègues de la commission des Finances devraient déposer un amendement qui répond à votre préoccupation.

L'amendement II-CL50 est retiré.

La Commission examine l'amendement II-CL39 de Mme Marie Guévenoux.

Mme Catherine Kamowski. Cet amendement porte sur l'alinéa 46 de l'article 79 qui prévoit un maintien du niveau de la dotation pour les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 50 % au potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI de la même catégorie.

Si cette disposition va dans le bon sens en ce qu'elle permet de stabiliser le montant de la dotation pour les collectivités qui en bénéficient, elle a toutefois pour conséquence d'écarter des communautés d'agglomération dont le potentiel fiscal reste faible. Notre proposition est donc de relever le ratio de 50 % à 60 %

afin que ces communautés d'agglomération dont le potentiel fiscal est inférieur à 250 euros par habitant puissent aussi bénéficier du maintien de la dotation globale.

Il est vrai que cet amendement vise principalement quatorze intercommunalités mais, bien qu'un amendement plus global de nos collègues de la commission des Finances ait été évoqué, dans l'attente de son dépôt, nous souhaitons maintenir notre amendement pour que cette question soit débattue dans l'hémicycle.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Je donnerai un avis de sagesse car mes collègues rapporteurs à la commission des Finances travaillent à la rédaction d'un amendement plus général qui portera sur le CIF plutôt que sur le potentiel fiscal. Nous pourrions toutefois avoir ce débat en séance.

Mme Hélène Zannier. En effet, nos collègues des finances devraient présenter un amendement allant dans le même sens, mais d'ici à son examen, le groupe sera favorable au présent amendement.

La Commission adopte l'amendement II-CL39. Puis, elle examine l'amendement II-CL51 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement vise à éviter que les collectivités les moins riches supportent à la place des collectivités les plus riches le financement de la péréquation verticale.

Chaque année, la dotation forfaitaire des communes est écartée pour financer des « contraintes internes » à la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF), en particulier la progression des dotations de péréquation (dotation de solidarité urbaine ou dotation de solidarité rurale).

La loi prévoit que l'écartement est réalisé sur la dotation forfaitaire des communes qui présentent un certain niveau de potentiel fiscal par habitant.

Toutefois, la contribution au redressement des finances publiques entre 2014 et 2017 a minoré la dotation forfaitaire des communes, voire a fait disparaître la dotation de certaines d'entre elles. Ces communes sont donc en situation de « DGF négative » et échappent au financement de la progression des dotations de péréquation, alors même qu'elles peuvent présenter un niveau de richesse très élevé, qui se traduit par un potentiel fiscal par habitant pouvant être jusqu'à quinze fois supérieur au seuil d'écartement.

Il apparaît donc nécessaire de remédier à cette situation en faisant participer ces communes au financement de la péréquation verticale. L'écartement calculé pour ces communes prendrait la forme d'un prélèvement sur leurs douzièmes de fiscalité, ce qui permettrait ainsi de mieux répartir la charge entre les communes écartées.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Un tel mécanisme existe bien pour la contribution au redressement des finances publiques puisqu'il s'agissait de s'assurer que toutes les collectivités, même si elles ne percevaient plus de DGF, participent à l'effort de maîtrise de leurs dépenses.

Il me semble toutefois que ce type de mécanisme montre bien à quel point nous sommes arrivés au bout de la logique en ce qui concerne la DGF et, plutôt que de proposer des mécanismes complexes et mal compris des collectivités concernées, il serait bon de remettre cette dotation à plat. Ce que vous proposez aurait ainsi pour effet de complexifier encore ce qui est déjà fort complexe.

La Commission rejette l'amendement II-CL51. Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 79.

Après l'article 79

La Commission examine l'amendement II-CL42 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement met en place en direction des communes qui ne remplissent plus les conditions pour bénéficier de la troisième fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR) un mécanisme de sortie lissée leur permettant une attribution égale à la moitié de celle qu'elles ont perçue l'année précédente. Ce dispositif reprend le mécanisme qui existe aujourd'hui pour la première fraction de la DSR.

Cette sortie lissée permettrait d'éviter à certaines communes de connaître, d'une année sur l'autre, une baisse brutale de leur dotation, en raison par exemple d'un changement de périmètre intercommunal.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Mon avis sera favorable. Effectivement, cela permet d'éviter les à-coups et le dispositif proposé est limité à une année.

