



N° 3810

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

TOME VII

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. Manuel AESCHLIMANN,

Député.

Voir le numéro 3805 (annexe 37)

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 aux questionnaires budgétaires devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2011 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, 84 % des réponses étaient parvenues au rapporteur pour avis, qui remercie les services du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de leur bonne coopération et regrette que les dix questions ou sous-questions transférées au ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État n'aient fait l'objet d'aucune réponse.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I.– LA STABILITÉ DES CONCOURS FINANCIERS VERSÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, EXPRESSION DE LA CONTRAINTE ET DE L'ENGAGEMENT PLURIANNUEL DE L'ÉTAT	7
A. L'ENGAGEMENT TRIENNAL DE L'ÉTAT DE MAINTIEN DU NIVEAU DES TRANSFERTS FINANCIERS AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
1. Les objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014	7
2. ... face à la réalité de la situation économique et financière.....	9
3. Des indicateurs de performances de l'administration centrale rénovés plus qu'améliorés	10
B. UNE ENVELOPPE NORMÉE STABILISÉE EN 2012 PAR L'AFFECTATION DE TOUTES LES MARGES À LA PÉRÉQUATION.....	14
1. Le gel des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».....	14
2. La reconduction de l'essentiel des prélèvements sur recettes	18
3. L'augmentation du produit de la fiscalité transférée	22
4. La problématique question du montant des dégrèvements	25
5. Une augmentation mesurée du produit des amendes.....	27
II.– LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	31
A. LA MISE EN PLACE DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE PAR LE FONDS DE PÉRÉQUATION DES RECETTES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES (FPIC)	31
1. Le nouvel instrument de solidarité au sein du bloc communal	31
2. Le maintien du dispositif spécifique du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)	33
B. UNE MOINDRE PROGRESSION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE.....	34
1. La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.....	35
2. La dotation de solidarité rurale.....	36

III.- LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	39
A. DES BUDGETS PRUDENTS FACE AUX INCERTITUDES SUR LE NIVEAU DES RESSOURCES.....	39
1. Le bloc communal : la montée en puissances des établissements publics de coopération intercommunale	40
2. Le dynamisme des bases fiscales des départements devrait leur permettre de faire face à la montée des dépenses sociales.....	40
3. Les régions devraient conserver leur capacité d'investissement	42
B. DES COLLECTIVITÉS QUI RESTENT FRAGILISÉES PAR LES NORMES IMPOSÉES	42
1. Le rôle à étendre de la Commission consultative d'évaluation des normes.	43
2. Une activité soutenue de la CCEN, conséquence de la production normative.....	44
3. La mise en œuvre du moratoire sur les normes concernant les collectivités territoriales.....	45
4. Le nécessaire examen du stock des normes réglementaires.....	47
5. L'entrée en vigueur des dispositions de la loi de réforme des collectivités territoriales limitant les cofinancements va obliger à remettre en cause les habitudes prises.....	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	99
ANNEXE N° 1 : MISE EN ŒUVRE DES CONCLUSIONS DU COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES PRÉSIDÉ PAR M. ÉDOUARD BALLADUR	109
ANNEXE N° 2 : TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012	113

MESDAMES, MESSIEURS,

La production législative de ces trois dernières années, qui a notamment abouti à la généralisation du revenu de solidarité active, à la suppression de la taxe professionnelle et à la réforme des collectivités territoriales, a bouleversé profondément le paysage des finances locales. Les collectivités territoriales ont dû faire face aux priorités du Gouvernement avec des compensations qui ont remis en cause la structure de leur financement.

Cependant, dans le même temps, la France s'est engagée dans une politique de consolidation budgétaire visant à redresser les finances publiques et à mettre fin aux solutions de facilité que représentent l'emprunt et le report sur les générations futures des dépenses actuelles, expédients qui ne sont plus tenables dans le contexte financier actuel. Pour la seconde année consécutive, les collectivités territoriales vont participer à cet effort en voyant les transferts consentis par l'État en leur faveur stabilisés au niveau atteint en 2010. Elles seront donc doublement touchées par la crise : par la baisse en volume de leur dotation, comme par les risques de raréfaction du crédit nécessaire à leur investissement que comprend la crise bancaire. Mais elles seront aussi plus solidaires, grâce à un développement de la péréquation entre collectivités territoriales dans une proportion encore jamais atteinte.

Le gel triennal des transferts de l'État, prévu par la loi de programmation des finances publiques, ne s'applique pas aux seuls 2,56 milliards que représentent les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » : les autres concours de l'État, comportant essentiellement des prélèvements sur recettes et la fiscalité transférée en compensation des compétences qu'il a confié aux collectivités, seront aussi strictement reconduits par rapport à l'année dernière. D'une manière générale, le gel de l'enveloppe normée conduira l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales à baisser en valeur à due proportion de l'inflation prévue en 2012, soit 1,7 %. Et pour atteindre les objectifs de redressement budgétaire auxquels le Gouvernement s'est engagé, il semble qu'il sera nécessaire que les collectivités prennent encore une part supplémentaire de l'effort à fournir.

Par ailleurs, la crise bancaire a profondément affecté le secteur du financement aux collectivités territoriales. La volatilité des marchés internationaux a mis en lumière la situation d'un nombre important de collectivités territoriales – dans une proportion que votre rapporteur pour avis n'a pas pu évaluer, du fait de l'absence de données fournies – qui ont souscrit des emprunts structurés, pouvant se révéler à terme toxiques, et se retrouvent à devoir payer des intérêts usuraires.

Avec la disparition programmée de Dexia et malgré la perspective de voir un nouvel acteur adossé à la Caisse des dépôts et à la Banque Postale prendre le relais, les collectivités territoriales risquent d'être confronté à un tarissement de

l'offre de crédit et ainsi d'expérimenter des difficultés pour financer leurs investissements, malgré l'enveloppe d'urgence de 3 milliards d'euros mise en place par la Caisse des dépôts.

Les collectivités territoriales sont soumises depuis toujours à une règle d'or, les empêchant de recourir à l'emprunt pour financer leurs dépenses de fonctionnement, elles n'encourent pas de responsabilité dans le creusement progressif des déficits. Mais cependant l'impact de cette crise sur le budget de l'État oblige à faire des choix ambitieux pour limiter l'augmentation de la dette publique et ne pas mettre en péril la soutenabilité de nos finances publiques.

Cependant, grâce à ce projet de budget pour 2012, les collectivités territoriales seront solidaires, à un double titre.

Elles le seront vis-à-vis des autres acteurs publics, en se voyant appliquer un effort budgétaire, dans les mêmes proportions. Cependant, cette diminution en valeur de leurs dotations, quoique marginale, risque d'obérer leur capacité à être un moteur de la croissance de demain, alors qu'elles effectuent 71 % de l'investissement public en France.

Les collectivités territoriales seront tout aussi solidaires entre elles : le présent projet de loi de finances a choisi de concentrer toutes les marges de manœuvre, notamment au sein des dotations budgétaires, au profit des collectivités les plus fragiles. Face au déclin de l'efficacité péréquatrice des dotations de l'État depuis le début des années 2000, le projet de loi de finances prévoit ainsi de passer d'une péréquation essentiellement verticale, c'est-à-dire assurée par l'État, à une péréquation horizontale généralisée, qui amènera les collectivités les plus riches à soutenir les collectivités les plus fragiles. Ainsi, il instaure un fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales d'un montant de 250 millions d'euros, appelé à quadrupler en trois ans afin de représenter alors 2 % des recettes fiscales locales. Avec le fonds de péréquation des droits de mutation pour les départements, le FSRIF spécifique à l'Île-de-France et le futur instrument de péréquation de la croissance de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises prévu pour 2013, la solidarité des moyens avec l'État et entre collectivités sera renforcée pour atteindre un niveau permettant de faire face à la concentration des difficultés sur notre territoire.

Face à la crise, les collectivités territoriales ont fait preuve d'une très grande prudence, dans un effort de maîtrise de leurs finances ; cependant, la question des normes qui leur sont applicables et qui grèvent leurs budgets, reste cette année encore, en chantier. Si en 2011, le moratoire décidé sur la production normative a permis de changer les rapports de force, il n'a pas mis fin à l'édiction de nombreuses règles impactant la dépense locale. Un constat très complet a été tiré, des solutions novatrices ont été proposées, afin de guérir cette « maladie de la norme » par de nouvelles méthodes qui ne sont pas encore entrées dans les faits.

I.- LA STABILITÉ DES CONCOURS FINANCIERS VERSÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, EXPRESSION DE LA CONTRAINTE ET DE L'ENGAGEMENT PLURIANNUEL DE L'ÉTAT

Le projet de loi de finances pour 2012 met en œuvre les engagements de l'État envers les collectivités territoriales prévus par l'article 7 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 : la stabilisation en valeur des crédits du périmètre budgétaire, qui comprend les crédits du budget général, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et les affectations de taxes, déduction faites des charges de la dette et des engagements dus au titre des pensions.

Ainsi en valeur, les transferts financiers au profit des collectivités territoriales vont être amenées à diminuer du volume de l'inflation, prévue par le Gouvernement dans le présent projet de loi de finances à 1,7 % pour 2012.

Les collectivités territoriales vont donc être amenées à participer à l'effort de redressement du solde des finances publiques, en limitant le besoin de financement des administrations publiques locales à - 0,3 % du produit intérieur brut ⁽¹⁾.

Cependant, le gel triennal des transferts au profit des collectivités territoriales, compris par ces dernières comme l'expression d'une juste participation dans les mêmes proportions à l'effort que l'État s'impose à lui-même mais aussi comme un minimum de ressources garanties, pourrait être remis en cause dans le cadre des ajustements budgétaires rendus nécessaires par la situation économique et financière de l'État.

A. L'ENGAGEMENT TRIENNAL DE L'ÉTAT DE MAINTIEN DU NIVEAU DES TRANSFERTS FINANCIERS AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ...

Discuté concomitamment au projet de loi de finances initial pour 2011, la loi n° 2010-1645 de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 a posé les fondements d'une stratégie de maîtrise des dépenses publiques destinée à ramener le déficit public de 7,1 % du produit intérieur brut (PIB) en 2010 à 4,5 % en 2012, afin de permettre à la France de respecter en 2013 l'engagement

(1) En comptabilité publique, le solde des administrations publiques locales, calculé conformément aux critères prévus par les engagements européens de la France, peut être négatif lorsqu'il correspond un besoin de financement. Il convient toutefois de rappeler que, contrairement à l'État, les collectivités territoriales ne sont autorisées à s'endetter que pour financer des dépenses d'investissement, et non des dépenses de fonctionnement.

inscrit dans les traités européens de limiter à 3 % du PIB le déficit des administrations publiques. Elle doit également permettre de maîtriser l'évolution de la dette publique, qui va passer de 82,3 % du PIB en 2010 à 87,4 % en 2012, mais qui devrait décroître à partir de 2013.

Le Gouvernement s'est engagé auprès de ses partenaires européens, dans le cadre du programme de stabilité de la France 2010-2013, à limiter la progression en valeur des dépenses de l'État au niveau de l'inflation (norme dite « zéro volume »), au titre de la contribution des administrations publiques centrales à l'effort de redressement des finances publiques. La loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 engage le Gouvernement au-delà de cet objectif de stabilisation en volume des dépenses de l'État, puisqu'il instaure une autre règle, complémentaire, aux termes de laquelle, hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, ces crédits et prélèvements sur recettes sont stabilisés en valeur à périmètre constant à hauteur de 274,8 milliards d'euros sur la période 2011-2013 (norme dite « zéro valeur »).

L'article 6 de la loi de programmation met ainsi en place pour les exercices 2011 à 2013 des plafonds de crédits applicables à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » à périmètre constant :

PLAFOND DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » PRÉVUS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES
(autorisations d'engagement, en millions d'euros)

Année	LFI 2011	LPFP : plafond 2012	LPFP : plafond 2013
Plafond des autorisations d'engagement	2 685	2 557	2 538
Plafond des crédits de paiement	2 639	2 515	2 510

Source : loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques.

En outre, l'article 7 de la loi de programmation met en œuvre cet objectif en soumettant trois catégories de crédits versés aux collectivités à un gel en valeur au niveau fixé par la loi de finances initiale pour 2010 ⁽¹⁾ :

— les prélèvements sur recettes de l'État, à l'exception des compensations de la réforme de la taxe professionnelle et du fond de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui représentent 46,41 milliards d'euros ;

(1) Soit 50,45 milliards d'euros en autorisations d'engagement, après neutralisation des mesures de périmètre.

— la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle, qui est destinée aux collectivités territoriales mais inscrite parmi les crédits de la mission « Travail et emploi », qui s'élève à 1,7 milliard d'euros ;

— les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui sont de 2,56 milliards d'euros.

2. ... face à la réalité de la situation économique et financière

Le projet de loi de finances 2012 s'inscrit dans une conjoncture particulièrement difficile. En estimant la croissance à 1,75 % en 2011 et en 2012, le Gouvernement espère réduire le déficit de l'État de 15 milliards d'euros par rapport à 2011, afin d'atteindre un déficit des finances publiques équivalents à 4,5 % du produit intérieur brut.

Cette situation de déficit chronique enregistré depuis 1974 explique que le poids de la dette publique va encore augmenter. De 85,4 % du PIB cette année, elle devrait se situer autour de 87,4 % en 2012, selon les documents de présentation du projet de loi de finances.

Sur les 15 milliards d'euros d'économies annoncés, un milliard proviendra d'économies non encore précisées par le Gouvernement et qui seront intégrées dans le projet de loi de finances par voie d'amendements.

Comme l'a fait remarquer le ministre en charge des collectivités territoriales lors de la présentation du budget aux rapporteurs de la commission des Finances et de la commission des Lois le 4 octobre dernier, si cet effort devait être également réparti, les transferts en faveur des collectivités territoriales, qui représentent un cinquième du budget, devraient faire l'objet d'une économie de l'ordre de 200 millions d'euros.

Une telle diminution des crédits affectés aux collectivités territoriales ne représenterait que 0,4 % des crédits transférés, mais elle présenterait un double défaut.

Tout d'abord, elle consisterait en une remise en cause des engagements pris par l'État envers les collectivités territoriales il y a moins d'un an. En effet, le gel triennal de « l'effort en faveur des collectivités territoriales » a été compris comme constituant l'ensemble de la participation des collectivités à l'effort commun. Remettre en cause cet équilibre par voie d'amendement ôterait tout sens à cette programmation des efforts respectifs, l'effort demandé aux collectivités étant présenté dans les documents préparatoires de la loi de programmation comme « *une transposition des règles que s'impose l'État* ».

En outre, le budget 2012 doit s'efforcer de contenir les déficits, mais sans « tuer » la croissance, pour éviter que l'économie française soit pris dans un enchaînement récessif. L'hypothèse de croissance de 1,75 % étant aujourd'hui jugée particulièrement optimiste par le Gouvernement, alors qu'une nouvelle

récession menace les économies américaine et européennes, les collectivités territoriales sont amenées à jouer un rôle décisif dans le soutien de la croissance. Comme le rappelle le rapport de l'Observatoire des finances locales de juillet 2011 ⁽¹⁾, en 2010, « *la contribution des collectivités à l'investissement public se maintient à plus de 71 % du fait du ralentissement prononcé de l'investissement des autres acteurs publics.* » Toute ponction supplémentaire subie par les collectivités territoriales en 2012 aura ainsi des répercussions sur leur capacité d'autofinancement.

Conjuguée avec un risque de restriction du crédit du fait de la disparition de l'acteur majeur que représentait Dexia sur le marché des prêts aux collectivités territoriales, le « coup de rabet » promis aux collectivités territoriales pourrait avoir pour conséquence de limiter la capacité des collectivités territoriales à jouer leur rôle reconnu comme amortisseur de la crise de l'investissement.

3. Des indicateurs de performances de l'administration centrale rénovés plus qu'améliorés

La direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a, notamment, pour mission de répartir les dotations versées par l'État aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, tout en veillant à l'adaptation des normes nationales qui les concernent. Pour ce faire, cette direction dispose d'un département chargé des études et des statistiques, ainsi que d'une cellule chargée des fonctions de soutien, mais l'essentiel de ses effectifs sont répartis en trois sous-directions, respectivement chargées des finances locales et de l'action économique (5 bureaux), des compétences et institutions locales (4 bureaux, ainsi qu'une mission pour la légistique et un pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité) et des élus locaux et de la fonction publique territoriale (3 bureaux).

Les deux indicateurs choisis comme indicateurs principaux de la mission ⁽²⁾ sont paradoxaux : le premier, censé illustrer le soutien de l'État à l'investissement des collectivités, recense le « *pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %* », sans qu'il soit prouvé que cette strate représente un optimum de cofinancement ; le second s'attache au renforcement de la péréquation verticale et horizontale, objectif qui relève plus des mécanismes de prélèvements sur recettes que des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » en soi.

(1) *Rapport de l'Observatoire des finances locales*, Les finances des collectivités locales en 2011, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guené, rapporteur, 12 juillet 2011.

(2) *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012*, mission « Relations avec les collectivités territoriales » et annexe « Prélèvement sur recettes ».

INDICATEURS DE PERFORMANCE DE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION

	2009	2010	Prévision PAP 2011	Prévision actualisée pour 2011	Prévision PAP 2012	Cible 2013
<i>Prélèvements sur recettes : indicateur « Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale »</i>						
Péréquation verticale communale (en % de la somme de la DGF des communes et du FSRIF)	21,64	22,46	23,50	23,50	23,50	23,50
Péréquation verticale départementale (en % de la somme de la DGF des départements)	11,05	11,02	11,10	11,10	11,10	11,10
Péréquation verticale régionale (en % de la somme de la DGF des régions)	3,15	3,25	3,50	3,50	3,50	3,50
<i>Prélèvements sur recettes : indicateur « Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation horizontale »</i>						
Péréquation horizontale communale (en % de la somme des potentiels financiers agrégés)				1,27	0,66	0,66
Péréquation horizontale départementale (en % de la somme des DMTO)				6,22	6,22	6,22

Source : Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Lors de son précédent rapport pour avis sur les crédits de la mission dans le projet de loi de finances pour 2011, votre rapporteur pour avis remarquait que *« l'imprécision selon laquelle de nombreux indicateurs sont renseignés, permet difficilement de se faire une idée exacte de la nature des évolutions en cours. Toutefois, votre rapporteur juge que les prévisions 2011 et les volumes cible 2013 reste peu ambitieux, en se contentant de pérenniser les performances déjà atteintes. Pour les prochaines années, il semble nécessaire de se pencher sur la définition d'indicateurs plus pertinents et plus directement en rapport avec les besoins exprimés par les collectivités territoriales. »*

La même remarque reste applicable pour les nouveaux indicateurs : malgré l'adjonction d'indicateur de péréquation horizontale, les chiffres avancés ne font que pérenniser des niveaux déjà atteints ou prévisibles en raison des innovations prévues. En aucune manière ils ne peuvent qualifier une recherche d'effort et d'amélioration du service rendu.

Comme les années précédentes, une série d'indicateurs est consacrée au renforcement et à l'approfondissement de l'intercommunalité. Cependant, les mécanismes dérogatoires mis en œuvre par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre

2010 de réforme des collectivités territoriales font de cette généralisation une obligation légale, qui pèse avant tout sur les préfets en charge de l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale. En aucun cas l'amélioration prévue ne peut être mise au seul crédit de la DGCL.

Le tableau ci-dessous récapitule ainsi les seuls indicateurs que votre rapporteur pour avis juge représentatif de la qualité du service rendu par une administration centrale. Votre rapporteur pour avis reste en particulier dubitatif face aux deux indicateurs relatifs aux dates de communication aux collectivités de la part forfaitaire et de la part péréquation de la dotation générale de fonctionnement (DGF) ; pour le premier, la DGCL va s'efforcer de la mettre en ligne avant le 15 mars, alors qu'elle l'a communiqué début février en 2009 et 2010.

Il apparaît ainsi clairement que ces performances peuvent souvent subir les effets des réformes législatives dont la mise en œuvre plus ou moins compliquée ne permet pas de comparer les performances obtenues suivant les années. Ce constat ne peut que poser d'autant la question de la définition d'indicateurs pertinents dont la comparaison sur plusieurs années permettrait de qualifier une réelle amélioration du service rendu aux collectivités territoriales.

**INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'ACTIVITÉ
DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Indicateurs de performances	2009	2010	Prévision PAP 2011	Prévision actualisée pour 2011	Prévision PAP 2012	Cible 2013
<i>Programme n° 122 : concours spécifiques et administration</i>						
1.1. Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois
2.1. Proportion de réponses adressées aux pouvoirs publics produites dans un délai d'un mois	75 %	77 %	75 %	75 %	75%	> 75 %
2.1. Proportion de réponses adressées aux pouvoirs publics produites dans un délai de trois mois	72 %	64 %	80 %	90 %	90 %	> 80 %
<i>Prélèvements sur recettes</i>						
Nombre de rectifications du montant des dotations effectuées dans l'année	1 015	22	< 200	< 200	< 200	< 200
Montant moyen de ces rectifications	8 263	127 492	< 30 000	< 30 000	< 30 000	< 30 000
Volume (en % de la DGF et du FSRIF)	0,0204 %	0,0068 %	< 0,01 %	< 0,01 %	< 0,01 %	< 0,01 %
Date de mise en ligne de la part forfaitaire de la DGF	9 février	4 février	Avant le 15 février	Avant le 15 février	Avant le 1 ^{er} mars	Avant le 1 ^{er} mars
Date de mise en ligne de la part péréquation de la DGF	17 mars	5 avril	Avant le 20 mars	Avant le 20 mars	Avant le 20 mars	Avant le 20 mars

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

B. UNE ENVELOPPE NORMÉE STABILISÉE EN 2012 PAR L’AFFECTATION DE TOUTES LES MARGES À LA PÉRÉQUATION

L’effort financier de l’État en faveur des collectivités territoriales, tel que défini par l’article 108 de la loi n° 2007-1824 de finances rectificative pour 2007, se décompose en trois parties :

— les concours de l’État aux collectivités territoriales, qui regroupe les dotations budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », mais aussi à celui d’autres ministères (comme les crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) relative à la formation professionnelle, qui sont portés par le ministère de l’Économie, de l’industrie et de l’emploi et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités,

— les dégrèvements d’impôts locaux et les subventions spécifiques versées par les ministères ;

— la fiscalité transférée qui a vocation à compenser les transferts de compétences opérés par l’État et les transferts de parts de fiscalité nationale.

1. Le gel des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que 4 % de l’effort financier total de l’État (hors fiscalité transférée). Elle ne regroupe en effet que les dotations budgétaires inscrites au budget du ministère de l’Intérieur, qui sont de 2,556 milliards d’euros en autorisations d’engagement et de 2,514 milliards d’euros en crédits de paiement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » À PÉRIMÈTRE CONSTANT (en millions d’euros)

	2009	2010	2011	PLF 2012
Autorisations d’engagement	2 567	2 674	2 684	2 536
<i>Variation par rapport à l’année précédente</i>		4,16 %	0,38 %	- 5,50 %
Crédits de paiement	2 492	2 ,623	2 638	2 502
<i>Variation par rapport à l’année précédente</i>		5,28 %	0,56 %	- 5,17 %

Sources : documents budgétaires (lois de finances initiales, projet de loi de finances pour 2012) et ministère de l’Intérieur, de l’outre-mer et des collectivités territoriales.

Ces montants sont en baisse par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2011, montrant cette année encore la baisse du poids des dotations budgétaires au profit des prélèvements sur recettes. Cependant,

l'abondement des crédits de la ligne « Subventions pour les travaux d'intérêt local » après les arbitrages rendus dans le cadre de la réserve parlementaire.

Aussi, si l'on retire des crédits de la mission les frais correspondants au budget de fonctionnement de la DGCL et ceux de l'action « Subventions pour les travaux d'intérêt local », les crédits de la mission correspondant uniquement à des dotations au profit des collectivités territoriales ne baisseront que de 0,38 %.

**RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DE LA MISSION
« RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »
PAR PROGRAMME ET PAR ACTION**
(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012
119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	815 256	815 216	775 923	780 505
01	Soutien aux projets des communes et groupements de communes	685 091	685 051	645 758	650 340
02	Dotation générale de décentralisation	130 164	130 164	130 164	130 164
120	Concours financiers aux départements	491 706	491 161	491 706	491 161
01	Aides à l'équipement des départements	224 455	224 455	224 455	224 455
02	Dotation générale de décentralisation	267 250	266 705	267 250	266 705
121	Concours financiers aux régions	894 680	894 680	894 680	894 680
02	Dotation générale de décentralisation	894 680	894 680	894 680	894 680
122	Concours spécifiques et administration	483 426	355 200	476 534	348 200
01	Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	150 738	22 020	143 738	15 020
02	Administration des relations avec les collectivités territoriales	2 356	1 858	2 464	1 858
03	Dotation générale de décentralisation	220 959	220 990	220 959	220 990
04	Dotations Outre-Mer	109 371	110 331	109 371	110 331
TOTAL		2 685 069	2 556 258	2 638 843	2 514 547
TOTAL hors crédits DGCL et travaux d'intérêt local		2 546 111	2 536 300	2 536 300	2 536 300

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Au sein de la mission, les dotations font l'objet d'une répartition organique, c'est-à-dire par catégorie de collectivités territoriales. Les trois premiers programmes concernent donc respectivement les communes, les départements et les régions. Le dernier programme regroupe les concours spécifiques versés à certaines collectivités et les coûts de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales.

Le code général des collectivités territoriales prévoit que ces dotations sont indexées sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement ou la formation brute du capital fixe des administrations publiques. Dans le cadre du gel des dotations budgétaires, l'article 7 du projet de loi de finances neutralise cette progression automatique, au profit d'une stricte reconduction en valeur pour 2012.

Le programme 119 contient l'ensemble des « concours financiers aux communes et groupements de communes » comprenant 815 millions d'euros en autorisations d'engagement et 780 millions d'euros en crédits de paiement. L'action n° 1 vise principalement à favoriser l'investissement local à travers l'attribution de subventions (qui sont généralement attribuées sur la base des projets présentés par les collectivités). Quatre dotations budgétaires sont imputées sur ce programme :

— la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), issue de la fusion en 2011 de la dotation générale d'équipement des communes (DGE) et la dotation de développement rural (DDR). Son montant global de 616 millions a été reconduit en 2012. La mise en place de cette dotation unique avait pour objectif de simplifier les critères d'éligibilité et de calcul des enveloppes départementales ainsi que ses modalités de gestion. Elle visait en outre à accroître l'effet levier au profit des territoires ruraux, avec des critères d'éligibilité largement simplifiés. Toutefois, la mise en œuvre de la DETR pour la première année en 2011 a posé certaines difficultés du fait de soudaines pertes d'éligibilité de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) consécutives à la modification des critères. Les effets de la sortie d'éligibilité au titre de la DETR en 2011 d'un certain nombre de communes ou d'EPCI, jusque là éligibles soit à l'un soit à l'autre des deux dispositifs antérieurs, ont rendu souhaitable la modification *a minima*, pour une période transitoire, du régime initial d'éligibilité. L'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2011 a ainsi rétabli, de façon transitoire pour l'année 2011 et pour l'année 2012, l'éligibilité à la DETR des communes et EPCI éligibles en 2010 à la DGE des communes ou à la DDR et ayant perdu cette éligibilité en 2011 au titre de la DETR ;

— la dotation de développement urbain (DDU), qui bénéficie à cent villes particulièrement défavorisées. Ces crédits font l'objet d'une contractualisation entre les communes éligibles ou l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres (s'il est doté de la compétence politique de la ville) et le représentant de l'État dans le département. Ces crédits à vocation péréquatrice seront maintenus en 2012 à 50 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

— la dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés (18,8 millions d'euros en 2012) ;

— la dotation pour les régisseurs de police municipale (500 000 euros).

L'action n° 2, « Dotation générale de décentralisation » (DGD), reprend une partie des dotations de compensation des charges globales de fonctionnement

des communes et de leurs groupements lorsque ces charges résultent d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. En 2012, la DGD couvrira les coûts provoqués par l'élaboration des documents d'urbanisme, le financement des services communaux d'hygiène et de santé, l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris, *etc.*

Le programme 120, « Concours financiers aux départements » (491 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), comprend les crédits relatifs à la dotation globale d'équipement des départements (224 millions d'euros) et à la dotation globale de décentralisation des départements (266 millions d'euros). Les montants 2011 des deux actions de ce programme sont reconduits, sans indexation, en 2012, moyennant un ajustement permettant de compenser la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) à Saint-Martin.

Le programme 121, « Concours financiers aux régions » (894 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2012), contient une action unique, la dotation globale de décentralisation des régions, destinée à compenser les charges globales de fonctionnement des régions résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Conformément au principe de libre administration, elle constitue une dotation libre d'emploi. Si la quasi-totalité des crédits affectés aux régions pour la compensation financière des transferts de compétences ont été versés dans la DGF des régions en 2004, 5 % de la DGD « générale » restent versés en crédits budgétaires en vue de procéder aux ajustements de gestion nécessaires. Pour les régions d'outre-mer, la DGD constitue l'instrument exclusif de la compensation des transferts de compétences opérés par la loi du 13 août 2004 du fait de l'absence de régionalisation de l'assiette de TIPP sur leur territoire.

Le programme 122, « Concours spécifiques et administration » (355 millions d'euros en autorisations d'engagement et 348 millions d'euros en crédits de paiement) comporte quatre actions différentes.

L'action n° 1, « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », retrace les subventions destinées à soutenir les collectivités touchées par des calamités publiques et est dotée de 22 millions d'euros de crédits. Elle regroupe notamment les subventions exceptionnelles aux communes minières ou en difficulté. Comme l'a prévu le projet de loi de finances pour 2011, le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées, doté de 10 millions d'euros en 2011, n'a pas été reconduit en 2012. Dans le cadre du plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées sur la période 2009-2015, la loi de finances pour 2009 avait institué ce fonds ; pour en bénéficier, les villes concernées se sont engagées dans des processus de développement et de valorisation de leurs territoires en signant par exemple un contrat de redynamisation de sites de défense.

L'action n° 2, « Administration des relations avec les collectivités territoriales » prévoit les crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la DGCL, et consacrés principalement à sa mission d'élaboration et de suivi des normes applicables aux collectivités, pour un montant de 1,8 millions d'euros, en forte baisse ; la moitié de cette somme, soit 900 000 euros, sera consacrée à la mise en œuvre du projet ACTES « Aide au contrôle de légalité dématérialisé », permettant la dématérialisation des échanges entre collectivités et préfetures dans le cadre de l'exercice de cette mission régaliennne.

L'action n° 3, « Dotation générale de décentralisation » (221 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), contient des crédits compensant les transferts de charges spécifiques au moyen d'abndement de la DGD et de subventions (crédits du concours particulier de la DGD relative aux autorités organisatrices des transports urbains ; concours aux bibliothèques municipales et aux bibliothèques départementales de prêts ; concours pour les ports maritimes décentralisés, *etc.*). L'action n° 4, « Dotations outre-mer » (110 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), regroupe cinq dotations destinées à la Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à la Polynésie française.

2. La reconduction de l'essentiel des prélèvements sur recettes

Le projet de loi de finances pour 2012 reconduit les prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales pour un total global de 55,382 milliards d'euros. Cependant, depuis l'année dernière, et comme le Comité des finances locales et votre rapporteur pour avis le demandaient depuis plusieurs années, les versements compensant la réforme de la taxe professionnelle, le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et le produit des amendes de police et des radars ont été exclus de l'enveloppe normée, afin que leurs dynamique propre n'impactent pas le montant des autres ressources de transfert des collectivités territoriales.

Les prélèvements sur recettes incluses dans le cadre de l'enveloppe normée représenteront 46,415 milliards d'euros ; leur augmentation de 9 millions d'euros, soit 0,02 %, apparaît négligeable, notamment au vu des 53 millions d'euros de différences liés à des modifications de périmètre.

LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES INCLUS DANS L'ENVELOPPE NORMÉE
(en autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	LFI 2011	PLF 2012 à périmètre constant	PLF 2012 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement (y compris PSR spécifique au profit de la DGF)	41 380	41 468,857	41 466,752
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	26	24	24
Dotations élu local	65	65	65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40	41	41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	500
Dotations départementales d'équipement des collèges	326	326	326
Dotations régionales d'équipement scolaire	661	661	661
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	20	20
Dotations globales de construction et d'équipement scolaire	3	3	3
Dotations de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	35	50	50
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale - partie variable d'ajustement	1 843	1 858	1 913
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) - <i>variable d'ajustement</i>	527	447	447
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale - <i>partie variable d'ajustement</i>	947	875	875
TOTAL des compensations et dotations ajustées	1 306	1 207	1 237
Dotations de protection de l'environnement et d'entretien des voiries municipales (« TGAP Granulats »)		23	23
TOTAL Prélèvements sur recettes inclus dans l'enveloppe normée	46 354	46 363	46 415

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Hors périmètre, les compensations de la réforme de la taxe professionnelle (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, instaurée par l'article 78 de la loi de finances pour 2010, et dotation de garantie des versements des FDPTP) représenteront 3,4 milliards, en hausse de 16 % par rapport à 2011.

Enfin, le montant du FCTVA diminuera de 9 % pour atteindre 5,507 milliards, du fait de la fin du dispositif exceptionnel de remboursement anticipé de la TVA en cas de réalisation par la collectivité d'investissements supplémentaires dans le cadre du plan de relance mis en place en 2009.

LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES NON INCLUS DANS L'ENVELOPPE NORMÉE
(en autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	LFI 2011	PLF 2012 à périmètre constant	PLF 2012 à périmètre courant
PSR hors enveloppe issus de la réforme de la fiscalité directe locale	2 949	3 400	3 400
Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP)	2 530	2 944	2 944
Dotation de garantie des reversements des FDPTP	419	456	456
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés			40
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 040	5 507	5 507
Total PSR hors enveloppe	8 988	8 907	8 947
<i>Concours de l'État y compris PSR hors enveloppe</i>	<i>59 589</i>	<i>59 509</i>	<i>59 601</i>
<i>Contrepartie de divers dégrèvements législatifs</i>	<i>11 128</i>	<i>10 310</i>	<i>10 310</i>
<i>Produit des amendes de police de la circulation et des radars</i>	<i>657</i>	<i>695</i>	<i>695</i>

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, mission Relations avec les collectivités territoriales.*

La dotation globale de fonctionnement (DGF) demeure, de très loin, le plus important concours financier versé par l'État aux collectivités territoriales. Pour 2012, elle s'élèvera à 41,466 milliards d'euros, soit une évolution à périmètre constant de 0,21 %, ce qui permettra de dégager 89 millions pour préserver la progression des dotations de péréquation en stabilisant les dotations forfaitaires.

Ainsi, l'article 54 du présent projet de loi de finances prévoit-il la stabilisation des parts « population » et « superficière » de la DGF des communes, ainsi que la mise en place de mécanismes d'écêtement déterminés par le Comité des finances locales. La hausse modérée de la DGF sera donc financée par une minoration des compensations d'exonérations versées aux collectivités territoriales. Elle ne permettra donc pas de compenser les évolutions démographiques naturelles : chaque année, la population française compte en effet 350 000 personnes supplémentaires, soit un million de personnes en plus sur les trois années à venir, dont les services devront être assurés dans le cadre d'une enveloppe de DGF non revalorisée.

En outre, le projet de loi de finances prévoit que le montant de la DGF sera désormais fixé chaque année en loi de finances, par un nouvel article

L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, qui remplacera les précédentes dispositions prévoyant son indexation sur l'inflation.

L'article 58 confie ainsi au Comité des finances locales la possibilité de moduler l'écrêtement du complément de garantie des communes et de la part compensation de leur dotation forfaitaire, afin de tenir compte, au moment de la répartition, des chiffres définitifs de l'intercommunalité et de la population, et de financer d'éventuels efforts supplémentaires en faveur de la péréquation.

Par ailleurs, il prévoit que les départements bénéficient d'une progression de leur DGF de 64 millions d'euros, dont 34 millions consacrés à la péréquation départementale.

Enfin, un effort supplémentaire de 13 millions est proposé en faveur de la dotation de péréquation des régions. Le Comité des finances locales disposera de la faculté d'accroître cet effort par redéploiement d'une partie de l'enveloppe allouée aux régions au titre de la dotation forfaitaire (article 57 du présent projet de loi de finances).

Comme l'année précédente, afin d'assurer le respect de l'objectif de stabilisation en valeur de l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités territoriales en 2012, l'article 7 du projet de loi de finances supprime l'indexation sur la DGF prévue par le code général des collectivités territoriales des autres prélèvements sur recettes : dotation de continuité territoriale de la collectivité territoriale de Corse, fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par les catastrophes naturelles, dotation spéciale instituteurs, dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux et dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés.

En application des dispositions prévues par le code général des collectivités territoriales, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) devraient être indexées sur le taux de croissance de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques prévue par le rapport annexe au projet de loi de finances. Elles seront aussi gelées au niveau de l'année précédente par les dispositions de l'article 7 du présent projet de loi de finances.

Le périmètre des prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales ne devrait pas connaître d'évolution notable, à trois exceptions près.

L'article 51 du présent projet de loi de finances regroupe les diverses exonérations de la taxe professionnelle au sein d'un nouveau prélèvement sur recette : la dotation unique des compensations spécifiques de la taxe professionnelle (DUCSTP). Elle se substitue aux compensations des dispositifs d'allègements de taxe professionnelle non transposable à la cotisation foncière des entreprises (CFE) ou à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Attribuée aux communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, elle est égale à la somme des montants perçus

en 2010 au titre des deux dotations en prélèvement sur recettes, qui ont connus une diminution sensible liée à la suppression de la taxe professionnelle : la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) et la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes BNC de la taxe professionnelle. Le montant de cette DUCSTP s'élève donc à 527,4 millions d'euros. D'un point de vue comptable, le versement de cette DUCSTP reste divisé entre les anciennes dotations.

Nouvellement créée, la dotation de protection de l'environnement et d'entretien des voiries municipales (dite aussi « dotation taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) granulats »), évaluée à 23,3 millions d'euros, a été institué par l'article 139 de la loi de finances pour 2011 et doit entrer en vigueur en 2012. Ces dispositions prévoient le prélèvement sur les recettes de l'État d'un tiers du produit de la taxe générale sur les activités polluantes des matériaux d'extraction, au profit des collectivités territoriales accueillant des sites d'extraction ou concernées par leur transport, en vue de financer des opérations destinées à la protection de l'environnement ou à l'entretien des voiries municipales.

Enfin, la réforme du circuit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques a conduit à la suppression du prélèvement sur recette « Amendes », au profit d'un compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routier ». La part du produit des amendes revenant aux collectivités territoriales est désormais portée par le programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières » du compte d'affectation spéciale.

3. L'augmentation du produit de la fiscalité transférée

En application de l'article 72-2 de la Constitution, *« tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice »*.

Ainsi, le législateur a entendu compenser les transferts de compétences par l'attribution au profit des collectivités de parts des impôts suivants :

— les droits d'enregistrement sur les mutations immobilières à titre onéreux (DMTO) et la taxe sur la publicité foncière ont été attribués aux départements pour financer les transferts prévus par la loi du 7 janvier 1983, la taxe sur les certificats d'immatriculation des automobiles (taxe sur les « cartes grises ») était attribuée aux régions ;

— une fraction de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) a été transférée aux régions pour compenser les transferts prévus par la loi du 13 août 2004 ;

— pour la compensation des mêmes transferts, une part de TIPP a été transférée aux départements ; cette fraction a été augmentée en 2008 afin de tenir compte du manque de dynamisme des recettes issues de la TSCA ;

— pour compenser le transfert de personnels aux départements (personnels des routes nationales reclassés dans la voirie départementale, reclassement des personnels du domaine public fluvial et des ports maritimes, transfert des personnels chargés de la gestion du fonds de solidarité pour le logement, *etc.*) et aux régions (transfert, pour la Corse, des agents des personnels des routes nationales, et transfert aux régions des personnels des lycées maritimes), des fractions de TIPP ont été attribuées aux départements et aux régions.

L'ensemble de ces compensations est évaluée à 27,279 milliards d'euros en 2012, en hausse de 6 %.

LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE
(en millions d'euros, en autorisations d'engagement)

	LFI 2011	PLF 2012 à périmètre constant	PLF 2012 à périmètre courant
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983)	8 844	10 072	10 072
Cartes grises (régions)	1 942	1 925	1 925
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (hors DMTO-RTP)	6 902	8 147	8 147
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	11 956	12 045	12 193
Quote-part de TIPP (départements) - loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 & loi n°2008-1249 du 1 ^{er} décembre 2008 (RMI / RSA) ⁽¹⁾	5 915	5 782	5 929
Acte II hors RSA (principalement loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales - LRL) et compensation de la suppression de la "vignette"	6 041	6 263	6 264
dont Quote-part de TIPP (régions)	3 207	3 207	3 206
dont Quote-part de TIPP (départements)	623	641	643
dont Quote-part de TSCA (départements)	2 211	2 415	2 415
Fiscalité transférée suite à la réforme de la fiscalité directe locale	4 086	4 204	4 227
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (départements)	3 040	3 049	3 072
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (communes)	595	623	623
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	451	532	532
Fiscalité transférée à divers titres	903	958	958
Quote-part de TSCA au titre de l'article 53 de la LFI pour 2005 (SDIS - départements)	893	948	948
Quote-part de TSCA au titre de l'article 11-II de la LFR pour 2006 (BMP de Marseille)	10	10	10
Total Fiscalité transférée	25 789	27 279	27 451

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, mission Relations avec les collectivités territoriales.

(1) La forte baisse entre la LFI 2011 et le PLF 2012 à périmètre constant s'explique par la non reconduction d'une mesure ponctuelle de 2011 à hauteur de 132 millions d'euros (compensation RMI/RSA). Par ailleurs, de nouvelles mesures s'ajoutent ensuite entre le PLF 2012 constant et le PLF 2012 courant à hauteur de 147 millions d'euros.

L'article 12 du projet de loi de finances procède à plusieurs ajustements de la compensation au titre du RSA aux départements.

À la suite de contestations, une mission d'inspection interministérielle composé de représentants de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'administration a été chargée de proposer une base de référence incontestable pour la compensation des charges de RSA « socle majoré »⁽¹⁾. Dans son rapport rendu en avril 2011⁽²⁾, la mission a recommandé de substituer aux comptes administratifs des départements et des collectivités d'outre-mer les comptes des caisses d'allocations familiales et des caisses de la mutualité sociale agricole comme bases de référence pour l'ajustement des compensations passées pour les années 2009 à 2011 et pour l'avenir.

Par ailleurs, dans sa décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, le Conseil constitutionnel a requalifié en « *transfert de compétences* » au sens de l'article 72-2 de la Constitution la généralisation du RSA réalisée par la loi du 1^{er} décembre 2008. Ainsi, le présent article met en œuvre la clause de garantie afin de garantir que la compensation ne sera pas inférieure aux dépenses de l'État à ce titre en 2008.

Le droit à compensation définitif des départements métropolitains s'établit en 2012 à 750,6 millions d'euros. Cependant, des trop-perçus ayant été constatés, 81 millions d'euros vont devoir être récupérés sur les compensations déjà perçues par les départements au titre des années 2009 à 2011. Afin de ne pas pénaliser les départements concernés, le montant de la reprise sera plafonné à un montant égal à 5 % de son droit à compensation au titre du transfert du RMI et de la généralisation du RSA : ainsi au total, 35 millions d'euros d'ajustements négatifs seront reportés sur les exercices ultérieurs.

Enfin, l'article 8 reconduit le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), pour un montant inchangé de 500 millions d'euros. Créé pour deux exercices par la loi de finances rectificative pour 2006, le FMDI a depuis lors été systématiquement reconduit pour compléter le dispositif de compensation des charges découlant de la généralisation du RSA.

4. La problématique question du montant des dégrèvements

Le projet de loi de finances évalue à 10,310 milliards d'euros, le montant des crédits dus par l'État aux collectivités territoriales au titre des dégrèvements et des admissions en non-valeur (c'est-à-dire des impayés) d'impôts locaux, soit une baisse de 7 % par rapport à l'année précédente.

(1) *Le RSA est majoré pour les personnes qui remplissent les anciennes conditions d'attribution de l'allocation de parent isolé, c'est-à-dire une situation d'isolement combinée avec l'état de grossesse ou la charge d'un enfant de moins de trois ans.*

(2) Rapport définitif sur la compensation aux départements des charges du RSA socle majoré : établissement d'une base de calcul fiable, avril 2011.

Ces crédits, essentiellement évaluatifs, sont regroupés au sein d'un programme *ad hoc*, intitulé « Remboursement et dégrèvements d'impôts locaux » (programme 201) et qui a vocation à alimenter le compte d'avances aux collectivités territoriales.

En effet, l'État prend en charge tout ou partie des contributions dues par les contribuables locaux afin d'alléger la pression fiscale pesant sur ces derniers. Cette prise en charge est d'ailleurs de plus en plus large : entre 1995 et 2009, les dégrèvements d'impôts directs locaux ont progressé de 65 %.

Dans le cas des dégrèvements, l'État se substitue intégralement au contribuable dégrévé : en conséquence, la perte de recettes est théoriquement nulle pour les collectivités, mais cette situation fait de l'État le premier contribuable local.

En outre, le montant des dégrèvements varie fortement en fonction du type de fiscalité concernée, avec un poids prépondérant pour les dégrèvements de contribution économique territoriale (CET), qui représente plus de 58 % du total. Les impôts locaux sont plafonnés pour de nombreux contribuables, qu'il s'agisse d'entreprises ou de ménages. La différence entre le montant qu'ils devraient payer et celui dont ils s'acquittent effectivement est prise en charge par l'État. Entre 1995 et 2009, ces dégrèvements d'impôts directs locaux se sont alourdis de 65 % pour atteindre, en 2009, le chiffre record de 17,3 milliards d'euros.

La suppression de la taxe professionnelle fait reculer ces dégrèvements à 11 milliards d'euros en 2011. Les dégrèvements de CET s'élèveront ainsi à 6,458 milliards d'euros, contre 3,4 milliards d'euros pour la taxe d'habitation et 750 millions pour les taxes foncières. Les admissions en non-valeur devraient, quant à elles, représenter 520 millions d'euros.