Mme Hélène Zannier. Un travail est conduit en ce moment par certains de nos collègues de la commission des Finances et le Gouvernement pour régler ce problème. Cet amendement pourrait ainsi être examiné à nouveau en séance publique, mais le groupe y sera défavorable à ce stade.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. J'indique que mes collègues rapporteurs au fond de la commission des Finances y sont favorables.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur de la commission des Finances. Nous allons en effet porter un amendement similaire.

Mme Hélène Zannier. Cela confirme mes propos et nous sommes toujours défavorables à l'amendement.

La Commission rejette l'amendement II-CL42.

Elle examine l'amendement II-CL43 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement met en place en direction des communes qui ne remplissent plus les conditions pour bénéficier de la troisième fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR) un mécanisme de sortie en sifflet leur permettant, à titre de garantie, de bénéficier d'une attribution égale à 90 % la première année, 75 % la deuxième année et 50 % la troisième année du montant perçu la dernière année au titre de laquelle ces communes étaient éligibles. Ce dispositif reprend le mécanisme qui a provisoirement été mis en place en 2012 pour la première et la deuxième fractions de cette dotation.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Cet amendement a le désavantage de proposer un lissage sur plusieurs années, contrairement au dispositif précédent auquel j'étais favorable.

La Commission rejette l'amendement II-CL43.

Article 80 (art. L. 1615-1, L. 1615-2, L. 1615-3, L. 1615-5, L. 1615-7, L. 1615-10, L. 1615-11 et L. 1615-12 du code général des collectivités territoriales) : *Décalage de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 80.

Article 81 (art. L. 2334-33, L. 2334-36, L. 2334-40, L. 2334-42, L. 3334-10, L. 3334-11 et L. 3334-12 du code général des collectivités territoriales) : *Soutien à l'investissement local*

La Commission examine l'amendement II-CL57 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement exclut de la liste des communes pouvant bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) les communes membres d'une métropole de droit commun, de la métropole Aix-Marseille-Provence, de la métropole du Grand Paris ou de la métropole de Lyon.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Effectivement, le sujet peut se poser selon la taille des métropoles, le nombre de communes rurales situées dans leur périmètre et leur niveau d'intégration.

Je n'ai malheureusement pas la bonne réponse mais dans certains cas, il pourrait être utile que des communes situées dans une métropole puissent bénéficier de la DETR. En effet, lorsque le degré d'intégration est faible, elles peuvent avoir des difficultés à être aidées par la métropole et, dans ce cas, le préfet devrait pouvoir intervenir. Mon avis sera plutôt défavorable.

La Commission rejette l'amendement II-CL57. Elle examine ensuite l'amendement II-CL58 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement donne au préfet de département le rôle d'attribuer les subventions au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), en lieu et place du préfet de région.

Pour rappel, c'est le préfet de département, et non le préfet de région, qui attribue les crédits de la DETR.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Dans la réalité, les sommes sont effectivement réparties par le préfet de région, mais c'est le préfet de département qui les ventile en fonction des projets, avec l'avis, le cas échéant, d'une commission au sein de laquelle siègent les élus locaux et les parlementaires du département.

M. Hervé Saulignac. Vous parlez des usages mais le texte de loi ne le prévoit pas ainsi. Nous pourrions le préciser, ce serait plus cohérent.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Une circulaire précise déjà le rôle des représentants de l'État en la matière.

M. Bruno Questel. Il s'agit de l'exercice d'une prérogative de l'État. À l'échelle régionale, une coordination est organisée par le préfet de région qui y associe les préfets de département. Les décisions sont ainsi prises en toute transparence et toute équité territoriale.

M. Christophe Jerretie. L'année dernière nous avons eu un grand débat en commission des Finances sur ce sujet et nous avons considéré que la DSIL n'était pas au même niveau d'intervention que la DETR. C'est pour cela qu'il convient de maintenir sa gestion au niveau des régions en concertation avec les départements.

Nous avons également lancé une mission sur l'investissement local au sein de la Délégation aux collectivités territoriales.

Je rappelle que, dans notre précédent rapport budgétaire, nous avons réalisé un premier suivi de l'attribution de la DSIL. Un nouveau bilan pourra être fait d'ici deux ans.

La Commission rejette l'amendement II-CL58. Elle en vient à l'amendement II-CL59 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement supprime l'alinéa de l'article 81 qui minore de 84 millions d'euros les crédits de la nouvelle dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) pour payer les restes à charge des exercices antérieurs de la dotation globale d'équipement (DGE).