En mai 2011, dans son rapport sur la gestion budgétaire de l'État ⁽¹⁾, la Cour des comptes a recommandé de geler la compensation des dégrèvements d'impôts locaux, qui ont connu une très forte dynamique au cours de ces dernières années. La Cour des comptes suggère de les intégrer à l'enveloppe normée des dépenses de l'État soumise au gel.

Le groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault, qui avait remis son rapport en mai 2010 lors de la conférence sur les déficits publics, proposait une mesure visant elle aussi à ralentir la progression des dégrèvements d'impôts locaux : ceux-ci seraient toujours calculés aux taux de l'année où entrerait en vigueur la mesure. Ainsi, les collectivités devraient prendre en charge l'impact des hausses de taux qu'elles décideraient, ce qui peut leur imposer de mieux maîtriser leurs dépenses.

Cependant, ces mesures auraient un impact particulièrement importants sur les communes où vivent les ménages modestes bénéficiaires de ces

(1) *Cour des comptes*, Résultats et gestion budgétaire de l'État exercice 2010, mai 2011.

dégrèvements, ayant ainsi un effet inverse de celui recherché par la péréquation ; C'est pourquoi il apparaît utile que cette réflexion soit menée dans le cadre d'une réforme plus globale des instruments fiscaux à la disposition des collectivités territoriales.

Par ailleurs, ces lignes budgétaires sont utilisées comme variables d'ajustements. Le projet de loi de finances prévoit une diminution des prélèvements prévus pour compenser les exonérations de fiscalité locale et des prélèvements sur recettes qui ont remplacés les compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP), qui sont ajustées afin de permettre d'atteindre l'objectif de reconduction en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Le taux de minoration retenu pour 2011 est de 15 % pour la DUCSTP et de 8 % pour la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale.

Comme cette année, la part garantie de la dotation forfaitaire des communes les plus riches sera écartée. 140 millions d'euros seront ainsi disponibles (contre 120 millions en 2011).

Ensuite, la dotation de compensation de la part salaire qui représente une ressource très importante des intercommunalités, sera réduite de 1,5 %. Le produit attendu de cette mesure sera de l'ordre de 100 millions d'euros.

5. Une augmentation mesurée du produit des amendes

En application des articles L. 2334-24, L. 2334-25, et R. 2334-10 à R. 2334-12 du code général des collectivités territoriales, l'État rétrocède aux communes et aux groupements compétents le produit, effectivement recouvré, des amendes de police relative à la circulation routière dressées sur leur territoire. La répartition est proportionnelle au nombre de contraventions dressées l'année précédente sur le territoire de chaque commune ou groupement. Il appartient au Comité des finances locales de procéder à cette répartition. En raison d'éventuels amendements aux lois de finances rectificatives qui impactent la répartition du produit des amendes de police, il y procède généralement en début d'année suivante.

Le produit des amendes de police a vocation à financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation routière.

La loi de finances pour 2011 a prévu que le produit des amendes de police relève désormais d'un compte d'affectation spéciale (CAS) et non plus d'un prélèvement sur les recettes de l'État. Ce CAS regroupe d'une part, les recettes liées aux amendes de police dressées par les radars automatiques et celles provenant des amendes de police forfaitaires et majorées, et d'autre part, les dépenses relatives aux systèmes automatiques de contrôle et sanction, à la modernisation du permis de conduire, à la généralisation du procès-verbal

électronique, au reversement du produit des amendes aux collectivités territoriales et au désendettement de l'État.

Les collectivités percevront 53 % du total du produit des amendes forfaitaires et des amendes forfaitaires majorées (après prélèvement au profit du Fonds interministériel de prévention de la délinquance et financement du procès-verbal électronique) et toujours une fraction du produit des amendes radars. Le produit revenant aux collectivités au titre de 2012 a été estimé par le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à 695 millions d'euros, en hausse de 6 %.

Par ailleurs, comme votre rapporteur pour avis l'avait appelé de ses vœux l'année dernière et comme l'a entériné le Comité des finances locales le 3 mai 2012, un décret du 25 juillet 2011 a procédé à la revalorisation du montant de l'amende forfaitaire de stationnement, inchangée depuis 1986, de 11 euros à 17 euros à compter du 1^{er} août 2011. En effet, compte tenu des montants actuels des redevances de stationnement institués dans la plupart des communes, le montant de l'amende forfaitaire de première classe sanctionnant notamment le non respect des règles de stationnement payant, n'était plus dissuasif.

AMENDES DE POLICE ÉMISES DEPUIS 2001
(en millions)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2007	2008	2009	Variation 2008/2009
21,2	22,4	26,3	25,8	24	25,4	25,9	25,1	25,9	25,1	25,9	3,46 %

Source : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Du fait de l'absence de réponse du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État aux questions posées par votre rapporteur pour avis, il est incapable de juger des résultats de la généralisation du procès-verbal électronique décidée par la loi de finances pour 2011. Selon le ministère de l'Intérieur, cette réforme devait permettre une progression estimée entre 10 à 15 points du taux de recouvrement des amendes forfaitaires, sur la base des résultats obtenus pendant la phase de test du procès-verbal électronique.

Au total, votre rapporteur pour avis juge que l'augmentation prévue de 6 % du produit des amendes a été sous-estimée ; comme ce crédit fait traditionnellement l'objet d'un ajustement en loi de finances rectificative de l'année suivante, pour tenir compte du produit réellement encaissé, le montant des amendes effectivement perçues devrait permettre de distribuer des concours sensiblement supérieurs à ceux des années précédentes. Cela semble d'autant plus justifié que ces sommes sont destinées à financer des programmes d'investissement dans la prévention de l'insécurité routière.

*

* *

Ainsi votre rapporteur pour avis ne peut que constater l'ambivalence de la stabilisation des crédits consacrés aux collectivités territoriales : les marges de manœuvre qui ont été maintenues, et dont la répartition incombera au Comité des finances locales et donc aux élus locaux directement, se fera par un sacrifice des évolutions naturelles des dotations, au détriment des communes qui connaîtront un accroissement démographique notable.

II.- LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent projet de finances n'est pas uniquement caractérisé par un gel des principales dotations bénéficiant aux collectivités territoriales. Au sein de chaque enveloppe, l'accent est mis sur une redistribution entre les collectivités par l'instauration d'une péréquation horizontale, ainsi que la poursuite du renforcement du caractère péréquateur de certaines dotations versées par l'État.

A. LA MISE EN PLACE DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE PAR LE FONDS DE PÉRÉQUATION DES RECETTES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES (FPIC)

Ce nouvel instrument de péréquation horizontale vient compléter le fonds de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) entre les départements mis en place en 2010 et qui s'élève à 440 millions d'euros.

Il devrait être complété en 2013 par un fonds de péréquation assis sur la croissance de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Ce dernier instrument apparaît à votre rapporteur pour avis plus que nécessaire pour compléter les dotations péréquatrices et assurer un juste partage des fruits de la croissance.

1. Le nouvel instrument de solidarité au sein du bloc communal

L'article 125 de la loi de finances initiale pour 2011 avait arrêté les grands principes de cette mise en place d'une péréquation horizontale.

L'article 58 du présent projet de loi de finances initiale instaure donc un fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales (FPIC). Le fonds de 250 millions d'euros en 2012 doit atteindre 500 millions en 2013, 750 millions en 2014 et un milliard à partir de 2015, afin de représenter alors 2 % des recettes fiscales locales.

Les communes et leurs groupements feront l'objet d'un prélèvement en fonction de leur richesse, calculée par un indicateur, le potentiel financier agrégé, défini au niveau de chaque territoire intercommunal en agrégeant la richesse de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) avec celle de ses communes membres, permettant ainsi de comparer les EPCI entre eux quel que soit leur mode d'organisation. Ce potentiel financier agrégé sera déterminé en additionnant toutes les ressources fiscales des communes et intercommunalités ⁽¹⁾, y compris la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et la garantie individuelle de ressources, avec la dotation forfaitaire des communes.

(1) Potentiel fiscal, élargi aux prélèvements sur le produit des jeux, surtaxes sur les eaux minérales, taxes sur les remontées mécaniques et redevances des mines.

En revanche, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe d'aménagement, la taxe de séjour et le versement transport ne seront pas inclus dans le calcul de la richesse locale. Toutes les dotations de péréquation ne seront pas non plus prises en compte. Le montant des contributions sera plafonné à 15 % des ressources fiscales de chaque ensemble intercommunal ou commune isolée.

Les collectivités participeront au fonds en fonction de leur taille démographique. Seules seront prélevées les communes et les EPCI dont le potentiel financier agrégé sera supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen de chaque strate.

Le prélèvement sera réparti entre l'EPCI et ses communes membres au prorata de leurs ressources fiscales respectives (les attributions de compensation seront cependant déduites pour l'EPCI). Une intercommunalité pourra opter pour une autre répartition du prélèvement si l'organe délibérant de l'EPCI le décide à l'unanimité.

Dans le cadre du groupe de travail du Comité des finances locales qui a organisé la concertation sur les modalités de mise en œuvre du FPIC, plusieurs hypothèses relatives au mode de calcul du prélèvement ont été étudiées. Il était envisageable de mettre en place d'un prélèvement calculé de façon uniforme en fonction du potentiel financier agrégé, quelle que soit la taille de la commune ou de l'EPCI concerné, ou de prévoir que l'évaluation de la richesse se ferait par comparaison avec celles des communes et EPCI situées dans la même strate démographique. L'option retenue dans le cadre du présent projet de loi de finances se fonde sur les six strates démographiques traditionnelles⁽¹⁾, ce qui évitera de concentrer l'essentiel du prélèvement sur les ensembles les plus peuplés. Au total, suivant les strates, de 40 à 60 % des EPCI et communes isolées seront contributrices.

Les reversements seront calculés à l'échelle des intercommunalités en fonction d'un indice de richesse et de charges (potentiel financier agrégé, revenu par habitant, population). 50 % des collectivités classées dans l'ordre décroissant de leur indice de ressources et de charges pourront bénéficier d'une attribution au titre du FPIC. Les sommes seront ensuite réparties entre l'EPCI et ses communes membres au prorata des ressources fiscales de l'EPCI et de ses communes membres. S'il le décide à l'unanimité de ses membres, l'organe délibérant de l'EPCI pourra déterminer librement la répartition des versements entre l'intercommunalité et les communes membres.

Dans le système proposé, une commune ou un EPCI pourront ainsi être à la fois contributeur et bénéficiaire : selon les projections de la direction générale des collectivités locales, cela représentera 3 millions d'euros, réduisant la péréquation nette à 247 millions d'euros en 2012.

(1) Moins de 10 000 habitants, 10 000 à 19 999 habitants, 20 000 à 49 999 habitants, 50 000 à 99 999 habitants, 100 000 à 199 999 habitants, 200 000 habitants et plus.

S'il est plus équilibré et moins péréquateur que le scénario dans lequel aucune state n'est prise en compte dans le prélèvement, le schéma en six strates apparaît relativement favorable aux petites communes et petits EPCI, et ainsi au monde rural. En effet, les simulations de la DGCL montrent que les states de collectivités inférieures à 20 000 habitants recevront plus d'argent qu'elles n'en verseront. Le solde des contributions et des versements sera même positif de 17,6 millions d'euros pour les communes et groupements de moins de 10 000 habitants. A l'inverse, les plus grandes collectivités seront déficitaires, mais dans une moindre mesure. Pour les villes et groupements de plus de 200 000 habitants, la différence entre les contributions et les reversements atteindra un déficit de 12,9 millions d'euros.

Les contributions au fonds représenteront en 2012, pour les ensembles intercommunaux, une somme comprise dans une fourchette de 4,15 euros à 6,62 euros par habitant selon les strates. La contribution des communes non encore regroupées en intercommunalité sera supérieure, puisqu'elle oscillera entre 11,82 euros et 20,05 euros par habitant.

S'agissant des communes et EPCI situés outre-mer, la spécificité de leur régime fiscal et la faiblesse de leurs ressources propres a conduit à leur appliquer un mécanisme de dotations : 13 millions d'euros leur seront dédiés en 2012.

2. Le maintien du dispositif spécifique du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)

L'article 59 du projet de loi de finances modifie le dispositif du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), créé par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, afin de l'adapter à la réforme de la fiscalité directe locale et à améliorer les règles de répartition du fonds dans une optique plus péréquatrice. En effet, celui-ci était assis sur une définition du potentiel financier assis sur les bases et les taux de taxe professionnelle. Un régime simplifié, assis sur le potentiel financier pour le prélèvement et un indice synthétique de ressources et de charges pour les versements, lui est donc substitué.

Ce régime de péréquation affecte l'ensemble des communes de l'Île-de-France. Les contributions sont exigibles des communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen de l'Île-de-France. Cependant, la contribution exigible est plafonnée de trois manières différentes :

— le prélèvement ne peut excéder 10 % – au lieu de 5 % auparavant – du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ;

— il ne peut être supérieur de 50 % au prélèvement opéré au titre du FSRIF en 2009 ;

— les communes contributrices pour la première fois bénéficient d'un abattement de 50 % sur leur cotisation.

L'attribution des versements du FSRIF se fonde sur un indice synthétique de ressources et de charges comprenant le potentiel financier de la commune (pour 50 %), le revenu de ses habitants (pour 25 %) et la proportion de logements sociaux (pour 25 %).

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, le rôle spécifique du FSRIF en Île-de-France est conforté de deux manières, de part son articulation avec le FPIC, mais aussi par la montée en puissance des ressources qui lui seront affectées.

Le mécanisme de redistribution instauré pour le FPIC viendra s'ajouter à celui du FSRIF ; la solidarité entre toutes les communes de l'Île-de-France ne viendra pas exclure celles entre tous les acteurs du bloc communal. En amont de la répartition du FPIC, le prélèvement ou la contribution au FSRIF sera prise en compte dans le calcul du potentiel financier agrégé.

L'article 59 prévoit également un mécanisme de plafonnement des contributions dues au titre des deux dispositifs : la combinaison des deux prélèvements péréquateurs ne pourra excéder 15 % des ressources fiscales prises en compte dans le calcul du potentiel financier agrégé.

En outre, le montant prévisionnel des ressources affectées au FSRIF sera substantiellement revalorisé pour les années à venir : de 189 millions en 2011, ses ressources seront fixées à 210 millions d'euros en 2012 et devraient atteindre 250 millions d'euros en 2015.

B. UNE MOINDRE PROGRESSION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE

Malgré le gel des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sur la période triennale 2011-2013, des marges ont été conservées afin de garantir un renforcement de la péréquation verticale, mais dans une proportion moindre que les années précédentes.

Les dotations péréquatrices seront ainsi réévaluées : la dotation de solidarité urbaine (DSU) augmentera ainsi de 60 millions d'euros et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 39 millions d'euros, soit une hausse équivalente des deux dotations de 4,6 %, alors qu'elles avaient augmenté de 6 % en 2011.

ÉVOLUTION DE LA DGF ET DE SES DOTATIONS PÉRÉQUATRICES DEPUIS 2006
(en millions d'euros)

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2006-2011
Ensemble de la DGF	38 106	39 209	40 053	40 854	41 093	41 265	8,3%
<i>Inflation constatée ou prévue (en moyenne annuelle) ⁽¹⁾</i>	+ 1,6 %	+ 1,5 %	+ 2,8 %	+ 0,4 %	+ 1,5 %	+ 2,2 %	
Dotation de solidarité urbaine (communes)	880	1 000	1 093	1 163	1 234	1 311	49,0%
Dotation de solidarité rurale (communes)	572	650	711	756	802	852	49,0%
Dotation nationale de péréquation (communes)	652	662	687	699	713	755	15,8%
Dotation d'intercommunalité (communes)	2 144	2 249	2 329	2 428	2 542	2 590	20,8%
Dotation de péréquation urbaine (départements)	473	519	555	554	559	557	17,8%
Dotation forfaitaire minimale (départements)	634	696	744	784	794	825	30,1%
Dotation de péréquation des régions	114	132	152	170	177	183	60,5%
Total des dotations péréquatrices au sein de la DGF	5 469	5 908	6 272	6 554	6 821	7 074	29,3%
Proportion de la DGF consacrée aux dotations péréquatrices	14,4 %	15,1 %	15,7 %	16 %	16,6 %	17,1 %	18,8%

Sources : ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, INSEE et documents budgétaires.

1. La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

Créée par la loi du 13 mai 1991 et modifiée par la loi du 26 mars 1996, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) est une composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes. Elle a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées.

Alors que le montant de la DSU s'élevait en 2001 à 552 millions d'euros, il atteint aujourd'hui plus de 1,310 milliard d'euros. Les sommes allouées à la péréquation urbaine au moyen de cette dotation ont donc augmenté de 137 % en dix ans.

Dans la catégorie des communes de 10 000 habitants et plus, 731 d'entre elles ont été bénéficiaires d'une attribution individuelle au titre de cette dotation contre 726 en 2010 ; 113 communes étaient éligibles dans la catégorie des communes de plus de 5 000 habitants et de moins 9 999 habitants contre 111 en 2010.

(1) Moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation calculé par l'INSEE pour les années 2005 à 2010 et, pour l'année 2011, prévision d'inflation inscrite au projet de loi de finances pour 2012.

Afin d'éviter tout saupoudrage, la DSU a été progressivement orientée vers les communes les plus défavorisées, suivant les orientations exprimées par le Comité des finances locales. Ainsi, en 2011, elle a bénéficié aux 250 premières communes de 10 000 habitants et plus et aux 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants, classées suivant un indice synthétique de ressources et de charges.

La répartition se fonde sur un mécanisme de répartition à trois niveaux :

— les communes éligibles en 2012 et déjà éligibles en 2011 percevront une attribution égale à celle de 2011 ;

— les communes classées, en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges, dans la première moitié de la strate des communes de 10 000 habitants et plus, bénéficieront d'une dotation égale à celle de 2011 majorée du taux d'inflation prévu par le présent projet de loi finances, soit 1,7 % ;

— les 250 premières communes de la catégorie des communes de 10 000 habitants et plus et les 20 premières communes de la strate des communes de 5 000 à 9 999 habitants bénéficieront, en plus de leur attribution de droit commun, d'une « DSU cible ». Alimentée par la progression entre 2011 et 2012 du montant total de DSU alloué aux communes de métropole, cette « DSU cible » est répartie entre les deux catégories démographiques au prorata de leur population dans le total des communes bénéficiaires.

2. La dotation de solidarité rurale

Créée lors de la réforme de la DGF prévue par la loi de finances pour 1993, la dotation de solidarité rurale (DSR) procède d'une extension de la dotation de développement rural, créée en 1992, à l'ensemble des communes rurales, sous des conditions d'éligibilité assez souples.

La loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 a créé une troisième part de la dotation de solidarité rurale, la part « cible ». Cette troisième part est destinée aux 10 000 communes les plus défavorisées parmi celles éligibles à au moins l'une des deux premières fractions de la DSR.

Cette dotation comporte ainsi depuis 2011 une fraction dite « bourgs-centres », une fraction de péréquation, et une fraction « cible ».

La création de la fraction dite de péréquation bénéficie à un très grand nombre de communes, puisque toutes les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur au double du potentiel financier moyen de leur strate démographique en bénéficient (34 387 communes concernées en 2011).

Depuis 2001, la dotation de solidarité rurale a augmenté de 123 %. Durant cette période, la fraction « bourgs-centres » a connu une évolution de 180 % et la fraction « péréquation » une évolution de 86 %. Cette progression résulte du choix du Comité des finances locales de faire évoluer la DSR comme la dotation de

solidarité urbaine et de cohésion sociale et d'accorder une progression plus dynamique à la fraction « bourgs-centres ».

En 2012, la DSR devrait progresser de 39 millions. Ces crédits devraient être prioritairement affectés à la fraction péréquation de la DSR.

III.- LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En 2010, les collectivités locales, bénéficiant d'un environnement conjoncturel plus favorable, ont limité la réduction de leurs marges de manœuvre grâce à l'embellie fiscale due pour l'essentiel aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO). De plus le dispositif transitoire lié à la réforme de la fiscalité locale a préservé leurs recettes fiscales directes.

La réforme de la fiscalité locale, avec la suppression de la taxe professionnelle et la réaffectation des ressources fiscales, a eu des impacts sur la préparation des budgets 2011, qui ont dû prendre en compte deux facteurs impactant l'évolution de leurs ressources :

— la stabilisation en valeur du montant des concours financiers de l'État à leur niveau de 2010, prévue par la loi de finances 2011,

— mais aussi le caractère « provisoire » des informations fournies sur les recettes générées par les nouveaux impôts mis en place par la réforme des collectivités locales, les collectivités devant établir leurs projets de budget à partir d'estimations de rentrées fiscales pouvant être rectifiées en cours d'exercice.

La réforme de la fiscalité locale se traduit en 2011 par la redistribution des impôts « ménages » entre les différents niveaux de collectivités, la création de nouveaux impôts économiques et l'attribution de dotations de compensation pour préserver globalement leurs recettes fiscales.

A. DES BUDGETS PRUDENTS FACE AUX INCERTITUDES SUR LE NIVEAU DES RESSOURCES

Dans ce contexte, alors que les effets de la réforme ne sont pas encore précisément évalués, les budgets votés par les collectivités locales en 2011 prévoient une hausse de 2,7 % des dépenses totales ⁽¹⁾; les départements et les régions, pour lesquels les transferts de personnel sont achevés, envisagent de maintenir leurs coûts de personnel, et adoptent une attitude très prudente en termes d'investissement. Dans le secteur communal, les charges de personnel devraient croître moins rapidement que les années précédentes, et les dépenses d'investissement sont votées en forte hausse pour 2011, après avoir vu leur cycle modifié par le plan de relance de 2009.

(1) *Statistiques issues du rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2011, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guéné, rapporteur, 12 juillet 2011 et des réponses du ministère de l'Intérieur.*

1. Le bloc communal : la montée en puissances des établissements publics de coopération intercommunale

Les communes restent le premier acteur local avec un volume budgétaire global d'environ 93 milliards d'euros. Le secteur communal dans son ensemble représente un volume budgétaire de 123 milliards d'euros.

Pour le secteur communal, la montée en charge de l'intercommunalité se traduit encore en 2011 par une croissance plus soutenue des volumes budgétaires des groupements, en hausse de 4,6 %, par rapport à ceux des communes qui ne progressent que de 3 %. Dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, les communes bénéficient du transfert des parts départementale et régionale de fiscalité. Le secteur communal conserve un pouvoir de taux, portant sur les ménages essentiellement et sur les entreprises, via la cotisation foncière des entreprises.

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 1,7 % pour les communes et de 3,1 % pour les groupements. Groupements et communes prévoient de modérer la hausse des dépenses de personnel, respectivement 5,2 % et 1,8 %. Les communes prévoient en 2011 des dépenses d'investissement en hausse de 5,8 % et les groupements de 8,4 %. En effet en 2010, contrairement au schéma traditionnel de dépenses d'équipement lié au cycle électoral, les communes ont réduit leur niveau de dépenses, après avoir anticipé leurs efforts d'investissement en 2009, encouragées par la mise en place du plan de relance

2. Le dynamisme des bases fiscales des départements devrait leur permettre de faire face à la montée des dépenses sociales

Les départements pourraient globalement dégager des marges de manœuvre d'un niveau modeste, soit équivalent à 2010, avec un taux d'épargne brute d'environ 13 %.

Selon les premiers éléments des budgets primitifs, les dépenses d'intervention devraient continuer à augmenter à un rythme comparable à 2010, sans doute un peu moindre si l'amélioration du marché du travail se confirme en 2011.

Les départements, qui devraient pouvoir maintenir globalement le niveau de leur excédent de fonctionnement, prévoient à nouveau une réduction notable des dépenses d'équipement et des subventions versées.

Les départements prévoient une progression des dépenses de fonctionnement de 3,7 %, envisageant une stagnation des charges à caractère général. La croissance des dépenses d'intervention (aide sociale) devrait légèrement ralentir avec une augmentation de 4,2 %. Comme en 2010, les départements devraient contenir l'évolution des frais de personnel à 2,5 %.

Cependant, les recettes de fonctionnement devraient croître à un rythme équivalent : la tenue du marché immobilier permet d'envisager une hausse des droits de mutation à titre onéreux, tandis que les recettes fiscales seront préservées.

Les recettes liées à la taxe foncière sur les propriétés bâties devraient croître d'environ 6 % par rapport aux recettes 2010, en raison d'un effet base important (4,4 %) et d'un effet taux de 1,5 %, car la majorité des départements n'ont pas augmenté les taux de foncier bâti.

L'évolution des droits de mutation devrait être favorable aux finances des départements. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) payés sur chaque transaction immobilière, qui profitent pour l'essentiel aux départements, mais aussi pour partie aux communes, sont en forte augmentation : le ministère de l'Intérieur a indiqué à votre rapporteur pour avis que les DMTO perçus entre janvier et août 2011 ont progressé de 21,47 % par rapport aux recettes constatées sur la même période l'année précédente. Ainsi ces recettes supplémentaires engendrées par la reprise du marché immobilier pourraient représenter de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, augmentant d'autant le total prévisionnel de 8,15 milliards.

C'est pourquoi le VII de l'article 53 du présent projet de loi de finances ouvre la possibilité au Comité des finances locales de mettre en réserve une partie des ressources du Fonds national de péréquation des DMTO des départements, en vue de report pour des années moins favorables. En effet, les annonces faites concernant la hausse de la fiscalité sur la revente des biens immobiliers autres que la résidence principale pourront avoir comme effet une anticipation de certaines ventes avant le 1^{er} février 2012, date d'entrée en vigueur du nouveau régime fiscal.

Enfin, la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) connaîtra en 2012 une progression de 5 % par le seul dynamisme de ses bases, pour représenter 623 millions d'euros.

Par ailleurs, l'article 83 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a permis la mise en place de deux fonds exceptionnels dotés de 75 millions d'euros chacun pour venir en aide aux départements les plus fragiles, pris en ciseaux entre la stagnation de leurs recettes et l'envolée de leurs dépenses, en particulier leurs dépenses sociales.

Le premier a été réparti automatiquement entre les trente départements les plus fragiles. Le second, destiné aux départements qui en font la demande, fera l'objet d'une répartition entre sept départements, qui ont une marge quasi-nulle entre leurs dépenses de fonctionnement et les recettes : il a ainsi été annoncé en septembre 2011 que la Corrèze et le Haut-Rhin percevraient entre 11 et 12 millions d'euros, le Tarn, le Cher et le Val-d'Oise toucheraient entre 8 et 10 millions d'euros, et la Nièvre et les Ardennes auraient entre 6 et 7 millions.

Avec des prévisions d'investissement moindre qu'en 2010, les départements auraient moins recours à l'emprunt qu'en 2010. La dette globale des départements atteindrait plus de 31 milliards d'euros fin 2011.

3. Les régions devraient conserver leur capacité d'investissement

Les régions devraient en 2011 conserver des marges de manœuvre et prévoient des investissements d'un niveau comparable à celui de 2010.

Elles envisagent d'accroître leur montant de remboursement et de recourir plus faiblement à l'emprunt : elles devraient donc limiter la progression de leur stock de dette fin 2011.

Les dépenses de fonctionnement devraient croître de 2,2 % : les régions prévoient de maîtriser les charges de personnel par une augmentation limitée de 2,5 % et une hausse des dépenses d'intervention de 1,4 %.

Les recettes de fonctionnement seraient plus dynamiques qu'en 2010, en augmentation de 2,6 %, notamment en raison de l'imputation par quelques régions dans la section fonctionnement du budget de la fraction de TIPP supplémentaire au titre de la majoration « Grenelle ». Sous l'effet de la hausse des recettes de fonctionnement, plus rapide que les dépenses, les capacités d'autofinancement des régions se maintiennent à 5,7 milliards d'euros.

Les investissements devraient être en légère baisse de 1,1 % par rapport à 2010, tant au niveau des efforts d'équipement propre que des subventions versées aux autres collectivités.

Les régions prévoient d'augmenter leurs remboursements de dette de 3,3 % et de réduire leur flux de nouveaux emprunts de 9,7 %.

B. DES COLLECTIVITÉS QUI RESTENT FRAGILISÉES PAR LES NORMES IMPOSÉES

Dans une période budgétaire tendue, les collectivités territoriales sont aussi de plus en plus touchées par une « maladie de la norme », dénoncée en 2011 dans un rapport de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat.

La quasi-totalité des domaines d'intervention des collectivités territoriales est aujourd'hui impactée par l'inflation normative : *« Dans une société inquiète, voire angoissée, à la recherche du « zéro risque absolu », la norme a vite colonisé tous les secteurs de la sphère publique. Pour chaque question, pour chaque éventualité, pour chaque doute, la réponse est la même : légiférer ou régler. L'obligation ou l'interdiction, selon les cas, surgit, tel un réflexe conditionné ; elle*

s'impose dans son uniformité, sa rigidité et parfois son absurdité au responsable local, où qu'il soit et quelles que soient les circonstances locales »⁽¹⁾.

La norme, au lieu de protéger et d'assurer une sécurité juridique, devient une source d'instabilité et de risque juridique. Ce constat n'est pas nouveau : les rapports publics du Conseil d'État en 1991 et 2006 ont largement mis en lumière ce phénomène, qui n'impacte pas que les collectivités territoriales.

Si des efforts ont permis en 2011 d'actualiser ce constat, votre rapporteur pour avis souligne qu'il conviendrait désormais de passer aux actes.

1. Le rôle à étendre de la Commission consultative d'évaluation des normes

En réponse aux revendications des collectivités locales tendant à être mieux associées à l'élaboration des textes qui pèsent directement sur leur budget, la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a créé, au sein du Comité des finances locales, la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Installée depuis le 25 septembre 2008, cette nouvelle commission a fait sensiblement évoluer les pratiques en imposant aux administrations productrices de normes la réalisation systématique d'études d'impact financier des projets de texte réglementaire concernant les collectivités territoriales. La CCEN est ainsi venue modifier en profondeur les méthodes de travail des services administratifs et contribue directement à améliorer la qualité de la norme, à rationaliser la production normative et à mieux maîtriser les dépenses publiques.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la CCEN est consultée obligatoirement sur l'impact financier des projets de texte réglementaire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, ainsi que sur les propositions de texte communautaire ayant un impact technique et financier sur les collectivités.

La Commission peut, en outre, être consultée par le Gouvernement sur tout projet de loi ou d'amendement ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales. Cette consultation n'est pas obligatoire et intervient à la discrétion du Gouvernement qui n'a toutefois, à ce jour, jamais fait usage de cette faculté. A cet égard, la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics prévoit, au titre des mesures tendant à renforcer le rôle de la CCEN, que la consultation de la commission sur les projets de loi « *sera plus largement utilisée et devra donc être systématiquement anticipée* » par les ministères porteurs.

(1) Rapport d'information n° 317 (2010-2011) de M. Claude Belot, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, 16 février 2011.

La CCEN est ainsi dotée d'un champ de compétence très large épousant une part très significative de la production normative, sous le prisme de l'impact financier des normes pesant sur les collectivités locales. Elle n'a encore pas été consultée sur des projets de texte d'origine communautaire ni sur des projets de règlements édictés par les fédérations sportives agréées.

2. Une activité soutenue de la CCEN, conséquence de la production normative

Depuis son installation jusqu'en juillet 2011, la Commission s'est réunie à quarante-et-une reprises, soit plus d'une fois par mois, et a examiné au total 565 projets de texte. En effet, au-delà des séances mensuelles, la CCEN a été convoquée en urgence par le Premier ministre à cinq reprises et a ajouté à son programme de travail des séances supplémentaires chaque fin d'année.

La CCEN est chargée d'émettre un avis sur l'impact financier des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales. L'impact financier de la mesure projetée, qu'il soit négatif (engendrant un coût), positif (généralisant des recettes et/ou des économies) ou neutre, n'est pas un critère d'éligibilité à la CCEN mais l'objet même de l'examen d'un texte par la Commission.

Après deux années d'activité, il ressort des estimations contenues dans les fiches d'impact financier renseignées par les ministères porteurs que les 565 projets de texte réglementaire soumis à l'avis de la CCEN entre 2008 et 2011 ont généré :

- un coût pour les collectivités avoisinant les 2 milliards d'euros en année pleine ;
- environ 511,8 millions d'euros d'économies (par rapport au coût de la réglementation en vigueur) ;
- environ 702,2 millions d'euros de recettes potentielles.

La quasi-totalité des mesures soumises à la CCEN depuis son installation a reçu un avis favorable. A ce jour, la CCEN n'a émis que 8 avis défavorables sur 565 textes, dont 5 ont cependant été publiés. Parmi ceux-ci, un texte a intégré l'ensemble des observations formulées par la CCEN à l'appui de son avis défavorable, sans faire l'objet pour autant d'une saisine rectificative. Au premier semestre 2011, 6 textes ont reçu un avis défavorable, dont 4 ont donné lieu à une nouvelle présentation des textes après modification, accueillis finalement par un avis favorable de la CCEN.

Cette proportion d'avis favorables ne saurait signifier que la Commission n'exerce pas sa compétence de manière pleine et entière. En effet, si les représentants des élus ne sont pas défavorables, par principe, aux nouvelles normes concernant les collectivités territoriales et les admettent, dès lors qu'elles s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques, qu'elles se

justifient pour des raisons de sécurité ou que leurs coûts n'apparaissent ni disproportionnés ni illégitimes, la CCEN n'hésite pas à assortir ses avis de recommandations ou d'observations d'ordre général qui peuvent s'avérer suivies d'effet par les ministères.

Elle formule ainsi régulièrement des demandes de modifications rédactionnelles des textes soumis afin d'en préciser l'objet ou d'en limiter la portée et, par conséquent, de mieux en maîtriser le coût.

Par ailleurs, en application des dispositions du 1^{er} alinéa de l'article R. 1213-4 du code général des collectivités territoriales, le président de séance a usé à plusieurs reprises de son pouvoir de report de l'examen d'un texte à la séance suivante de la CCEN, les débats ayant mis en évidence la nécessité d'obtenir des éléments d'information supplémentaires ou ayant permis aux élus d'exprimer des réserves susceptibles d'être levées à l'issue d'une phase de concertation complémentaire.

La CCEN privilégie ainsi systématiquement la concertation et l'échange à l'opposition, ce qui explique le très faible taux d'avis défavorables émis à ce jour.

3. La mise en œuvre du moratoire sur les normes concernant les collectivités territoriales

Aux termes des circulaires du Premier ministre du 6 juillet 2010 et du 17 février 2011, le moratoire s'applique à l'ensemble des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France ni par l'application des lois, c'est-à-dire aux cas où le pouvoir réglementaire intervient de manière autonome, à savoir :

— aux dispositions réglementaires prises indépendamment de la mise en œuvre de la norme supérieure ;

— aux dispositions d'opportunité, c'est-à-dire aux dispositions qui, bien qu'intégrées dans un texte réglementaire d'application d'une loi récemment adoptée ou de transposition d'une directive européenne, excèdent ce qui est « *strictement commandé par la norme supérieure* » et dont l'absence ne ferait pas obstacle à la mise en œuvre de la norme supérieure ;

— et enfin, aux dispositions qui modifient des textes d'application d'une disposition législative ou réglementaire ou d'une stipulation de droit international édictées antérieurement.

En revanche, les dispositions d'application d'une loi récemment votée ou d'une directive européenne à transposer ne relèvent pas du moratoire dès lors qu'elles n'excèdent pas ce qui est « *strictement commandé par la norme supérieure* », même si l'administration dispose d'une marge d'appréciation et doit

choisir entre plusieurs scénarios de mise en œuvre possibles, plus ou moins contraignants pour les collectivités territoriales.

De même, ne relèvent pas du moratoire les prescriptions édictées par les fédérations sportives dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire. En effet, en application des dispositions des articles L. 131-14 et suivants du code du sport, les fédérations agréées détiennent le pouvoir d'organiser ou d'autoriser les compétitions sportives et reçoivent à cette fin « *délégation du ministre chargé des sports* » pour édicter « *les règles techniques propres aux disciplines qu'elles représentent* », ainsi que « *les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés* ». L'exercice de ce pouvoir réglementaire, qui procède directement de la loi, ne saurait être encadré par une circulaire, même du Premier ministre.

Cependant, ce moratoire n'est pas absolu : si, par exception, l'édition d'une norme entrant dans le champ du moratoire apparaît absolument nécessaire à un ministre, il lui est loisible de solliciter du Premier ministre une dérogation au moratoire. Dans ce cas, selon les termes de la circulaire du 6 juillet 2010 précitée, le Premier ministre tient compte « *très strictement de l'avis rendu par la commission pour déterminer si le projet peut être adopté* ».

Il ressort des statistiques de la CCEN que, depuis l'entrée en vigueur effective du moratoire, soit à compter de la séance de septembre 2010, et jusqu'à juillet 2011, la Commission a été consultée sur 230 textes, dont 89 relevaient du moratoire, soit 38,7 % des textes examinés sur la période. Depuis l'entrée en vigueur du moratoire, le nombre moyen de textes examiné par séance s'élève à 16,43 textes, légèrement supérieur à celui constaté sur la période préalable au moratoire (13,5 textes par séance). Cette augmentation trouve avant tout son explication dans la production des décrets et arrêtés d'application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II ».

Ainsi, à l'inverse, le nombre de textes soumis non commandés par l'application d'une norme de rang supérieur a légèrement diminué depuis l'entrée en vigueur du moratoire : alors que la part des textes « autonomes » représentait 43 % des textes soumis à la CCEN entre septembre 2008 et juillet 2010 (145 textes sur 337 soumis), elle s'élève, sur la période de septembre 2010 à fin juillet 2011 à 38,7 % (89 textes sur 230).

Au-delà des flux, le bilan du moratoire s'apprécie au regard des coûts générés par les textes adoptés en dérogation au moratoire et au regard des avis émis par la CCEN à leur égard.

Si la très grande majorité des 89 projets de texte soumis entrant dans le champ du moratoire n'ont emporté aucun coût pour les collectivités territoriales, certains d'entre eux présentaient un impact financier significatif sans pour autant faire l'objet d'un avis défavorable, ce qui souligne que les élus membres de la

CCEN, pourtant très attentifs au respect du moratoire, n'entendent pas l'invoquer de manière absolue. Ainsi, par exemple, la CCEN a émis un avis favorable à l'égard des textes portant revalorisation du RMI-RSA et RSO ⁽¹⁾ – dont l'impact sur les départements est évalué à 120,6 millions d'euros au titre de 2011, du décret portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique, dont le coût pour les collectivités est évalué à 100,27 millions d'euros en année pleine, et du décret reconduisant la garantie individuelle du pouvoir d'achat, représentant 82 millions d'euros dont 16,5 millions d'euros à la charge des collectivités. Au total, l'évaluation du coût sur les collectivités, en année pleine, des textes soumis en dérogation au moratoire s'élève à 341,3 millions d'euros.

A *contrario*, certains textes présentés en dérogation au moratoire ont généré des économies estimées à 3,4 millions d'euros, au titre principalement du décret relatif aux conditions de conclusion des contrats uniques d'insertion pour le compte de l'État et modifiant la participation mensuelle du département au financement de l'aide versée à l'employeur au titre des contrats initiative emploi, ainsi que des recettes, de l'ordre de 16 millions d'euros en 2011 et de 30 millions d'euros en année pleine, au titre du décret revalorisant le montant de l'amende forfaitaire pour les contraventions de la première classe prévues par le code de la route en matière d'arrêt et de stationnement.

Le seul projet de texte relevant du moratoire soumis à la CCEN entre septembre 2010 et juillet 2011 qui a reçu un avis défavorable portait sur les modalités d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), à la charge de l'État.

Enfin, les effets du moratoire s'apprécient également dans la nature des débats et la qualité de l'analyse des élus sur la portée des textes soumis, sur leur situation par rapport au moratoire et, le cas échéant, sur le caractère proportionné des mesures d'application qu'ils proposent.

Ainsi, si le moratoire n'a pas conduit à un assèchement de la production normative, il a permis de renforcer le poids de la CCEN et des élus dans ce processus afin d'améliorer la qualité de la norme et son efficacité.

4. Le nécessaire examen du stock des normes réglementaires

Dans le cadre de la circulaire du 6 juillet 2010, le Premier ministre a informé les ministres qu'il saisissait « *ce jour les présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France, afin qu'ils [lui] fassent connaître les domaines dans lesquels une révision générale des normes devrait être, selon ces associations, prioritairement engagée en raison des dépenses qu'elles engendrent pour les*

(1) Créé en 2001 et versé uniquement dans les départements d'outre-mer, le revenu de solidarité (RSO) est un dispositif s'adressant aux personnes bénéficiaires du RMI-RSA depuis au moins deux ans, âgées d'au moins 50 ans, et qui s'engagent sur l'honneur à quitter définitivement le marché du travail.

collectivités, et de préciser, dans ces domaines, les normes qui leur paraissent devoir être révisées. »

Cette nouvelle mission consistera à s'interroger sur l'opportunité de pérenniser en l'état les dispositifs examinés ou à identifier les axes de simplification et les perspectives d'économies susceptibles de justifier une modification de la norme (allègement de normes techniques, simplification de procédures, relèvement de seuils, éléments constitutifs des tarifications, etc.).

Votre rapporteur pour avis se félicite de l'engagement de cette démarche, mais regrette que le Parlement, et notamment ses commissions, ne soient pas plus directement associées à cette démarche.

Dans le même esprit, en mars dernier, le sénateur Éric Doligé s'est vu chargé le 17 janvier 2011 par le Président de la République d'un mission afin de proposer « *des mesures de simplification, ambitieuses et concrètes, pour desserrer les contraintes et alléger les coûts excessifs qui pèsent sur nos collectivités territoriales, en [s']attachant à identifier les normes qui doivent être prioritairement modifiées en raison de leur caractère inadapté et coûteux* ».

M. Éric Doligé a remis au chef de l'État le 16 juin 2011 un rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales comprenant 268 propositions de simplification, se rapportant à 15 secteurs jugés prioritaires. Des propositions qui émanent pour une bonne partie des élus et des fonctionnaires territoriaux consultés par l'auteur du rapport.

Les normes en tous genres issues des lois, décrets, arrêtés, circulaires ou règlements seraient au nombre de 400 000 et ce stock en constante augmentation. Censées garantir la qualité du service public, beaucoup d'entre elles sont en réalité rigides et ne laissent aucune marge de manœuvre dans leur application à des collectivités pourtant très diverses. Les procédures qu'elles prévoient sont parfois lourdes et longues, ou génèrent des « tracasseries administratives ». Elles peuvent aussi s'avérer plus exigeantes que les normes européennes.

Sur le terrain, les élus ont fait part à l'auteur du rapport qu'ils avaient l'impression que l'État se défiait d'eux, ou présumait qu'ils sont « *incapables de remplir l'objectif de la norme en dehors d'un cadre prédéterminé* ». Le paradoxe, reste que les autorités nationales croient bien faire. « *La volonté de réformer, d'améliorer, de répondre à l'urgence médiatique pousse le législateur et les administrations centrales à l'élaboration constante de règles nouvelles. Cette croyance inconditionnelle dans les vertus de la norme, dans sa capacité à améliorer l'intérêt général favorise un certain zèle normatif* ». Votre rapporteur pour avis ne peut que souscrire à sa conclusion : « *Entre les collectivités locales et l'échelon central, l'incompréhension est grandissante* ».

Or, cet empilement de normes inadaptées génère des lenteurs administratives et des surcoûts qui pénalisent les initiatives locales et, globalement, la compétitivité économique du pays.

M. Éric Doligé propose de stopper l'inflation normative et de diminuer le stock de textes applicables grâce à des objectifs chiffrés de textes à supprimer, constituant un « programme de réduction annuel des normes ».

Ceci nécessitera bien un changement de culture et de méthodes : le sénateur Doligé propose ainsi la mise en place d'un outil de planification de l'ensemble de l'activité réglementaire venant encadrer l'activité normative des ministères. Il s'agirait aussi d'« *imposer un objectif normatif plutôt qu'un moyen* » et, encore, de privilégier les référentiels de bonnes pratiques aux textes réglementaires, comme cela se pratique au Royaume-Uni.

Se faisant l'écho des souhaits exprimés par votre rapporteur dans son rapport pour avis relatif au projet de loi de finances pour 2011, le sénateur Doligé invite le pouvoir normatif à mieux associer les collectivités à la définition des règles afin que leurs spécificités soient prises en compte, au moyen d'un principe inscrit dans le texte constitutionnel.

Deux solutions sont proposées pour sa mise en œuvre :

— l'élargissement des compétences du Comité des finances locales à l'évaluation des politiques locales : votre rapporteur pour avis avait demandé que « *la saisine de la CCEN devienne obligatoire pour les projets de loi, et que ses avis deviennent obligatoirement conformes afin d'assurer les collectivités territoriales de l'engagement réel de l'État dans cette démarche* » ;

— la création d'une autorité d'évaluation et du suivi de la législation locale dotée de représentants des collectivités et de l'État.

Après l'adoption des normes, M. Éric Doligé recommande que le dialogue entre l'État et les collectivités soit développé sous la forme d'instances locales de concertation au sein desquelles serait discutée la possibilité de déroger à la règle. Composées d'anciens élus, ces instances de médiation seraient aussi chargées d'examiner les conflits entre les collectivités locales et l'État sur l'application d'une norme.

Les conclusions de ce rapport nécessitant des modifications législatives ont été en partie transposées dans une proposition de loi déposée par le sénateur Éric Doligé le 4 août 2011. Cependant, votre rapporteur pour avis note aussi que la traduction de nombreuses propositions ne nécessiterait que l'adoption de règles réglementaires, voire de simples circulaires.

La proposition comprend de nombreuses innovations allant dans le sens de la simplification des procédures administratives : ainsi, elle propose la dématérialisation du recueil des actes administratifs pour les communes de plus de 3 500 habitants et de la publication des actes des collectivités, des mesures de simplification dans le domaine comptable (création et gestion de régie) et dans le fonctionnement des assemblées locales (dissolution d'un EPCI, délégation au maire, règlement intérieur des conseils généraux), des dispositions relatives à la

commande publique (simplification de la procédure appliquée aux accords-cadres).

La proposition de loi introduit le principe de proportionnalité des normes et celui de leur adaptation à la taille des collectivités, en permettant au préfet d'accorder des dérogations dans l'application des textes réglementaires, notamment dans trois domaines :

— l'accessibilité des établissements recevant du public (en cas d'impossibilité technique ou de coût exorbitant des aménagements) ;

— la restauration collective (qualité nutritionnelle des repas) ;

— l'agrément des assistants maternels et familiaux (adaptation des critères d'agréments par le conseil général).