En effet, l'apurement de ces restes à payer sera supporté par les collectivités elles-mêmes par le biais de la minoration des variables d'ajustement au sein de l'enveloppe des concours financiers de l'État en direction des

collectivités territoriales, au même titre que les 50 millions du fonds d'urgence pour Saint-Martin et que les 8 millions d'euros du plan bibliothèques.

Nous considérons que les collectivités n'ont pas à payer les engagements pris par l'État.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. En un sens, vous devriez être satisfait puisque le Gouvernement propose de revoir la façon dont la DGE est ventilée en prenant comme modèle le fonctionnement de la DSIL. Le problème des restes à charges ne devrait donc plus se reproduire.

La Commission rejette l'amendement II-CL59.

Elle examine l'amendement II-CL60 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Il s'agit cette fois de supprimer l'alinéa de l'article 81 qui dispose que le préfet de département peut accorder aux départements ayant contractualisé avec l'État une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la première part de la dotation de soutien à l'investissement des départements.

Nous considérons qu'il s'agit d'une "carotte" qui peut constituer un moyen de chantage pour contraindre les collectivités à contractualiser.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Vous êtes cohérents avec votre refus de la contractualisation. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement II-CL60. Puis, elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 81.

Après l'article 81.

La Commission examine l'amendement II-CL62 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement vise à relancer la péréquation horizontale, en relevant les ressources du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à hauteur de 1,3 % des recettes réelles de fonctionnement des communes et de leurs groupements.

Je rappelle que la loi de finances pour 2012 avait prévu que l'enveloppe du FPIC atteigne 2 % des recettes fiscales, soit un montant d'1,2 milliard d'euros, à l'horizon 2016.

La loi de finances pour 2018 a gelé les ressources du FPIC à un milliard d'euros et a supprimé l'objectif de 2 % des recettes fiscales.

Or, pour les communes les plus pauvres, la péréquation est la seule recette dynamique de leur budget. Cet amendement propose donc de rétablir l'ambition

initiale de cette péréquation en fixant l'enveloppe du fonds à 1,3 % des recettes réelles de fonctionnement à partir de 2019.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Avis défavorable. Lors de son audition, le Gouvernement a indiqué qu'une hausse du FPIC serait difficilement soutenable pour les collectivités contributrices.

Vous posez à nouveau la question plus globale du niveau de péréquation souhaitable et je considère que nous arrivons aux limites du système existant en la matière.

La Commission rejette l'amendement II-CL62. Elle examine ensuite l'amendement II-CL41 de M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement vise à neutraliser les effets du transfert d'une part de CVAE des départements aux régions sur le calcul du potentiel fiscal des départements et des régions.

Comme la CVAE représente une plus forte proportion des ressources dans les départements riches, leur potentiel fiscal a été plus fortement réduit que celui des départements "pauvres", ce qui a pour effet d'avantager les départements "riches" dans les calculs de péréquation.

Le principe de cet amendement est de comptabiliser les attributions de compensation versées par la région comme une ressource fiscale et, à l'inverse, de considérer les attributions de compensation versées par le département à la région comme une ressource fiscale négative. L'objectif est ainsi de corriger l'effet contre-péréquateur du transfert de la CVAE.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à neutraliser les effets du transfert d'une part de la CVAE des départements aux régions dans le calcul du potentiel fiscal des départements.

Je comprends votre démarche mais je vous demande de retirer votre amendement au profit d'un redépôt en séance car un groupe de travail sur la CVAE a été mis en place au sein de la commission des Finances. Il convient donc de mener à terme ces réflexions qui aboutiront sans doute à des propositions d'amendements au présent projet de loi de finances ou dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale.

M. Christophe Jerretie. Sur la CVAE, nous avons eu plusieurs réunions, notamment avec Mme Christine Pires-Beaune du groupe Socialistes et apparentés. Le sujet est assez complexe et nous devons encore y travailler car nous souhaitons trouver une solution acceptable sur sa répartition, sur sa territorialisation et sur le sens même de cette fiscalité.

Nous souhaiterions clarifier ce point avant l'examen de la réforme fiscale. Or, les auditions et les rapports sur ce sujet ne sont pas consensuels.

La Commission rejette l'amendement II-CL41.