Il propose en outre que la CCEN se voit confier le soin de procéder régulièrement, en sériant les domaines, à une revue du « stock des normes », en recensant et en évaluant les évolutions législatives et réglementaires intervenues dans les cinq années précédentes, et en proposant les simplifications ou suppressions jugées nécessaires. Le Gouvernement aura l'obligation d'indiquer, dans un délai de six mois, les suites qu'il entend donner à ces propositions.

Les fédérations sportives devraient soumettre à la CCEN les règlements fédéraux. Dans chaque département, une commission consultative des normes assisterait le préfet dans le travail d'adaptation des textes réglementaires.

5. L'entrée en vigueur des dispositions de la loi de réforme des collectivités territoriales limitant les cofinancements va obliger à remettre en cause les habitudes prises

À compter du 1^{er} janvier 2012, plusieurs dispositions du titre IV de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales vont entrer en application :

— le nouvel article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) introduit par l'article 76 de la loi, qui oblige les collectivités territoriales et leurs groupements à assurer une participation minimale de 20 % de la part publique du financement des opérations d'investissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage ; dans l'esprit du législateur, il s'agit ainsi « *de responsabiliser plus nettement les maîtres d'ouvrage public, qui seraient contraints d'apporter au moins 20 % du montant des financements publics dont bénéficie un projet* »⁽¹⁾ ;

— la nouvelle rédaction de l'article L. 3312-5 et le nouvel article L. 4312-11 introduits par l'article 78, qui vise à rendre public, en annexe du

(1) Rapport n° 2779 fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, par M. Dominique Perben, 8 septembre 2010, p. 106.

compte administratif de la région et du département, un état récapitulatif des subventions attribuées au profit de chaque commune au cours de l'exercice afin de permettre « *une plus grande transparence dans l'attribution des subventions entre collectivités locales* ».

À partir de 2015, ces nouvelles dispositions sont appelées à se conjuguer avec celle de l'article L. 1611-8 du code général des collectivités territoriales qui prohiberont le cumul de subventions provenant de la région et du département sur un même projet local, à défaut d'adoption d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

Si la mise en place de ces schémas a fait l'objet d'un rapport détaillé ⁽¹⁾, votre rapporteur pour avis regrette que les questions spécifiques relatives à la limitation des financements croisés n'aient fait l'objet d'aucune étude d'impact ou de rapport relatif à sa mise en œuvre, alors que les projets des plus petites collectivités pourraient en subir notablement les effets.

(1) Rapport de M. Jean-Jacques de Peretti au Président de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, La liberté de s'organiser pour agir, juillet 2011.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 27 octobre 2011, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Philippe Richert, ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2012.

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le ministre chargé des collectivités territoriales, le président de la commission des lois, M. Jean-Luc Warsmann, et moi-même sommes heureux de vous accueillir.

Nous sommes réunis en commission élargie pour vous entendre présenter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2012. Comme vous le savez, la procédure de la commission élargie est destinée à permettre, entre le Gouvernement et les députés, des échanges aussi vivants que possible. Elle fait cette année l'objet d'une nouvelle organisation, résultant des conclusions du groupe de travail présidé par le président de l'Assemblée nationale. Pour la discussion de la présente mission, un temps global de trois heures a été fixé, les rapporteurs et les porte-parole des groupes disposant chacun de cinq minutes pendant que les autres auteurs de questions devront se limiter à deux minutes.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur le ministre, je suis très heureux de vous souhaiter la bienvenue au nom de la Commission des lois, avec laquelle vous avez noué d'excellentes relations de travail. Notre Commission est particulièrement attentive aux crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », en raison de la situation extrêmement tendue des finances publiques et des difficultés éprouvées par les collectivités locales pour accéder au crédit.

Au cours des derniers mois, la Commission des lois a travaillé à deux sujets d'une grande actualité. Le premier est bien sûr la recherche d'économies – nous souhaitons parvenir enfin à limiter les doublons, ces services développés concurremment par plusieurs collectivités territoriales et qui sont financés par les mêmes contribuables – et la lutte contre des dépenses dont l'utilité ne convainc pas entièrement. Dans le rapport intitulé « *Finances publiques : La France au pied du mur* » qu'elle a publié en 2009, la Commission s'est ainsi intéressée aux dépenses de communication.

Elle est d'autre part très soucieuse de simplifier le droit. La complexité des normes coûte très cher aux collectivités territoriales. Nous sommes déjà parvenus à en alléger ou supprimer quelques-unes. Je rends hommage au travail approfondi de la Commission consultative d'évaluation des normes, présidée par Alain Lambert, et je salue l'engagement de notre rapporteur des lois de simplification du

droit, Étienne Blanc, et de Pierre Morel-A-L'Huissier, qui vient d'être chargé d'une mission sur la simplification de normes qui pèsent parfois jusqu'à la caricature sur les territoires ruraux.

M. Philippe Richert, *ministre chargé des collectivités territoriales*. Le projet de loi de finances est marqué par un effort sans précédent de maîtrise des dépenses publiques, afin de ramener le déficit budgétaire de l'État à 4,5 % du PIB en 2012 – sachant que le taux de croissance prévu peut être revu à la baisse. Cet objectif oblige tous les acteurs publics à prendre part à l'effort, et les collectivités territoriales sont invitées à y contribuer pour 200 millions d'euros.

L'effort de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) continuera toutefois de progresser. La répartition des dotations de péréquation s'effectuera à partir de la nouvelle définition du potentiel financier, qui tient compte des ressources fiscales des collectivités territoriales telles qu'elles se présentent après la suppression de la taxe professionnelle. Afin d'éviter des variations trop brutales dans les attributions de ces dotations, j'ai souhaité que la loi de finances intègre des systèmes de garantie pour les différentes dotations de péréquation communales et intercommunales. Ainsi, la durée des garanties de sortie pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), pour les premières fractions de la dotation de solidarité rurale (DSR) et pour la dotation nationale de péréquation (DNP) est portée à trois ans pour les communes qui cessent d'y être éligibles. En outre, les variations de DNP et de DSR ne pourront être inférieures à 90 % ni supérieures à 120 % du montant perçu l'année précédente. Comme vous le savez, les communes éligibles à la DSU bénéficient déjà d'une garantie de non-baisse.

La répartition doit enfin tenir compte de l'augmentation de la population et, surtout, de la couverture et de la rationalisation en cours de la carte intercommunale.

Le développement de la dotation d'intercommunalité a été provisionné à hauteur de 90 millions d'euros. Là encore, j'ai souhaité introduire des éléments de stabilisation : la dotation d'intercommunalité d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui ne change pas de catégorie ne pourra évoluer que dans les limites d'une fourchette comprise entre 90 % et 120 % du montant perçu l'année précédente.

La DSU devrait progresser d'au moins 60 millions d'euros l'an prochain, soit de 4,6 %. La progression de la DSR sera également de 4,6 %, soit de 39 millions d'euros. Le total des dotations de péréquation communale devrait donc dépasser trois milliards d'euros.

Ces augmentations, auxquelles s'ajouteront celle de la dotation de base, qui est fonction de la croissance démographique, et de la dotation d'intercommunalité, seront financées par trois types d'ajustement : un nouvel écrêtement du complément de garantie des communes, qui variera comme l'an dernier en fonction du potentiel fiscal, pour 140 millions d'euros ; l'écrêtement de

la dotation de compensation et de la compensation « part salaires » de la dotation forfaitaire des communes, pour 100 millions ; une baisse des variables d'ajustement.

Toutes les communes dont le potentiel fiscal est inférieur à 0,9 fois celui de leur strate démographique verront leur complément de garantie maintenu. Pour les autres, il sera écarté dans la limite de 6 %.

J'ai souhaité que le Comité des finances locales puisse pourvoir à d'autres équilibres. En particulier si, comme l'an dernier, la provision inscrite pour la dotation d'intercommunalité n'est pas entièrement consommée, il pourra réduire les prélèvements effectués sur le complément de garantie.

La péréquation horizontale connaîtra un développement sans précédent. Le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) redistribuera, dès l'an prochain, 250 millions d'euros ; au terme d'une montée en charge progressive, ce montant atteindra un milliard d'euros en 2015. Le prélèvement sera fait sur la base d'un potentiel financier agrégé – il intégrera toutes les ressources communales et intercommunales du territoire considéré – et élargi : il intégrera quelques recettes fiscales supplémentaires.

Pour plus d'équité, il se fera par strates. Ainsi, les petites communes ou intercommunalités bénéficieront davantage de ces moyens que les grandes. J'ajoute que ne pas procéder par strates aurait pour conséquence que de très fortes contributions seraient demandées aux grands collectifs, ce qui entraînerait le risque d'une remise en cause du dispositif lui-même.

M. Bernard Carayon, *rapporteur spécial de la Commission des finances pour la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et pour le compte spécial « Avances aux collectivités territoriales »*. La mission « Relations avec les collectivités territoriales » du budget général ne retrace qu'une petite partie des concours consentis par l'État à ces dernières. Empruntant des canaux multiples, l'effort total est supérieur à 50 milliards d'euros par an, soit 2,5 % du produit intérieur brut, et contribue au financement de l'ensemble des collectivités territoriales.

Même corrigée des effets des transferts de compétences, la dépense locale – 228,5 milliards d'euros, soit 20 % des dépenses d'administration publique – pèse sur les comptes publics et son évolution, sur les trente dernières années, a été plus rapide que celle du taux de croissance de notre économie.

Ce dynamisme de la dépense locale, dans le contexte de crise aiguë de la dette européenne, justifie que les collectivités territoriales soient associées à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État engagé par le Président de la République et le Gouvernement depuis le début de la législature. C'est pourquoi le Parlement a décidé, à compter du budget triennal 2011-2013, la stabilisation en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales, hors fonds de compensation de la TVA et hors compensation de la réforme de la taxe

professionnelle. Cette décision donne suite à l'une des propositions avancées par Gilles Carrez et Michel Thénault dans leur rapport de 2010 sur la dépense locale. Ils faisaient valoir que la stabilisation du montant des concours de l'État aux collectivités se justifierait non seulement par la nécessité de maîtriser les dépenses de l'État mais aussi par l'effet inflationniste du niveau des recettes sur les dépenses.

Étant donné ce gel en valeur des concours de l'État, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » connaissent une évolution excessivement contrainte, qui se combine avec la nature particulière des dotations financées. Définis par la loi, les critères d'éligibilité et d'indexation de ces dotations ne laissent aucune marge de manœuvre aux gestionnaires des programmes. Il n'est donc pas surprenant que les crédits de la mission soient presque intégralement reconduits en 2012. Ils s'élèveraient ainsi à 2 556 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 515 millions d'euros en crédits de paiement.

La répartition entre les quatre programmes de la mission est relativement déséquilibrée : les programmes 119, 120 et 121, qui retracent les dotations versées aux différents échelons locaux concentrent 2,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,18 milliards d'euros en crédits de paiement. Le programme 122, hétérogène, agrège d'une part des crédits versés à diverses collectivités au titre de la dotation générale de décentralisation ou d'aides exceptionnelles, pour 334 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et, d'autre part, les crédits finançant certaines dépenses de support de la direction générale des collectivités locales, à hauteur de 1,9 million d'euros.

On voit que, pour ces crédits, l'essentiel réside dans l'analyse du contexte macroéconomique et fiscal dans lequel évolueront en 2012 les concours aux collectivités territoriales. Gageons que nos collectivités sauront prendre leur part dans l'effort de redressement des finances publiques.

J'ai, monsieur le ministre, trois questions à vous poser.

Île-de-France exceptée, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, dont seul le volet « communes défavorisées » a été maintenu en 2011 pour un montant de 449,7 millions d'euros, constituent l'unique mécanisme de péréquation horizontal communal en vigueur. Quel sera leur avenir à mesure que montera en charge le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) créé par l'article 58 du présent projet ?

Les bases du FPIC avaient été jetées l'an dernier par l'article 125 de la loi de finances. Il était prévu que l'EPCI reverse au moins 50 % des sommes distribuées par le fonds à ses communes membres et que le montant de ces reversements puisse être déterminé à la majorité qualifiée, selon des critères librement fixés. En dépit de quelques imprécisions, ce dispositif avait le mérite d'encourager la négociation au niveau local plutôt que de s'en remettre à une

répartition strictement proportionnelle déterminée par la loi. Le Gouvernement accepterait-il d'assouplir ce dispositif afin d'encourager la conclusion d'accords locaux, au sein des EPCI, pour organiser la redistribution entre communes membres ?

L'Assemblée nationale a créé au mois de juin une commission d'enquête sur les emprunts dits toxiques souscrits par les collectivités locales. Le Gouvernement estimait à l'époque à 7 milliards d'euros l'encours de produits structurés toxiques ; selon la Cour des comptes, il serait plutôt compris entre 10 et 12 milliards d'euros. Pour une estimation plus précise de cet encours, un recensement paraît indispensable. L'obligation de présenter, à compter de 2011, en annexe des documents budgétaires, la structure de la dette de chaque collectivité locale suivant la classification retenue dans la charte de bonne conduite a été prévue par circulaire ; elle fournit désormais le cadre qui faisait jusqu'ici défaut pour réaliser un suivi statistique. Vos services ont-ils lancé un recensement en exploitant ces annexes comptables ? Quand les données seront-elles disponibles ? Quels sont les premiers éléments à votre disposition ?

M. Manuel Aeschlimann, *rapporteur pour avis de la Commission des lois*. La France s'est engagée depuis deux ans dans une politique de consolidation budgétaire visant à redresser les finances publiques. Pour la seconde année consécutive, les collectivités territoriales vont participer à cet effort en voyant les transferts consentis par l'État en leur faveur stabilisés au niveau atteint en 2010. Elles seront donc doublement touchées par la crise : par la baisse en volume de leur dotation et par les risques de raréfaction du crédit nécessaire à leurs investissements. Mais elles seront aussi plus solidaires, grâce à un développement de la péréquation.

Le gel triennal des transferts de l'État prévu par la loi de programmation des finances publiques ne s'applique pas qu'aux seuls 2,56 milliards que représentent les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » : les autres concours de l'État seront de même strictement reconduits par rapport à l'année précédente.

À l'occasion de l'examen des recettes en séance publique, vendredi dernier, un effort supplémentaire de 200 millions a été voté par notre assemblée afin de permettre au budget d'atteindre les objectifs de redressement fixés par la loi de programmation des finances publiques de 2010. L'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales sera donc en très légère baisse nominale mais en baisse nette en valeur réelle, à proportion de l'inflation prévue en 2012, soit 1,7 %.

Monsieur le ministre, les collectivités devront donc consentir un effort supplémentaire de 200 millions d'euros, afin que les finances publiques puissent suivre le chemin du retour à l'équilibre qui a été tracé. Pouvez-vous leur garantir une clause de « retour à meilleure fortune », notamment si le produit des amendes,

majoré en août et amélioré par le passage au procès-verbal électronique, est supérieur aux prévisions ?

Par ailleurs, la crise bancaire a profondément affecté le financement des collectivités territoriales, dont beaucoup, on le sait, ont souscrit des emprunts structurés pouvant se révéler à terme toxiques. Quelles mesures le Gouvernement pourrait-il prendre en faveur de celles qui sont le plus en difficulté ?

Outre cela, les collectivités territoriales connaissent des difficultés de financement de leurs investissements. La Caisse des dépôts vient de débloquer une enveloppe d'urgence de 3 milliards d'euros, mais les spécialistes estiment à 7 milliards d'euros les besoins non satisfaits. Face au risque de contraction du crédit, que compte faire le Gouvernement ?

Grâce à ce projet de budget pour 2012, les collectivités territoriales seront solidaires, à un double titre : vis-à-vis des autres acteurs publics, en se voyant appliquer le même effort budgétaire ; entre elles, au bénéfice des collectivités les plus fragiles, par péréquation. Mais l'efficacité péréquatrice des dotations de l'État déclinant depuis le début des années 2000, le projet de loi de finances prévoit le passage d'une péréquation essentiellement verticale, c'est-à-dire assurée par l'État, à une péréquation horizontale généralisée qui amènera les collectivités les plus riches à soutenir les collectivités les plus pauvres. Est ainsi instauré un fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales de 250 millions d'euros. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous assurer que les montants alloués à la péréquation ne seront pas touchés par les mesures d'économies supplémentaires, de manière que les collectivités les plus en difficulté ne supportent pas le plus gros de l'effort supplémentaire demandé ?

Face à la crise, les collectivités territoriales ont fait preuve d'une très grande prudence, dans un effort de maîtrise de leurs finances. Cependant, la « maladie de la norme » et ses conséquences financières continuent de grever les budgets locaux. Pourriez-vous préciser comment le Gouvernement associera le Parlement, et en particulier notre Commission des lois, à ce chantier ? Compte-t-il inscrire la proposition de loi déposée par M. Éric Doligé à l'ordre du jour du Sénat ?

Dans un contexte de redressement des finances publiques, le projet de budget qui nous est soumis permettra, au prix d'un effort important des collectivités territoriales, de reconduire en 2012 l'essentiel des concours financiers accordés par l'État, tout en jetant les bases d'une nouvelle entraide entre nos territoires. C'est pourquoi j'inviterai tout à l'heure la Commission des lois à adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2012.

M. le président Jérôme Cahuzac. La parole est aux porte-parole des groupes.

M. Charles de La Verpillière. Le projet de budget des collectivités territoriales a été élaboré dans un contexte particulier. Outre que la crise appelle un effort de maîtrise de la dépense publique et que cette obligation s'impose aussi à elles, nous allons entrer dans la troisième année d'application de la réforme des collectivités territoriales et de la réforme de la taxe professionnelle. Cette dernière a suscité bien des rumeurs dont les collectivités se sont inquiétées, souvent à tort ; aussi est-il bon de montrer, par ce projet de budget, qu'il existe une cohérence dans les choix.

Dans ce contexte, la stabilisation en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales, décidée à la suite de la conférence sur le déficit de 2010, nous paraît cohérente. Elle s'applique à une enveloppe normée de 50,6 milliards d'euros au sein de laquelle la DGF est elle-même sanctuarisée.

On notera que, même stabilisé, le projet de budget permet des évolutions positives. Ainsi la « clause de revoyure » prévue pour l'évaluation de la dépense de RSA supportée par les départements permettra de réévaluer de 43,3 millions d'euros, de manière pérenne, la compensation qui leur est versée à ce titre. À cela s'ajoutera une mesure ponctuelle : le versement de 54,9 millions d'euros au titre de la compensation de la dépense de RSA pour les années 2009 à 2011.

D'autre part, le Gouvernement reconduit pour la sixième année consécutive le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, doté de 500 millions d'euros. Depuis sa création, un effort cumulé de 3,5 milliards d'euros aura donc été fait, au-delà du droit à compensation du RMI.

Enfin, le Gouvernement accroît son effort en faveur des territoires les plus fragiles par le biais de la DSU et de la DSR, et il renforce la péréquation horizontale.

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP votera les crédits de cette mission.

M. Olivier Dussopt. L'examen des crédits des collectivités territoriales a lieu en effet dans un contexte particulier. Il vient après le débat de la semaine dernière sur le projet relatif à la banque Dexia, projet qui ne laisse pas d'inquiéter les élus locaux car ils perdent, ou peuvent craindre de perdre, un interlocuteur privilégié. Le moment est également celui où l'on peut redouter que les accords de Bâle III ne restreignent l'accès des collectivités au crédit. Cet examen intervient, enfin, dans une situation économique et financière qui contraint aujourd'hui même à un sommet européen dont nul n'est en mesure de prévoir l'issue.

Dans ce contexte, le projet de budget que vous nous présentez nous paraît inadapté. Vous reconduisez pour une année supplémentaire le gel des dotations ; ce gel de quelque 50 milliards aura de graves conséquences sur le pouvoir d'agir et d'investir des collectivités. Même en se fondant sur les prévisions de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) en matière d'inflation, plus optimistes que celles du rapporteur pour avis, et donc en retenant un taux de 1,2 %, on se rend compte que par ce gel vous privez les collectivités de

près de 500 millions en euros constants par rapport à l'année dernière. Comme s'ajoutent à cela l'évolution des exonérations de compensation – qui prive les collectivités de plus de 220 millions d'euros – et le fait qu'au titre des missions nouvelles la DGF n'augmente que de 64 millions d'euros – soit 0,2 %, un taux inférieur à l'inflation –, la perte cumulée de pouvoir d'agir des collectivités est au total, sur une base d'inflation optimiste donc, de plus de 720 millions d'euros ; notre collègue Jean-Pierre Balligand a eu l'occasion de le souligner.

En diminuant de la sorte les ressources des collectivités, vous réduisez leur capacité d'épargne et donc d'investissement. Pourtant, dans la situation économique que nous connaissons, leur rôle d'investisseur devrait être encouragé, comme cela avait été fait par le versement anticipé du FCTVA, et non bridé par le gel des dotations.

Le deuxième point que je souhaite aborder – avant, sans doute, plusieurs de mes collègues – est la péréquation. D'une part, le montant des crédits qui y sont consacrés ne nous paraît pas encore suffisant. D'autre part, on est fondé à s'interroger sur la montée en puissance du dispositif. Enfin, le système de strates que vous proposez ne convient pas à certaines collectivités, en particulier aux petites villes centres de quelques dizaines de milliers d'habitants, puisque le potentiel fiscal qui sert de référence n'est pas du tout le même selon qu'une commune compte moins de 10 000 ou 20 000 habitants ou plus de 200 000 habitants. À cause de la distorsion qui en résulte, ces collectivités risquent d'être doublement pénalisées : celles qui tiraient des recettes importantes et dynamiques de la taxe professionnelle et de l'industrie perdront cet avantage sans que la péréquation leur assure une compensation suffisante. Jean-Pierre Balligand y reviendra certainement.

En outre, comme le montrent plusieurs amendements – mais ce n'est pas une critique –, dans ce domaine, on progresse par tâtonnements, les situations sont complexes et les cas particuliers plus nombreux qu'on ne l'imagine. Je songe notamment au cas des collectivités dont le tissu économique est très industriel. Dès lors, l'incertitude demeure quant à la situation bancaire des collectivités au cours des années à venir, quant au devenir de leurs emprunts toxiques et quant au dynamisme de leurs ressources, donc quant à leur capacité à investir.

Chaque année, nous entendons dire que les collectivités doivent prendre part à l'effort de redressement des comptes publics. Cette année comme les précédentes, nous répondons qu'elles assurent plus de 70 % de l'investissement public, qu'elles sont responsables de moins de 9 % de la dette publique totale et que cette dette est gagée sur des immobilisations puisqu'à la différence de l'État, elles ne peuvent pas emprunter pour financer leur fonctionnement. Elles devraient donc être considérées comme des partenaires de la relance économique plutôt que comme les boucs émissaires de la crise de la dette.

Pour toutes ces raisons, le groupe SRC ne votera pas les crédits de cette mission.

M. Michel Hunault. Les deux rapporteurs ont évoqué le problème de l'accès au crédit des collectivités locales, partenaires indispensables à l'investissement public, surtout en période de récession économique. Pour l'heure, la Caisse des dépôts a formulé plusieurs propositions sous l'égide de l'État afin de leur venir en aide, mais il me paraît indispensable de créer une banque des collectivités locales.

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur le ministre, avant de vous redonner la parole pour répondre aux questions, j'aimerais vous interroger à mon tour sur deux points.

Premièrement, notre Assemblée a voté la semaine dernière une économie supplémentaire d'un milliard d'euros, à laquelle contribueront les collectivités locales, pour 200 millions d'euros, et les opérateurs, par un écrêtement général des taxes qui leur sont affectées. L'application de cette dernière mesure au Centre national du cinéma devait rapporter 70 millions d'euros. Or le Président de la République a déclaré lundi qu'il « n'assum[ait] pas » cette décision, et le CNC s'est réjoui de ce qu'il considère comme un arbitrage du chef de l'État l'exonérant de l'effort général. Pouvez-vous nous assurer, monsieur le ministre, que le manque à gagner qui en résultera n'aura pas à être compensé par les collectivités locales ?

Deuxièmement, un moratoire sur les normes a été décidé par la Présidence de la République et a fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre. Pourtant, depuis cette circulaire, à nombre de sessions égal, la Commission consultative d'évaluation des normes, présidée par notre ancien collègue Alain Lambert, a examiné en moyenne 14,6 dossiers par session, contre 14,3 auparavant. Comment comptez-vous faire appliquer la décision présidentielle et l'instruction du Premier ministre afin que le flux de normes ralentisse, à défaut de se tarir ?

M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales. Je ne reviens pas sur le cadre général, défini par les deux rapporteurs. Le jour est bien choisi pour le rappeler, un effort général s'impose si nous ne voulons pas compromettre davantage l'équilibre budgétaire de notre pays et de toute la zone euro.

M. le rapporteur spécial m'a interrogé sur l'articulation entre les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle et les nouveaux outils de la péréquation.

Une remarque générale, d'abord : on s'est interrogé sur l'éventualité d'une minoration, voire d'un abandon progressif de la péréquation verticale au profit de la péréquation horizontale. Rappelons quelques chiffres. La péréquation verticale qui profite au bloc communal représente plus de 3 milliards d'euros, alors que la nouvelle péréquation horizontale entre communes et intercommunalités ne dépassera pas 250 millions d'euros cette année. Même lorsqu'elle aura augmenté pour atteindre un milliard d'euros en 2015, le rapport sera encore de 1 à 3. La

péréquation horizontale ne se développe donc pas au détriment de la péréquation verticale, qui demeure et qui continue de progresser.

Jusqu'à cette année, fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) mis à part, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) étaient le seul dispositif de péréquation horizontale au niveau communal. Ils procédaient à deux types de reversements : les reversements aux communes dites concernées par les établissements exceptionnels, qui ont été pris en compte dans la compensation de la taxe professionnelle ; les reversements aux communes dites défavorisées, les seuls dont ils s'occupent désormais. Les FDPTP sont dorénavant alimentés par un prélèvement sur les recettes de l'État à hauteur de 416 millions d'euros. Enfin, ces fonds sont très inégaux : outre que quatre départements n'en ont pas, les dotations varient, dans les autres, de 58 000 à quelque 30 millions d'euros !

Tout cela doit nous inciter à réfléchir à l'avenir des FDPTP au moment où le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) se développe. Comment articuler ces différents fonds de manière à accroître la péréquation – puisque tel est bien l'objectif, comme en attestent plusieurs de vos interventions – sans handicaper les donateurs ?

Votre deuxième question, monsieur le rapporteur spécial, concernait l'assouplissement du dispositif de redistribution des financements des EPCI entre les communes membres. Aux termes de la loi de finances pour 2011, le fonds de péréquation devait procéder au versement auprès des EPCI, eux-mêmes tenus de reverser ensuite aux communes membres au moins 50 % des sommes perçues selon des modalités que ces communes devaient approuver à la majorité qualifiée des deux tiers. L'article 58 du projet de loi de finances pour 2012 s'écarte de ce dispositif : le produit du FPIC revenant à un EPCI éligible est réparti entre celui-ci et ses communes membres au prorata de leurs ressources fiscales.

Cela étant, un EPCI et ses communes membres peuvent décider à la majorité qualifiée de répartir ce produit entre eux en fonction du coefficient d'intégration fiscale ; une fois déterminé le montant revenant à l'EPCI, le montant attribué aux communes est réparti entre elles au prorata de leurs ressources fiscales. En outre, un EPCI et ses communes membres peuvent décider à l'unanimité d'opter pour d'autres formes de reversement. La règle de l'unanimité est indispensable pour éviter que les ressources d'une commune ne soient partiellement amputées par un accord conclu contre son gré au niveau local. Une commune dont les ressources étaient particulièrement élevées, et sont désormais compensées, ne doit pas être dépouillée par les autres sans pouvoir faire valoir ses intérêts.

La troisième question posée par le rapporteur spécial portait sur l'accès au crédit et sur les emprunts toxiques. Je m'attarderai quelque peu sur ces points dans la mesure où ils ont fait l'objet de plusieurs interventions.

En ce qui concerne les emprunts toxiques, nous avons souhaité enrichir les annexes comptables des budgets des collectivités locales d'informations plus complètes sur la structure de leur endettement. En effet, la transparence financière ne peut que contribuer à résoudre ce problème complexe. J'y reviendrai plus en détail lors de mon audition par la Commission d'enquête de l'Assemblée – dont je salue le président –, audition qui aura lieu très prochainement.

Pour obtenir ces précisions, j'ai demandé aux préfets de recenser précisément les informations dont ils disposaient sur le sujet. Les préfetures doivent donc communiquer à la direction générale des collectivités locales (DGCL) un recensement des collectivités dont l'encours de dette inclut des produits dont le risque est classé au-delà de 4 ou de D par la charte de bonne conduite. Elles doivent en outre transmettre une copie de la nouvelle annexe permettant de classer cet encours en fonction de la typologie retenue par la charte.

Grâce à ce recensement, nous disposerons fin novembre de premiers éléments sur la composition de l'encours de la dette de chaque collectivité. D'autre part, nous pourrons identifier les collectivités ayant des lignes de crédit classées de 4 à 6 et de D à F dans la typologie Gissler. Cette dernière consolidation par les services préfectoraux et par la DGCL prendra plus de temps, mais elle permettra une intervention ciblée sur les collectivités les plus touchées. Cela étant, le recensement demeurera imparfait car les services constatent que les collectivités n'ont pas toujours fourni ou correctement rempli les annexes.

En outre, conformément à l'article 5 du projet de loi de finances rectificative adopté par la CMP, mes services établiront, à partir de ces données et des compléments que pourront leur apporter les documents budgétaires pour 2012, un rapport recensant les emprunts structurés contractés par les collectivités territoriales auprès des établissements de crédit, rapport qui sera remis au Parlement au plus tard le 1^{er} juin 2012.

Enfin, compte tenu des difficultés rencontrées par certaines collectivités ayant souscrit de ces emprunts, j'ai demandé à Mme la ministre du budget le concours de ses services afin que le réseau local de la direction générale des finances publiques recense les produits hors charte Gissler indexés sur le franc suisse.

Vous le savez bien, nous n'en avons pas fini avec ce dossier, car les informations dont nous disposons sont encore insuffisantes. Jusqu'à présent, d'après les renseignements qui nous ont été fournis, nous avons évalué à quelque 7 milliards d'euros le montant des emprunts toxiques, mais la Cour des comptes parle quant à elle de 12 milliards. Nous attendons donc de ces recensements des informations complémentaires.

Voilà pour les mesures destinées à assurer l'avenir, mais que faire aujourd'hui ? La Commission d'enquête y réfléchit. Pour l'heure, nous avons décidé de prolonger la mission de l'inspecteur général Éric Gissler et nous suivons

le dossier de près. À mon sens, il est difficile de définir une position générale : nous devons étudier au cas par cas la situation des collectivités les plus touchées.

Je songe à une collectivité importante dont le cas m'a été soumis récemment et dont l'encours de dette s'élève à 800 millions d'euros, dont 20 millions environ résultant d'un emprunt dit toxique. Celui-ci a été contracté de manière parfaitement calculée. En effet, au moment de sa souscription, il faisait gagner à cette collectivité environ 1 % par an par rapport à un emprunt non structuré, si bien qu'au bout de dix ans, même en cas d'évolution importante du taux, la situation devait être avantageuse ou, du moins, équilibrée. Aujourd'hui, deux tiers de l'encours résultent d'emprunts à taux fixe, un tiers d'emprunts à taux variable et 20 millions d'euros, je l'ai dit, d'un emprunt structuré ; au total, le taux moyen de remboursement est de 3,09 %. Étant donné cette répartition de sa dette, cette collectivité peut faire le nécessaire pour sortir le moment venu de l'emprunt structuré.

Il n'en va naturellement pas de même des collectivités de petite taille dont la dette résulte pour une part importante d'emprunts structurés, ni des collectivités plus grandes qui auraient réorganisé tout ou partie de leur dette en recourant à de tels emprunts. Nous devons donc prendre en compte cette diversité des situations.

Nous ne sommes pas favorables à la création d'une structure de défaisance. Mais je veux dire au nom du Gouvernement que nous ne pouvons qu'être particulièrement attentifs aux difficultés, parfois très graves, que rencontrent les collectivités. Je le rappelle devant les Commissions ici réunies, le Gouvernement souhaite que toutes les collectivités qui peuvent sortir des emprunts structurés le fassent, sans attendre comme le font certaines que les bonifications encore en vigueur n'aient plus cours.

M. Michel Bouvard. Voilà !

M. Philippe Richert, *ministre chargé des collectivités territoriales.* Je sais en effet que des propositions ont été formulées, dont le secret bancaire ne permet pas de parler plus clairement. Mais nous ne devons pas être confrontés demain à des problèmes qui pourraient être résolus dès à présent. Je le répéterai devant la Commission d'enquête.

Qu'en sera-t-il de l'accès au crédit d'ici à la fin de l'année et au cours des années à venir ? Je vais ici parler sous le contrôle du président du conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et du président de l'Association des maires de France.

Avant et après les vacances d'été, pendant et après la suspension des travaux parlementaires, j'ai rencontré tous les responsables des grandes institutions bancaires qui travaillent avec les collectivités. À l'époque, Dexia n'était pas encore hors-jeu, si j'ose dire. Le besoin de financement non satisfait ou risquant de ne pas l'être était alors évalué à 1,5 à 2 milliards d'euros. Depuis lors, Dexia a connu le sort que vous savez ; elle n'honorera donc pas ses engagements

pour 2011. De ce fait, le besoin de financement des collectivités territoriales d'ici à la fin de l'année peut désormais être raisonnablement évalué à 3 milliards d'euros.

Le Premier ministre a indiqué que ces 3 milliards d'euros seraient mis à disposition par la Caisse des dépôts selon le même principe qu'en 2008. Je renvoie à ce que disait à l'époque le président du conseil de surveillance de la CDC. La moitié de la somme serait directement mise à la disposition des collectivités par les directions régionales de la CDC ; l'autre moitié leur serait accessible sous forme de crédit bancaire, grâce à un appel d'offres qui devrait être lancé cette semaine.

En ce qui concerne les taux, il n'est pas question de demander à la CDC de prendre la place des banques auprès des collectivités, mais simplement de satisfaire leur besoin de financement d'ici à la fin de l'année. Nous n'oublions pas en effet que, comme plusieurs d'entre vous l'ont rappelé, les collectivités territoriales subviennent à plus de 70 % de l'investissement public : en période de crise, nous ne devons absolument pas freiner cet investissement en raréfiant leur accès au crédit.

Quant aux perspectives à moyen et long termes, il a été décidé à la suite du démantèlement de Dexia de créer une banque publique des collectivités territoriales, filiale de la CDC et de La Banque postale. J'espère que cette banque, qui sera créée au début de 2012 et qui devrait prendre le relais de Dexia, servira de modèle en la matière. Par ailleurs, je n'oublie pas, monsieur le président de l'Association des maires de France, le projet d'agence publique formé par les collectivités.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous m'avez notamment interrogé sur le produit des amendes et sur la possibilité de faire jouer une clause de retour à meilleure fortune. Le prélèvement sur les amendes de police a effectivement été conçu comme une mesure exceptionnelle et inscrit « en dur », à hauteur de 32,6 millions d'euros. Cela signifie clairement que si le produit de ce prélèvement est supérieur, du fait d'une augmentation du tarif des amendes ou du nombre d'amendes, les collectivités bénéficieront de ce surcroît de recettes.

Je pense vous avoir répondu sur les emprunts toxiques. Quant à la péréquation, la question devra être abordée différemment selon qu'elle concerne la région, le département ou le bloc communal. Nous avons veillé à limiter l'effet de l'économie de 200 millions d'euros, qui ne représente, je le rappelle, que 0,3 % du total des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

Au niveau des communes, je l'ai dit, les dotations de péréquation devraient dépasser 3 milliards d'euros en 2012. La dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale augmenteront de 4,6 %. Les dispositifs de « DSU-cible » et de « DSR-cible » seront reconduits : la « DSU-cible » continuera d'être attribuée aux deux cent cinquante premières communes de plus de

10 000 habitants et aux trente communes de 5 000 à 10 000 habitants les plus fragiles. La dotation de développement urbain sera elle aussi reconduite.

Ce développement de la péréquation sera assuré par un écrêtement du complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes et par un autre écrêtement de la compensation part salaire. Ainsi, tout en sanctuarisant le niveau de la dotation globale de fonctionnement, nous dégagerons les marges de manœuvre nécessaires à la péréquation.

J'ajoute que la péréquation horizontale va se renforcer significativement avec la mise en place du fonds de péréquation intercommunale et communale. Ainsi, alors que le niveau communal concentre les plus gros écarts de richesse entre les collectivités, les communes continueront de bénéficier d'une progression soutenue de la péréquation. Pour les départements, la reconduction de la DGF à son niveau de l'an dernier va nous conduire à amender l'article 53 de manière à introduire un dispositif comparable à celui qui existe pour la DGF des départements. Ainsi, le complément de garantie de la DGF des départements sera écrêté afin d'alimenter les deux dotations de péréquation – de fonctionnement minimal pour les départements ruraux et de péréquation urbaine pour les départements urbains.

Les départements bénéficieront, pour la deuxième année consécutive, d'une bonne redistribution au titre de la péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). J'ai proposé que ces fonds soient modifiés pour créer une mise en réserve lorsque les ressources excèdent un certain seuil. La réserve pourrait être ultérieurement mobilisée en cas de baisse ou de ralentissement des rentrées de DMTO. Ces ressources sont en effet très fluctuantes d'une année à l'autre. Leur croissance, qui était de l'ordre de 35 % en 2010, devrait être encore très forte en 2011 – de l'ordre de 25 % –, mais elles devraient connaître en 2012 une baisse qu'il convient d'anticiper.

Pour les régions, la reconduction de la DGF à son niveau de l'an dernier nous conduira à amender également l'article 57 afin de reporter la réforme de la répartition de la dotation forfaitaire des régions. Concrètement, les niveaux de dotation seront reconduits l'an prochain et la réforme de la péréquation des régions sera menée en cohérence avec la mise en place du fonds de péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des régions. La mise en cohérence de la CVAE interviendra également l'année prochaine pour les départements.

Le Gouvernement est conscient des difficultés que rencontrent de nombreux maires, notamment de communes rurales, face à l'avalanche de normes qu'on leur demande d'appliquer – il y en aurait 400 000 ! Très souvent cependant, ces normes sont instituées par la législation et nous avons tous contribué à leur production, considérant qu'il était plus sûr de les inscrire dans la loi que de les laisser aux décrets d'application – ce qui n'exclut évidemment pas le fait qu'un certain nombre soient de nature réglementaire.

La création de la Commission consultative d'évaluation des normes, installée en septembre 2008, a déjà permis de susciter, en particulier dans les ministères, une prise de conscience et une réflexion sur le sujet. Le moratoire instauré en 2010 par une circulaire du Premier ministre est effectif – le caractère nécessaire de chaque nouvelle norme est vérifié, notamment à Matignon –, mais le Parlement et le Gouvernement ne cessent pas pour autant de produire des normes, notamment en vue de l'application des lois. Ainsi, le Grenelle de l'environnement – que nous avons tous souhaité, certains textes ayant même été adoptés à l'unanimité – a été particulièrement productif en la matière et l'application de ces normes abondantes explique le nombre des saisines de la Commission consultative.

Le moratoire ne peut concerner les textes d'application de la loi – vous seriez les premiers à en faire reproche au Gouvernement – et la Commission consultative d'évaluation des normes n'a pas pour fonction de bloquer ces décrets, mais de veiller à ce qu'ils n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour l'application des lois. C'est du reste dans cet esprit que les administrations travaillent avec cette Commission. Nous n'en devons pas moins veiller, lorsque nous produisons un texte législatif comme dans ses déclinaisons réglementaires, à ne pas nous mettre en contradiction avec notre souhait de limiter le nombre des normes.

J'espère donc que la proposition de loi issue de la mission confiée au sénateur Éric Doligé viendra en examen, car elle contient des propositions très intéressantes et utiles, sur lesquelles nous pouvons largement nous retrouver pour tenter de simplifier la vie des élus locaux, notamment dans les petites communes. En attendant, le Président de la République a confié à quatre députés, sous la houlette de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, une mission consacrée au volet réglementaire des normes, en vue de proposer rapidement la mise à l'écart ou l'adaptation de celles qu'il est le plus difficile de prendre en compte. Je serai particulièrement attentif à cette réflexion.

Monsieur de la Verpillière, vous avez rappelé que la stabilisation des concours de l'État à 50,6 milliards d'euros s'accompagne de la progression de certaines compensations, notamment pour le RSA. Nous devons également continuer à développer la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, ainsi que la péréquation horizontale.

Monsieur Dussopt, je ne puis que souscrire à vos propos sur la situation des collectivités. Il est cependant difficile, dans la situation actuelle, de traiter de l'endettement de l'État sans évoquer celui des collectivités locales, même si leur part est très minime dans la dette – de l'ordre de 10 %.

M. le président Jérôme Cahuzac. En 2010, elles ne contribuaient que pour 0,1 % au déficit public.

M. Philippe Richert, *ministre chargé des collectivités territoriales.* Nul ne le conteste. Il n'en demeure pas moins que l'État doit emprunter les montants

qu'il reverse aux collectivités : il ne serait pas raisonnable de nier qu'il existe un lien. Si l'on additionne les 280 milliards d'euros reversés du budget de l'État aux collectivités et les 220 milliards d'euros du budget cumulé de celles-ci, on obtient un total de 500 milliards d'euros : alors que, plus que jamais, notre pays est observé de l'extérieur, nous ne pouvons nous limiter à la moitié qui relève de l'État.

Il nous faut donc voir comment agir ensemble pour permettre aux collectivités et à l'État, c'est-à-dire à la nation, de continuer à bénéficier des meilleurs produits d'emprunt. La France rembourse chaque année 49 milliards d'euros au titre des intérêts de la dette. Sachant que ces intérêts sont calculés à un taux de 2 %, on devine ce qu'il adviendrait si nous devions emprunter à 4 %, voire à 5 ou 6 %. Il faut donc, je le répète, considérer l'ensemble des budgets en les agglomérant.

M. le président Jérôme Cahuzac. Pouvez-vous nous assurer au nom du Gouvernement que les collectivités locales ne se verront pas demander de financer de surcroît les 70 millions d'euros correspondant à la part du CNC – qui ne les paiera pas – sur le milliard d'euros d'économies demandées ?

M. Philippe Richert, *ministre chargé des collectivités territoriales.* Je n'ai aucune information qui me mettrait dans la situation de penser le contraire. En d'autres termes, rien ne me permet de penser qu'il pourrait en être autrement.

M. le président Jérôme Cahuzac. Mes chers collègues, M. le ministre est parfaitement sincère en indiquant qu'il n'a pas d'éléments lui permettant de savoir comment ces 70 millions d'euros seraient trouvés si la décision de la Présidence d'exonérer le CNC devait être confirmée.

M. Philippe Richert, *ministre chargé des collectivités territoriales.* Après m'en être entretenu hier encore avec le Premier ministre, il me semble difficile d'imaginer qu'on puisse encore toucher aux concours aux collectivités.

M. Guénaél Huet. Le projet de budget que vous nous présentez est stable par rapport à l'an dernier sur les quatre programmes consacrés respectivement aux communes, aux départements, aux régions et aux concours spécifiques, ce qui est déjà une bonne chose compte tenu de l'impératif de maîtrise des finances publiques auquel nous sommes tous tenus.

Je poserai deux questions. Tout d'abord, les conditions d'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) – qui, je le rappelle, résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR) – pourraient-elles tenir compte, au-delà des données de population et de richesse fiscale, des charges spécifiques que supportent les communes centres ?

Par ailleurs, est-il possible de dresser un premier bilan, même partiel, de l'état des compensations et péréquations versées aux communes et aux groupements de communes depuis la suppression de la taxe professionnelle ?

M. Jean-Michel Villaumé. L'effort supplémentaire de 200 millions d'euros demandé aux collectivités territoriales est une réelle atteinte au contrat pluriannuel conclu entre l'État et ces collectivités. Ce sont bien 200 millions d'euros de recettes qui sont soustraits à celles-ci, qui avaient déjà dû accepter le gel des concours financiers de l'État jusqu'en 2014, hors fonds de compensation de la TVA. Ce gel va donc se transformer en baisse.

Les départements et les régions, qui devaient récupérer 77 millions d'euros de plus en 2012 au titre de la dotation globale de fonctionnement, devront en faire le deuil. Quant aux communes, elles pensaient disposer de 30 millions d'euros supplémentaires au titre de la taxe sur les activités polluantes, mais ce ne sera pas le cas. La DGF, qui devait croître de 0,2 %, sera reconduite à son niveau de 2011 : l'économie sera prise directement sur le budget des collectivités. La dotation des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle sera gelée à son niveau de 2011. L'État va ainsi conserver dans ses caisses 38 millions d'euros.

Ce retrait de 200 millions d'euros aura pour effet immédiat, cela a été souligné, de freiner les investissements des collectivités, dont on sait pourtant le rôle vital dans l'économie, notamment locale. De fait, la baisse des recettes d'investissement en 2010 avait eu pour conséquence une chute de 8,3 % des investissements publics locaux. On peut en attendre des conséquences en cascade : la baisse des subventions d'équipement accordées par les départements et les régions a également une incidence sur les capacités d'investissement des communes et des intercommunalités. Ces marges vont donc continuer de se fragiliser en 2012.

Les finances des collectivités locales sont malheureusement devenues une variable d'ajustement. Donner des moyens financiers aux collectivités, c'est leur permettre d'investir, de créer des emplois et de renforcer les services publics de proximité et la solidarité. C'est faire le choix de la croissance.

Mme Marie-Lou Marcel. Les collectivités subissent de plein fouet les conséquences de la réforme des finances locales. Les régions, quant à elles, n'ont plus de levier fiscal. Les ressources de substitution à l'ancienne fiscalité ont une croissance nulle et le gel des dotations entraîne une baisse en euros constants.

Dans le cadre tout d'abord du programme 121, les montants de la dotation générale de décentralisation (DGD) pour 2012 sont identiques à ceux de 2011, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, ce qui représente bien une baisse en euros constants.

Dans la région Midi-Pyrénées, le différentiel des dépenses liées à la décentralisation de 2004 pour les formations sanitaires et sociales, pour le service régional de l'inventaire et pour le transfert des personnels techniciens, ouvriers et

de services (TOS), initialement de 2 millions d'euros, s'élève pour la période de 2005 à 2011 à 121 millions d'euros – sans même parler des transports ni de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), pour laquelle les investissements de la région sont sept fois supérieurs à la dotation.