Elle en vient à l'examen de l'amendement II-CL61 de M. Jean-Louis Bricout.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement propose de relever de 5 % à 6,5 % le plafond des deux prélèvements sur le « stock » et sur le « flux » du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Le rendement des DMTO est très inégalement réparti sur le territoire national. Je rappelle que le montant moyen de DMTO en 2017 par habitant était de 164 euros, avec des écarts importants allant de 485 euros à Paris à 7,57 euros à Mayotte. Dans l'Aisne, puisqu'il s'agit d'un amendement proposé par mon collègue M. Jean-Louis Bricout, le montant est de 72,06 euros par habitant.

En 2018, les ressources définitives du fonds atteignent 772,3 millions d'euros et le comité des finances locales a décidé de mettre en réserve 120 millions d'euros.

Dans ce contexte, 29 départements sont des contributeurs nets et 71 départements sont bénéficiaires nets.

Compte-tenu du dynamisme du rendement des DMTO, qui accentue les inégalités entre territoires, l'amendement propose donc de relever de 5 % à 6,5 % le plafond des deux prélèvements afin de faire contribuer davantage les départements qui bénéficient le plus de ce dynamisme.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis. Une nouvelle fois, la question du juste niveau de péréquation est posée, mais en l'absence d'évaluation des effets de la mesure proposée, mon avis sera défavorable.

M. Hervé Saulignac. Il s'agit simplement de faire participer davantage les départements les plus riches à la péréquation.

Mme Hélène Zannier. Le groupe sera défavorable, mais le sujet est important et des discussions sont en cours à ce sujet.

La Commission rejette l'amendement II-CL61.

M. Jean Terlier, président. Nous avons achevé l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Je remercie chacun de sa participation à nos travaux.

PERSONNES ENTENDUES

- **France Urbaine**

- M. Olivier Carré, maire d'Orléans et président d'Orléans métropole
- M. Emmanuel Grégoire, premier adjoint de la maire de Paris, en charge du budget, de la transformation des politiques publiques et des relations avec les arrondissements
- M. Franck Claeys, directeur finances et fiscalité locales
- Mme Léah Chambord, chargée de missions finances et fiscalité locales
- Mme Chloé Mathieu, responsable des relations avec le Parlement

- **Association des maires de France (AMF)**

- M. Pierre Breteaux, président de l'association des maires d'Ille-et-Vilaine et maire de Saint-Grégoire
- Mme Cécile Gallien, vice-présidente de l'AMF, maire de Vorey
- Mme Nathalie Brodin, responsable du service finances et fiscalité locale
- Mme Marie-Cécile Georges, responsable du département intercommunalité et territoires
- Mme Claire Gekas, conseillère
- Mme Aurore Vigouroux, conseillère
- M. Assane Fall, conseiller
- M. Alexandre Huot, conseiller
- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

- **Association des maires de France Villes et banlieues (AMFVB)**

- M. Marc Goua, membre du bureau et maire de Trélazé

- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**

- M. Denis Durand, président de l'AMR18 et maire de la commune de Bengy-sur-Craon

- **Caisse des Dépôts**

- Mme Myriam Kabylo, experte finances locales, Banque des territoires

- M. Adil Taoufik, chargé de relations institutionnelles

- **Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**

- M. Serge Morvan, commissaire général à l'égalité des territoires

- M. Éric Lajarge, directeur de cabinet

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

- M. Bruno Delsol, préfet, directeur général des collectivités locales

- **Association des communautés de France (AdCF)**

- M. Charles-Eric Lemaigen, premier vice-président, conseiller métropolitain d'Orléans Métropole (Centre-Val-de-Loire)

- M. Sébastien Miossec, membre du conseil d'administration et président de Quimperlé communauté (Bretagne)

- M. Simon Mauroux, responsable des affaires juridiques et institutionnelles

- Mme Claire Delpech, conseillère finances, fiscalité et habitat

- Mme Amandine Fouché, responsable des Relations parlementaires

- **Association des départements de France (ADF)**

- M. Jean-René le Cerf, président du Département du Nord, président de la commission des finances

- Mme Carine Riou, conseillère finances

- Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère relations avec le Parlement

- **Direction du budget du ministère de l'action et des comptes publics**

- M. Renan Megy, chef du bureau des collectivités locales

- M. François Desmadryl, sous-directeur de la 5^{ème} sous-direction

- **Régions de France**

- M. Jules Nyssen, directeur général

- Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère parlementaire

- M. Sébastien Creusot, conseiller finances

- **Association des petites villes de France (APVF)**

- Mme Emma Chenillat, chargée de mission fiscalité et finances publiques locales et droit de l'urbanisme