Pour ce qui concerne le programme 122, le budget destiné en 2012 aux aides exceptionnelles aux collectivités territoriales accuse une baisse très nette par rapport à celui de 2011, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Et l'écart ne s'explique pas seulement par la tempête Klaus.

Enfin, il serait intéressant de savoir quel était en 2011 le montant alloué aux communes minières, qui sera en 2012 de 0,3 million d'euros.

J'observe pour conclure qu'en période de crise, les collectivités, notamment les régions, subissent une double, voire une triple peine.

M. Jacques Alain Bénisti. Un fossé – c'est même un gouffre – continue de se creuser entre communes riches et communes pauvres. On ne peut plus continuer de vivre avec des écarts de richesse entre communes qui, pour prendre l'exemple de l'Île-de-France, dépendent de la plus ou moins grande proximité de la capitale, de la situation à l'ouest ou à l'est de Paris, ou encore de la présence de zones d'activités ou de logements sociaux.

En clair : on ne peut plus continuer à concentrer l'activité économique dans l'ouest francilien et le logement social à l'est sans envisager un mode de compensation équitable pour tous. Vous ne pouvez plus, monsieur le ministre, cautionner ces inégalités, cette injustice latente qui plane sur la région parisienne depuis des années. Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), que vous avez évoqué, continue de diminuer et la DSU ne cesse pas non plus de se réduire depuis deux ou trois ans – notamment dans ma commune, qui présente pourtant le 43^e potentiel fiscal sur 47 dans le département du Val-de-Marne.

Pouvez-vous nous assurer que le système de péréquation horizontale ou le nouvel indicateur de ressources communales intégré dans la loi de finances prendront enfin en compte le vrai potentiel fiscal et financier de chaque commune, assurant ainsi une juste répartition des richesses ?

M. François Pupponi. En matière de péréquation en Île-de-France, un travail important a été accompli par Paris Métropole, dont le bureau a trouvé un accord unanime sur la nécessité de réformer le fonds de solidarité des communes, disparu avec la réforme de la taxe professionnelle.

Je remercie la direction générale des collectivités locales (DGCL) d'avoir repris une grande partie des propositions de Paris Métropole, mais il reste encore à donner suite à la volonté fortement affirmée par Paris Métropole et par les grands financeurs de ce fonds – dont le montant passera de 180 à 250, voire 260 millions d'euros en 2015 – de concentrer le bénéfice de cette augmentation sur les

communes d'Île-de-France les plus en difficulté. Un débat de techniciens est engagé pour savoir si la proposition de la DGCL, reprise dans le projet de loi de finances, va ou non dans ce sens et nous serons très attentifs à cette question. Des amendements seront d'ailleurs déposés à ce propos.

D'autre part, le projet de loi de finances ne permet pas de voir clairement comment sera financé le fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

Enfin, le fonctionnement du fonds national de péréquation laisse craindre que les communes pauvres des intercommunalités riches ne soient amenées à le financer alors qu'il n'a évidemment pas vocation à appauvrir encore ces communes.

Mme Sylvia Pinel. Le budget que vous nous proposez menace le rôle de premier plan que jouaient les collectivités locales dans le développement des territoires, dans le fonctionnement des services publics et dans le maintien du lien social. L'État continue en effet de se désengager en gelant leurs dotations. Ainsi, le fait que la dotation globale de fonctionnement n'augmente pas représente une perte de 77 millions d'euros. De même, la dotation des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle restera à son niveau de 2011, ce qui permettra à l'État de garder 38 millions d'euros dans ses caisses.

Ce manque considérable de ressources aura des conséquences catastrophiques pour nos collectivités locales, qui sont les vraies oubliées de ce budget. Comment pourront-elles, tout d'abord, assumer leurs missions obligatoires, alors que les régions sont soumises à des charges structurelles de plus en plus étendues, couvrant notamment les transports, les lycées et la formation professionnelle, et que les départements voient chaque année progresser, avec la précarité, leurs dépenses sociales, qui atteignent 6 milliards d'euros en 2011 ? Le gel de la dotation et la diminution des ressources se traduiront en outre par une nouvelle réduction des projets d'investissements publics, assurés aux trois quarts par les collectivités locales et dont il faut souligner l'importance en matière de développement économique et de soutien à la croissance, donc à l'emploi.

Alors même que la part de l'endettement public local dans la dette nationale n'a cessé de se réduire, les régions vont fatalement connaître un endettement plus important, qui devrait passer de 17 milliards d'euros en 2010 à 23 milliards d'euros en 2013. Parallèlement, l'accès au crédit devient plus difficile et les prêts consentis se raréfient. Selon quelles modalités et quel calendrier la Caisse des dépôts débloquent-elle le montant de 3 milliards d'euros annoncé par le Premier ministre ?

Dans ces conditions, il n'est pas acceptable d'imposer une contribution supplémentaire de 200 millions d'euros aux collectivités locales, alors qu'elles ne sont responsables que de 0,1 % du déficit public. Après la très critiquable réforme territoriale et fiscale, vous continuez de les étrangler !

M. Michel Heinrich. Ma question porte sur les taux moyens pondérés, notamment dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

En matière de fiscalité locale, le code général des impôts prévoit un lien entre les taux ménages selon le principe des taux moyens pondérés, afin d'éviter des disproportions entre la taxe d'habitation et la taxe foncière. C'est là une chose nécessaire. Toutefois, à la suite de la réforme de la taxe professionnelle transférant aux communes et aux EPCI la taxe d'habitation anciennement perçue par les conseils généraux, le mode de calcul des taux moyens pondérés n'a pas été modifié, ce qui peut avoir pour les contribuables des conséquences importantes.

En effet, lors de la création de nouveaux EPCI ou de la fusion d'EPCI existants – ce qui se produira inévitablement dans les prochains mois –, de nouveaux taux ménages devront être déterminés en stricte application des taux moyens pondérés, aboutissant ainsi à un transfert de la taxe d'habitation vers la taxe foncière.

À titre d'exemple, une communauté d'agglomération qui ne souhaite pas percevoir d'impôt ménages devrait pouvoir ne fixer lors de sa création qu'une taxe d'habitation égale à l'ancien taux départemental, sachant que, selon le principe de la contribution foncière unique – l'ancienne taxe professionnelle unique (TPU) –, ce taux départemental sera débasé des taux communaux. Or, l'application des taux moyens pondérés aboutira à un résultat tout autre. Une simulation portant sur le territoire de la future communauté d'agglomération d'Épinal pose bien les termes du problème : le taux de taxe d'habitation serait de 7,10 %, contre un taux attendu de 12,90 % correspondant à l'ancien taux départemental, et le taux de taxe foncière s'élèverait à 5,20 %, alors qu'il devrait être nul.

Bien que cette situation doive être financièrement neutre pour l'EPCI, elle pose deux problèmes majeurs : pour le contribuable tout d'abord, avec un transfert de fiscalité qui pénalisera les propriétaires fonciers, puis pour les communes membres des EPCI ayant une base de taxation supérieure aux bases de taxe d'habitation, dont les contribuables financeront alors davantage la nouvelle structure.

Sachant que de nombreux EPCI seront concernés par ce problème, est-il envisagé de modifier le dispositif ?

M. François Deluga. Un amendement voté cet été au Sénat, dans la précipitation et sur la base d'une analyse erronée, a amputé les capacités d'assurer la formation de 1,8 million de fonctionnaires territoriaux. Cet amendement tirait en effet des conclusions pour 2012 d'une analyse faite voilà quatre ans de la situation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) – ce qui s'apparente à fonder le projet de budget que nous examinons sur les données financières de 2004 à 2008 !

Monsieur le ministre, je vous demande, pour sortir par le haut de cette situation ubuesque, de reprendre au nom du Gouvernement l'amendement que

j'avais proposé et qui a été déclaré irrecevable. La suppression de 33,8 millions d'euros des crédits du CNFPT amènera en effet les collectivités à payer davantage qu'elles ne le faisaient antérieurement avec le prélèvement de 1 %. Elles ne pourront plus rembourser les frais de déplacement et feront certes des économies de fonctionnement, mais elles ne pourront pas assumer le droit à la formation qui fait partie du statut des fonctionnaires territoriaux et la loi de 2007 ne pourra plus s'appliquer.

Toutes les associations d'élus – Association des maires de France (AMF), Association des départements de France (ADF), Association des régions de France (ARF) et Assemblée des communautés de France (AdCF) – et tous les syndicats demandant le maintien du taux de cotisation à 1 %, mon amendement éviterait une situation conflictuelle. Du reste, le fait que 1,8 million de fonctionnaires se sentent floués ne saurait être sans conséquences l'année prochaine.

M. le président Jérôme Cahuzac. J'ai en effet dû censurer votre amendement au titre de l'article 40 de la Constitution.

M. Guy Malherbe. Les collectivités locales bénéficient de deux dispositifs financiers avantageux, mais qui contribuent, hélas, au déficit du budget de l'État.

Selon le premier de ces dispositifs, le produit des impôts voté par les assemblées locales leur est garanti : si l'État encaisse un montant supérieur au produit voté, il verse l'excédent à la collectivité ; s'il encaisse moins, les dégrèvements sont censés couvrir la perte. Dans tous les cas, le dispositif est avantageux pour les collectivités, qui ont une garantie de percevoir les recettes fiscales votées.

Le deuxième dispositif veut que ce produit voté soit versé tous les mois par douzième, ce qui apporte chaque fin de mois aux collectivités une trésorerie non négligeable et limite leurs besoins de lignes de trésorerie ou d'emprunt.

Si ces dispositifs sont avantageux pour les collectivités, ils pèsent en revanche sur l'exécution du budget de l'État et contribuent dans une proportion non négligeable au déficit de celui-ci. Cela est particulièrement clair pour le versement par douzièmes des recettes d'impôts locaux qui ne sont encaissés qu'à la fin de l'année. Ce dispositif se traduit pour l'État par un décalage entre les dépenses et les recettes, ainsi sans doute que par un écart entre les produits votés et les produits réellement encaissés.

Quels sont les montants en jeu ? Quels gains les collectivités territoriales tirent-elles de ce dispositif et quelles sont les conséquences pour l'exécution du budget de l'État ?

Je terminerai par une information, que vous confirmerez peut-être, monsieur le ministre. Le gouvernement espagnol interdit désormais aux collectivités territoriales d'emprunter à long terme. Madrid a sollicité une

dérogation, qui lui a été refusée, et la capitale espagnole a dû vendre des biens immobiliers pour honorer sa dette.

M. Bernard Derosier. À propos des emprunts toxiques, vous avez longuement développé la thèse du Gouvernement, monsieur le ministre, et je vous en remercie, mais se posera à terme le problème de la solidarité de l'Etat avec les collectivités territoriales concernées.

Le Premier ministre lui-même a évoqué une sorte de gel du volet de la loi portant réforme des collectivités territoriales relatif à l'intercommunalité. Pouvez-vous nous confirmer ce gel et nous dire comment il se traduira sur le terrain ?

D'autre part, de quelle manière le Gouvernement entend-il s'associer à l'initiative du président du Sénat qui a récemment proposé d'organiser des états généraux des élus ?

Mme Marie-Josée Roig. Ce projet de loi de finances modifie le dispositif de péréquation territoriale. Les transferts de péréquation dite verticale, de l'État vers les collectivités, se doubleront, à compter de l'an prochain, d'un système de redistribution horizontale, des collectivités entre elles, à travers le fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales. C'est un dispositif utile, mais qui suscite quelques interrogations du fait de sa complexité et des disparités auxquelles il pourrait conduire.

En premier lieu, le niveau retenu est celui de l'intercommunalité et seul le critère de ressources est pris en compte. Or ce dernier peut se révéler défavorable à certaines villes-centres qui, comme Avignon, ont la particularité de disposer de moins de ressources fiscales que leur périphérie.

En second lieu, les contributions des communes aux prélèvements, en l'état de la rédaction du texte, sont adossées à des montants bruts par commune qui ne tiennent pas compte du nombre d'habitants, ce qui va fortement majorer les participations des communes de plus grande taille au sein des EPCI.

Enfin, la définition du prélèvement du nouveau fonds de péréquation ne tient pas suffisamment compte des charges liées à la centralité des communes. Ainsi, dans leur grande majorité, les agglomérations urbaines de plus de 100 000 habitants seraient contributrices à ce fonds sans être suffisamment bénéficiaires de ses attributions en retour. Le solde financier national s'établit au bénéfice des intercommunalités et villes isolées de moins de 20 000 habitants. Ce dispositif pourrait pénaliser les collectivités en position de centralité, les obligeant à relever encore leur taux d'imposition alors que leur périphérie profite de leurs équipements sans pour autant les financer. On pourrait y remédier en prenant mieux en compte, dans les critères de contribution au fonds, l'effort fiscal des collectivités et la part des logements sociaux au titre des charges de centralité.

M. Dominique Baert. Je veux souligner l'incohérence économique qu'il y a à priver les collectivités locales de 200 millions d'euros : cela risque de se

traduire par un alourdissement de la fiscalité locale ou par un ralentissement des investissements, ce qui va à l'encontre d'une stratégie de croissance. Par ailleurs, nous souhaiterions avoir des informations sur les prélèvements et reversements qu'effectuera le fonds de péréquation.

Avec Claude Bartolone, j'ai déposé deux amendements visant à contenir très rapidement les effets des emprunts toxiques sur les budgets des collectivités locales. Le premier tend à plafonner le niveau des taux d'intérêt à deux fois le taux des obligations d'État dès lors que l'emprunt serait identifié comme toxique aux termes de la charte Gissler. Le second tend à dispenser les collectivités ayant souscrit de tels emprunts d'indemnités de remboursement anticipé, qui sont d'ailleurs souvent léonines. Les collectivités pourraient ainsi, dans le cadre d'une négociation avec les banquiers, régulariser ces emprunts en en contenant les risques et sans avoir à payer plus qu'elles ne feraient si ces emprunts allaient jusqu'à leur terme. Le Gouvernement envisage-t-il de donner un avis favorable à ces deux amendements ?

M. le président Jérôme Cahuzac. L'article 40 de la Constitution a été opposé à ces deux amendements. En effet, ni le fait de caper les intérêts ni l'interdiction de remboursement anticipé n'ont d'effet sur les finances de l'État. Ce sont deux cavaliers qui ne seront donc malheureusement pas examinés en séance.

M. Michel Diefenbacher. Ma question porte sur la péréquation, mais c'est surtout une question de principe. Les écarts de richesse sont importants entre les régions et entre les départements, mais surtout entre les communes. Et ces inégalités sont encore aggravées par la fiscalité directe locale. Dans une commune riche, la base fiscale étant large, les taux peuvent être bas, ce qui rend la commune attractive. À l'inverse, les communes pauvres, dont la base fiscale est étroite, ont des taux élevés, ce qui dissuade de s'y installer ou de continuer à y résider, et elles deviennent encore plus pauvres. Il faut donc une péréquation. Le problème, c'est que nous en avons deux : une verticale et une horizontale. Deux communes d'un niveau de richesse équivalent sont donc traitées différemment selon qu'elles bénéficient ou non de la dotation de solidarité urbaine ou de la dotation de solidarité rurale. Or la péréquation devrait consister à traiter différemment les communes selon leur niveau de richesse, et non pas selon la zone géographique dans laquelle elles se situent.

Ne faudrait-il pas profiter de la montée en puissance progressive de la péréquation horizontale pour harmoniser, voire pour unifier les critères de répartition de la péréquation horizontale et de la péréquation verticale ? Nous aurions ainsi un système plus simple, plus clair et probablement plus juste.

M. Jean-Pierre Balligand. Les collectivités sont aujourd'hui réellement en grave danger ! Leur contribution à l'investissement public n'est plus de 73 ou 75 % comme on le répète encore : elle est tombée en 2010 à 63 %. Cela ne présage

rien de bon pour 2011 ! Il faut donc un changement radical car on est en train de tuer l'investissement public en France.

S'agissant de la péréquation, une solution aurait consisté à calculer le prélèvement de façon uniforme – sans donc distinguer entre les strates – en fonction du potentiel financier agrégé moyen national. C'était le pari que Marc Laffineur et moi-même avions fait dans le travail que nous avons effectué pour le compte de la Commission des finances. Mais ce n'est pas le scénario qui a été retenu. Je vais être très concret, car nous allons devoir nous prononcer sur ce point. Le potentiel financier moyen agrégé pour la strate de plus de 200 000 habitants est de plus de 1 200 euros par habitant alors qu'il est moitié moindre pour la strate de 1 à 10 000 habitants. Certes, dans la deuxième catégorie, certaines communes n'ont que peu de charges, voire pas du tout, parce qu'elles ont à peine une centaine d'habitants, mais d'autres, bien que ne comptant que de 2 000 à 8 000 habitants, supportent de très lourdes charges de centralité. Une vraie péréquation devrait s'opérer en fonction du potentiel financier moyen agrégé national, qui est légèrement supérieur à 900 euros. Je rappelle que le montant du fonds ne sera que de 250 millions, et même quand il atteindra un milliard, dans quatre ans, cela ne sera pas énorme eu égard à l'ensemble des recettes fiscales locales. Nous devons tous prendre nos responsabilités lorsque nous nous prononcerons sur l'article 58.

M. Michel Bouvard. Jean-Pierre Balligand et moi-même avons veillé à ce qu'il y ait aussi des offres à taux fixe pour les collectivités dans l'enveloppe de 3 milliards.

Je voudrais revenir sur la péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les départements. Comme tous ici, je suis favorable à la péréquation et je comprends la nécessité de contribuer à l'effort général. Cela dit, 200 millions de moindre progression des ressources pour les collectivités, c'est infime, et nous devons être capables de supporter cet effort dans un contexte difficile – étant entendu qu'il ne faudrait pas aller au-delà l'année prochaine.

La péréquation s'opère en fonction du potentiel financier, ou fiscal, mais elle ne prend jamais en compte les écarts de charges entre les départements ou entre les communes. Aucune péréquation ne permet de faire jouer la solidarité nationale au profit des communes de montagne, par exemple, alors qu'elles ont à entretenir un nombre d'ouvrages d'art supérieur de 70 % à la moyenne. Lorsque l'on a institué l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, elles ont reçu une compensation inférieure à celle des autres au motif qu'elles avaient un potentiel financier plus important, et on va maintenant raboter leur surplus de ressources, toujours pour le même motif. On ne peut pas être « péréqué » par les deux bouts ! Il faudra bien un jour tenir compte des écarts de charges, sinon la péréquation ne sera pas juste. Tel est l'objet des amendements que je défendrai.

M. Jacques Valax. Ma question concerne le fonctionnement des collectivités territoriales, mais sous l'angle des conséquences qu'aura la politique

du Gouvernement pour les artisans et les PME. Les collectivités sont des acteurs importants du développement économique. Elles ont été à l'origine de 75 % de l'activité des entreprises. Elles permettent aux artisans et PME de nos territoires de travailler. Or, elles sont aujourd'hui littéralement asphyxiées par la baisse des dotations, par l'augmentation des transferts et par les difficultés d'accès au crédit, et, puisqu'elles n'ont plus d'autonomie fiscale, leur seul recours est de réduire l'investissement – leur contribution serait déjà tombée à 63 %, vient de dire notre collègue Balligand. Cette contraction de la commande publique étrangle les PME, rétrécit comme peau de chagrin le carnet de commandes des artisans et contribue à accentuer la crise économique que subissent nos territoires.

J'ajoute un élément supplémentaire à ce triste tableau : le peu d'appels d'offres que nous lançons est capté par les grands groupes qui accaparent littéralement le peu de marchés aujourd'hui lancés. C'est donc tout le tissu économique des PME et des artisans et, par là même, le tissu social de nos territoires qui sont menacés par cette politique de rigueur extrême. L'austérité casse la croissance, nous le répétons tous les jours. Êtes-vous réellement conscient de la situation, monsieur le ministre ? Entendez-vous redonner aux collectivités tous leurs moyens d'action et toute leur autonomie financière et fiscale ?

M. Charles de Courson. À compter du 1^{er} janvier 2012, l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales va s'appliquer et obliger les collectivités territoriales et leurs groupements à contribuer à hauteur de 20 % au moins à la part publique du financement. Mais comment cette disposition s'appliquera-t-elle aux parcs naturels et aux syndicats qui ne disposent pas de recettes propres ? Le Gouvernement est-il prêt à déposer un amendement autorisant des dérogations pour ce type de groupements ?

Vous avez utilisé la part variable de la dotation pour transfert de compensation d'exonération de la fiscalité directe locale et la dotation unique de compensation spécifique à la taxe professionnelle comme variables d'ajustement de l'enveloppe normée, pour la maintenir à zéro – position que je ne critique pas, bien au contraire. Mais un tel abattement va-t-il dans le sens de la justice ? Nous avons déposé un amendement prévoyant une exonération pour les communes dont le potentiel fiscal est inférieur à 0,75 % du potentiel fiscal moyen. Ne faudrait-il pas protéger les collectivités locales pauvres en faisant en sorte que l'abattement ne leur soit pas appliqué ?

S'agissant du financement des collectivités territoriales, vous avez annoncé une enveloppe de 3 milliards de la Caisse des dépôts d'ici à la fin de l'année, mais sera-t-elle suffisante en montant et en durée ? L'installation de la nouvelle banque des collectivités prendra des mois. Ne faudrait-il donc pas prévoir une suite à cette enveloppe ?

Je terminerai par une question indiscrète, monsieur le ministre. Avez-vous donné délégation de signature en matière d'approbation des normes ? Enfin,

seriez-vous favorable à un avis conforme de la Commission consultative d'évaluation des normes ?

M. Claude Bartolone. Il n'est pas question pour les collectivités locales de s'exonérer de tout effort au moment où l'État doit en faire, mais on en demande aux départements sur des dépenses dont ils ne décident pas. L'année prochaine, l'écart entre les dépenses et les recettes s'agissant des prestations sociales obligatoires sera de l'ordre de 6 milliards d'euros. Il sera donc extrêmement difficile pour les départements de prendre en charge ce solde sans avoir à supprimer des services publics ou des emplois.

Lorsque la QPC a été déposée, l'avocat du Gouvernement, qui n'a pas dû faire sa plaidoirie sans en parler auparavant au secrétariat général du Gouvernement, a fait la réponse suivante à la demande de financement supplémentaire formulée par les départements : « Il n'y a aucune raison d'aider les départements. Ils n'ont qu'à cesser de financer la culture et le sport. ». Chacun appréciera...

Pour conclure, je ferai mienne la remarque de Michel Bouvard. Prendre en considération les ressources d'une collectivité sans tenir compte de ses charges peut conduire à des aberrations. J'ai ainsi été très heureux de constater que le département de la Seine-Saint-Denis était le vingt-troisième département le plus riche de France !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Sera-t-il possible de financer sur la DETR, comme on le faisait sur la DDR, une partie des dépenses de fonctionnement des relais de services publics, dont le nombre sera porté par le ministre de l'aménagement du territoire, à ma demande, de 700 à 3 000 ?

Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous donner quelques informations relatives aux solidarités supplémentaires ou acquises pour les petites communes rurales, et sur la dotation de fonctionnement minimale des départements ruraux ?

Enfin, dans le cadre de la mission qui m'a été confiée par le Président de la République, je n'ai pas l'intention de faire un énième rapport sur les normes administratives. Le politique ne pourrait-il pas reprendre la main sur l'administration ? Et la haute administration ne pourrait-elle pas se « ruraliser » un peu ?

M. Vincent Descœur. Les fonds départementaux de péréquation des DMTO ont produit leurs premiers effets en 2011, à la plus grande satisfaction des départements bénéficiaires qui ont salué l'avènement longtemps attendu d'une péréquation horizontale les concernant. Je m'interroge toutefois sur la proposition de constituer un fonds de réserve pour faire face à de moins bonnes années. Je crains en effet, au vu des prévisions, que cela ne nous amène à constater un niveau de péréquation, c'est-à-dire un montant disponible, inférieur à celui constaté au cours de la première année – de l'ordre de 300 millions contre 440 millions l'an dernier. Or, force est de constater que, dans le même temps, ces départements

bénéficiaires n'ont pas vu leur situation évoluer favorablement. Le fait même qu'ils bénéficient du fonds implique d'ailleurs qu'ils enregistrent des hausses de droits de mutation inférieures à la moyenne. L'effet de ciseaux dont ils souffrent, en raison de l'augmentation mécanique des dépenses obligatoires, n'a pu que s'accentuer.

Enfin, ces départements ont bénéficié en 2011 d'une enveloppe de 75 millions d'euros provenant d'un excédent de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la CNSA, pour les aider à prendre en charge les dépenses de dépendance. Or rien ne nous assure qu'une telle mesure puisse être reconduite – et c'est un doux euphémisme ! Qu'envisage le Gouvernement pour l'année 2012 ? En effet, la réforme de la dépendance n'ayant pu être entreprise, la situation qui avait justifié ce concours particulier n'a pas évolué favorablement depuis.

M. Marc Goua. Comme 140 millions sont prélevés sur la dotation de garantie, l'augmentation de 0,2 % de la DGF est un trompe-l'œil. D'autre part, les dotations de l'ADEME subissent un coup de rabot au moment où les conclusions du Grenelle de l'environnement trouvent leur concrétisation. Enfin, deux chiffres témoignent des séquelles laissées par la réforme de la taxe professionnelle : vous avez été obligés d'ajouter 414 millions à la DCRTP, la dotation destinée à la compenser, cependant que les crédits du FCTVA baissent de 500 millions, ce qui témoigne déjà d'un ralentissement. Nous assistons donc à un transfert de charges au profit des entreprises et au détriment des collectivités.

M. Abdoulatifou Aly. Les dotations de l'État aux collectivités de Mayotte sont très inférieures à celles que perçoivent les communes et départements de métropole et les départements d'outre-mer. Maintenant que Mayotte est devenue département français et que l'égalité s'impose, quand la revalorisation interviendra-t-elle pour que ses collectivités soient traitées comme les autres ? Par ailleurs, qu'en est-il de la dotation générale de décentralisation de la région Mayotte ? La décentralisation est une réalité à Mayotte depuis 2004, mais jamais la Commission nationale d'évaluation des charges ni le Comité des finances locales ne se sont préoccupés de la compensation des charges transférées. Quand sera-t-il remédié à tous ces manquements ?

M. Philippe Richert, *ministre chargé des collectivités territoriales.* Sont éligibles à la DETR, monsieur Huet, les communes de moins de 20 000 habitants sous conditions de ressources. Ces conditions ne sont pas modifiées. En outre, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2011, nous avons revu les conditions d'éligibilité des EPCI afin de les élargir et de les simplifier. Toutes les intercommunalités de moins de 50 000 habitants et dont la ville-centre regroupe moins de 15 000 habitants sont désormais éligibles.

Quant à la taxe professionnelle, elle a été compensée, en 2010 par une compensation relais, en 2011 par le nouveau panier de recettes fiscales ainsi que par la dotation de compensation de la réforme, la DCRTP. En 2010, la compensation relais a représenté 1,1 milliard d'euros de plus que le produit de la

taxe professionnelle de 2009. Pour 2011, nous sommes en train d'ajuster la DCRTP à hauteur de plus de 450 millions d'euros. En tout état de cause, la compensation intégrale est assurée au moyen des mécanismes de garantie individuelle des ressources.

J'en viens à la question de Michel Hunault concernant les 200 millions d'euros. Nous nous sommes efforcés de retenir les mesures dont l'impact sur les collectivités territoriales serait le plus limité. Nous avons stabilisé en valeur, au niveau prévu en loi de finances pour 2011, trois concours de l'État qui ne l'étaient pas jusqu'à présent : la DGF pour sa part départementale et régionale, la dotation qui alimente les fonds de péréquation de la taxe professionnelle et le produit des amendes. Cette stabilisation permet de réaliser une économie globale de 148 millions d'euros. Elle est cohérente avec la stabilisation présentée dès le projet de loi de finances de la DGF des communes et des principaux concours de l'État.

Les 52 millions d'économies restantes ont été obtenus en supprimant ou en mettant à zéro trois concours de l'État qui sont d'un montant limité : ainsi le fonds de concours « catastrophes naturelles » n'est pas doté cette année, compte tenu des excédents de ressources des années précédentes qui sont encore disponibles ; la dotation dite « taxe TGAP granulats » est supprimée avant d'entrer en vigueur en raison de difficultés techniques – je vous assure qu'il serait vraiment très compliqué de la mettre en œuvre – ; enfin, la compensation sur les jeux automatiques, dont le montant moyen par collectivité est très faible, est également supprimée – 9 millions d'euros au niveau national.

L'amendement relatif à la stabilisation en valeur de la DGF nécessite une coordination en deuxième partie.

À l'article 57, je proposerai de reconduire pour 2012 les montants individuels de la DGF des régions et de repousser à 2013 la réforme de la péréquation régionale. Celle-ci pourra alors être mise en œuvre en cohérence avec la mise en place du fonds de péréquation de la CVAE des régions.

À l'article 51, je proposerai d'alimenter les dotations de péréquation de la DGF des départements en opérant un écrêtement sur le complément de garantie de leur dotation forfaitaire. C'est tout simplement la transposition aux départements des principes déjà mis en œuvre pour les communes. Certains ont dit qu'il n'y aurait plus de péréquation sur la DGF, mais cette péréquation est maintenue, bien évidemment. Je rappelle qu'au niveau du bloc communal, la péréquation verticale porte toujours sur 3 milliards, avec une légère augmentation dans certains domaines.

Croyez-moi, je suis conscient des problèmes que les régions ont pour se financer. Je ne nie pas les difficultés que rencontrent les communes, les intercommunalités et les départements mais elles disposent, elles, de peu de ressources propres : 10 % en moyenne, dont une bonne partie, liée à la TIPP et aux

décisions du Grenelle, a atteint son niveau plafond. Bien souvent, il ne reste que les ressources provenant de la carte grise. Les marges sont donc très faibles. Il faudra par conséquent s'attaquer à ce chantier.

Dans le programme 122, les aides exceptionnelles sont effectivement en baisse. Mais ce chapitre est alimenté notamment par la réserve parlementaire, qui se vote par amendement. Le montant en question ne pouvait donc apparaître dans le projet de loi de finances. Lorsque l'amendement sera adopté, les aides exceptionnelles retrouveront le niveau prévu.

Monsieur Bénisti, vous avez évoqué le fossé qui existe entre les communes pauvres et riches et, en particulier entre l'est et l'ouest franciliens. Et vous avez suggéré d'adopter une gamme d'indicateurs plus large, tenant compte non seulement des recettes mais aussi des dépenses liées à la centralité ou à la population. Nous nous efforçons précisément d'accroître le nombre des critères pris en compte.

Cela me conduit à revenir sur les péréquations verticale et horizontale. Nous ne pouvons les considérer isolément : il faudra surveiller l'évolution des deux, en parallèle, faute de quoi nous nous exposerions à des effets induits inverses de ceux que nous recherchons, en particulier pour les communes dites riches. Celles-ci sont déjà taxées parce qu'elles ne perçoivent pas autant que les communes dites pauvres, mais redeviennent contributrices au travers de la péréquation horizontale. Vous l'aurez remarqué, la DSU et la DSR augmenteront toutes deux de 4,6 %, contre 6,2 % l'année précédente. Certes, elles doivent progresser mais on ne peut indéfiniment recevoir moins et donner plus. Cela ne signifie pas que Paris ou Neuilly vont devenir pauvres brutalement, mais il y a là un risque auquel nous devons être attentifs.

Faut-il ou non prendre en compte les strates ? Monsieur Balligand, avec les strates, les petites communes ou intercommunalités de moins de 10 000 et de moins de 20 000 habitants sont bénéficiaires. Sans les strates, elles le seraient plus encore. Tant mieux, me direz-vous. Mais, dans ces conditions, seraient seules contributrices les collectivités de plus de 100 000 ou de 200 000 habitants. Dès lors, des collectivités moyennes de 50 000 habitants, par exemple, ne seraient plus « ponctionnées ». Or des communes de cette taille ne sont pas forcément pauvres. Il ne me paraîtrait pas normal que des strates entières soient ainsi exonérées. Nous avons eu le souci d'anticiper mais si l'on nous propose une autre solution qui permette de tenir sur la durée, nous l'examinerons.

Monsieur Bénisti, vous avez également évoqué une baisse de DSU ou de DGF dans votre commune. Globalement, la DSU continue d'augmenter et la DGF est sanctuarisée. Mais des variations peuvent intervenir, par exemple si la population a baissé dans la commune, ce qui peut arriver quand des changements de structure familiale entraînent une baisse de la densité par appartement.

Monsieur Pupponi, je confirme que le Gouvernement s'est très largement inspiré des travaux effectués par Paris Métropole. Nous n'avons pas cherché à imposer une solution comme si nous savions mieux que d'autres. Vous l'avez indiqué, la péréquation au travers du FSRIF va déjà augmenter de façon sensible ; or on va y ajouter la péréquation nationale. Nous nous efforçons de limiter l'impact total de la fiscalité pour ne pas ponctionner plus de 15 %.

Vous avez rappelé par ailleurs que le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle alimentait le fonds de compensation des nuisances aéroportuaires. Je vous confirme que nous ne remettons pas en cause le fonds de péréquation même si nous ne l'augmentons pas, et que nous toucherons pas non plus au fonds de compensation.

Madame Pinel, nous souhaiterions tous que les collectivités puissent continuer à disposer de plus de moyens tant en fonctionnement qu'en investissement. Mais, dans la situation actuelle, il ne suffit pas de dire : « il faudrait que ». Je rappelle que, bien que les recettes de l'État aient baissé de 20 %, le Gouvernement n'a pas diminué les dotations aux collectivités. Le niveau en est resté stable. Certes, au regard de l'augmentation du coût de la vie, ce n'est pas satisfaisant pour les collectivités. Mais gardez à l'esprit qu'une simple hausse de 2 % des taux d'emprunt de l'État aurait des conséquences majeures pour tous. Réaliser une économie globale d'un milliard aujourd'hui nous permettra peut-être d'éviter demain des dizaines de milliards de dépense. Il me paraît légitime que les collectivités participent à cet effort collectif.

En ce qui concerne les régions, je ne peux que répéter que nous devons travailler à améliorer leur financement. Je suis conscient qu'elles ont des dépenses importantes à assumer, par exemple en matière de transport ferroviaire. Il faut éviter qu'elles n'aient à reporter des investissements indispensables.

Monsieur Heinrich, votre question était très technique. Je vous propose donc, si vous en êtes d'accord, de vous faire parvenir la réponse par écrit.

Monsieur Deluga, j'ai bien compris que le président du CNFPT ne souhaitait pas cette modification du taux de cotisation, qui a été ramené de 1 % à 0,9 %. Cela étant, le Centre, en tout cas aujourd'hui, a encore les moyens de fonctionner, même si nous savons que ceux-ci vont être mis à mal par les besoins de formation des quelque 1,8 million de fonctionnaires qui en relèvent. Nous reprendrons ce dossier car nous ne pourrions maintenir indéfiniment le taux à ce niveau. Mais il n'appartient pas au ministre des collectivités territoriales de revenir sur une décision qui a été entérinée.

Monsieur Malherbe, pour la tarification des prêts, on part en principe du taux du livret d'épargne populaire plus 135 points, ce qui revient au même que le taux du livret A plus 180 points. Pour les index, il y a quatre propositions : le taux du livret A, celui de l'inflation, l'Euribor et le taux fixe, ce dernier étant plus élevé

pour prendre en compte le risque. Quant à la durée des emprunts, elle serait de deux à quinze ans.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur ce qui allait se passer jusqu'à la fin de l'exercice 2011. L'enveloppe de trois milliards d'euros répond à cette préoccupation. En janvier 2012, les banques traditionnellement partenaires des collectivités territoriales prendront le relais et n'auront pas de problème pour répondre aux demandes dans la mesure où nous serons en début d'année. Ensuite, nous disposerons de la nouvelle banque des collectivités.

Vous nous dites, monsieur le président Derosier, que le Premier ministre aurait annoncé un gel de la réforme de l'intercommunalité. Je le répète, il n'y a pas de gel de la réforme. Elle pourra être mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2012 dès lors que le schéma départemental aura été adopté dans un très large consensus – l'Association des communautés de France, qui représente les intercommunalités, souhaite qu'il en soit ainsi – mais, lorsque cela ne sera pas le cas, la loi nous permet de reporter au-delà du 31 décembre.

Le président du Sénat a suggéré de tenir des états généraux des élus. J'ai indiqué récemment devant l'Assemblée des départements de France que le Gouvernement entendait travailler avec les élus et leurs associations sur différents chantiers.

Mme Roig est revenue sur la question de la péréquation horizontale et sur les dépenses spécifiques aux villes-centres. Toute généralisation impose des désagréments car chaque cas est particulier. En organisant une péréquation horizontale tout en conservant la péréquation verticale, nous allons essayer de nous rapprocher le plus possible de l'équité. Je l'ai dit, j'admets qu'il faut remettre l'ouvrage sur le métier et, sans doute, aller plus loin, mais il faut veiller à ne pas compliquer le système à l'extrême au risque de le rendre ingérable. Plus nous introduirons de paramètres et plus nous prendrons ce risque. Nous avons essayé de tenir compte des particularités les plus générales par strates ou par catégories avec le souci d'aller le plus loin possible dans la péréquation. Je comprends qu'on puisse souhaiter fonctionner sans les strates mais, dans ce cas, on ne pourrait pas prendre pas en compte les effets de centralité. C'est la raison pour laquelle j'ai choisi de les garder.

Monsieur Baert, je ne reviendrai pas sur les 200 millions d'euros. Quant aux simulations, nous les avons envoyées à tous ceux qui étaient concernés.

M. le président Jérôme Cahuzac. Le rapporteur général et moi-même avons envoyé hier un courrier, signé de nous deux, à chaque président de groupe.

M. Philippe Richert, *ministre chargé des collectivités territoriales.* M. Diefenbacher a insisté sur l'accroissement des inégalités entre régions, départements et communes du fait de la fiscalité. J'ai moi aussi un sentiment d'insatisfaction même si je trouve que nous allons dans la bonne direction. C'est un sujet de fond qui devra être examiné au sein du Comité des finances locales ou

faire l'objet d'un travail en coproduction entre le Parlement, les associations et le Gouvernement. Il faut que nous parvenions à être plus en phase avec les réalités du terrain et avec les spécificités de chaque type de collectivité sans pour autant tout remettre en cause.

M. le président Bouvard s'est dit favorable à la péréquation mais considère qu'on ne pourra pas aller très loin si l'on ne prend pas en compte les différences de charges. Je partage son avis. C'est précisément l'une des raisons pour laquelle je n'ai pas voulu augmenter trop la DSU et la DSR.

Je suis sensible à vos propos, monsieur Bouvard. Il est vrai que certaines communes de montagne – qui disposent de ressources spécifiques, comme la taxe sur les remontées mécaniques qui leur assure peut-être un petit pécule – doivent aussi faire face à des charges spécifiques. Il en va de même pour les communes dotées d'un casino et qui doivent gérer la clientèle de ces établissements... (*Sourires.*)

Monsieur Valax, nous savons qu'il faut garder un espace pour les artisans et pour les PME. C'est la raison pour laquelle avons souhaité maintenir globalement les reversements de l'État aux collectivités. Je rappelle les chiffres : 98 milliards en 2010, 99 milliards en 2011, 100 milliards environ en 2012. Ce n'est certes pas le Pérou mais l'augmentation sera tout de même de deux milliards en deux ans.

Monsieur de Courson, on va s'occuper des 20 % sur les parcs naturels : je l'ai dit au cours de leur assemblée générale qui s'est tenue très récemment à Saverne, dans le pays de la Petite-Pierre. Quant à la délégation de signature, vous le savez mieux que personne, on ne peut en donner pour les décrets.

Monsieur Bartolone, vous avez soulevé un réel problème, que j'ai d'ailleurs évoqué dernièrement devant le Comité des finances locales : nous n'avons pas de lieu où débattre des décisions souhaitées par l'État. Les collectivités n'ont pas voix au chapitre. Président d'un conseil général, je réagissais toujours très mal lorsque j'apprenais par le chef des pompiers que le ministre de l'intérieur avait fixé de nouvelles conditions de recrutement et d'avancement. Je considérais qu'il aurait été utile d'associer très en amont les présidents de conseils généraux à cette décision. Nous nous efforçons de le faire aujourd'hui. Mais les modalités d'association méritent effectivement d'être améliorées. Il y a là un vrai travail d'approfondissement de la décentralisation.

Pierre Morel-A-L'Huissier, oui, on peut financer du fonctionnement sur la DETR, notamment pour le lancement de projets : c'est acquis depuis la loi de finances pour 2011.

Pourquoi constituer une réserve sur les DMTO ? L'an dernier, avec l'écrêtement, le montant du fonds de péréquation s'établissait à 440 millions d'euros. L'augmentation devrait être de 25 % en 2011. Sur 7 milliards, cela nous donnerait un surplus de fiscalité de 1,7 ou 1,8 milliard. Le fonds de péréquation

serait donc à nouveau relativement important : de 400 à 500 millions d'euros. Mais le risque de fluctuation des DMTO sera grand en 2012. Il serait bon dès lors de réserver une partie de la somme pour permettre des lissages ultérieurs. Les départements fragiles auront peut-être peu de ressources dans les années à venir.

Monsieur Goua, l'ADEME ne relève pas du champ d'intervention de mon ministère.

S'agissant de Mayotte, je vous propose de vous répondre par écrit, monsieur Abdoulatifou Aly.

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous vous savons gré, monsieur le ministre, d'avoir tenu à répondre aussi précisément à chacun.

*

* *

À l'issue de l'audition de M. Philippe Richert, ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales, la Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Manuel Aeschlimann, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2012. Elle est d'abord saisie de plusieurs amendements.

Article 53 (articles L. 3334-2, L. 3334-4, L. 3334-6, L. 3334-6-1, L. 3334-7-1, L. 3334-10, L. 3334-18 et chapitre IV *bis* du titre III du livre III de la troisième partie du code général des collectivités territoriales) : *Réforme des modalités de calcul du potentiel fiscal des départements, de la dotation globale d'équipement des départements et du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements :*

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CL 26 de M. Serge Blisko.

Article 55 (articles L. 2334-4, L. 2334-5, L. 2334-6, L. 5211-30 et L. 5334-16 du code général des collectivités territoriales) : *Réforme des modalités de calcul des indicateurs de ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale :*

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette successivement les amendements CL 28, CL 27 et CL 29 de M. Serge Blisko.

Article 58 (articles L. 2336-1 à L. 2336-7 [nouveaux], L. 2337-1 à L. 2337-3 [nouveaux], L. 2564-69, L. 2573-56, L. 3336-1 et L. 4333-1 du code général des collectivités territoriales, article L. 331-26 du code de l'urbanisme et article 125 de la loi n° 2010-657 de finances pour 2011) : *Création du Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC)* :

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette successivement les amendements CL 19, CL 30 et CL 34 de M. Serge Blisko.

Mme Sandrine Mazetier. Ces amendements ont été examinés sans que j'ai pu les défendre, en dépit de ma demande de prise de parole. Je souhaiterais que le rapporteur pour avis nous donne les motifs de son avis défavorable concernant ces amendements.

M. le président Jean-Luc Warsmann. J'interroge toujours les membres de la Commission pour savoir s'il y a une demande de prise de parole avant de procéder au vote. Les débats sur des amendements déjà examinés ne peuvent être rouverts. Le rapporteur pour avis peut cependant donner des explications concernant l'amendement CL 34.

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis. J'ai émis un avis défavorable concernant l'amendement CL 34, car il n'est pas envisageable que la participation à un régime de péréquation horizontale régionale conduise à limiter la participation des communes franciliennes à la péréquation nationale.

Mme Sandrine Mazetier. Pour quelles raisons cela ne serait-il pas envisageable ?

M. le rapporteur pour avis. La péréquation nationale exige que l'effort soit réparti entre toutes les collectivités, franciliennes ou non.

Mme Sandrine Mazetier. Il faudrait pourtant tenir compte du cumul des prélèvements qui pèseront sur les communes concernées. Le débat qui vient d'avoir lieu en commission élargie sur les strates et les charges de centralité le démontre.

M. le rapporteur pour avis. Nous ne sommes pas dans une logique de diminution des contributions aux systèmes de péréquation.

Mme Sandrine Mazetier. Vous devriez être dans une logique d'équité des versements, qui est celle de cet amendement.

La Commission examine ensuite l'amendement CL 9 de Mme Sandrine Mazetier. Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette cet amendement.

La Commission est saisie, en discussion commune, des amendements CL 16, CL 18 et CL 17 de Mme Marietta Karamanli.

M. Olivier Dussopt. Le groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche est très attaché à l'adoption de ces amendements. Ils ont pour objet de prendre en compte l'effort fiscal, et pas seulement le potentiel fiscal, des collectivités dans le cadre des critères de la péréquation.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. La prise en considération d'éléments liés à des politiques suivies, notamment en matière fiscale, dans l'indice servant de base aux contributions dues au titre du FPIC ne pourrait conduire qu'à brouiller la pertinence de cet indicateur.

La Commission rejette successivement les amendements CL 16, CL 18 et CL 17.

La Commission examine l'amendement CL 10 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. Le choix du niveau intercommunal pour l'organisation du Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales ne permet pas de tenir compte de la diversité des situations financières et sociales des communes membres. Il pose de fait le problème des communes « pauvres », relativement aux charges sociales lourdes qu'elles ont à assumer, qui, parce qu'elles sont situées dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) « riche » qui contribuera au fonds, ne bénéficieront pas de la solidarité nationale.

À défaut pour ces communes de bénéficier du FPIC, il serait juste qu'elles ne soient pas de surcroît ponctionnées, ce qui constituerait en quelque sorte une double peine. Il est ainsi proposé d'exclure d'emblée du prélèvement les 250 premières communes de plus de 10 000 habitants et les 30 premières communes de 5 000 à 10 000 habitants bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine.

M. le rapporteur pour avis. On complexifie encore le dispositif, donc avis défavorable. Comme la détermination du potentiel financier se fait au niveau des établissements publics de coopération intercommunale, il est possible qu'un tel établissement dit « riche », comprenant une commune dite « pauvre », soit contributeur. Dans ce cas, il sera possible pour l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, de prévoir que la répartition du prélèvement exonère la commune dite « pauvre ».

La Commission rejette l'amendement CL 10.

La Commission examine en discussion commune les amendements CL 15 et CL 11 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. L'amendement CL 15 vise à éviter que les communes d'Île-de-France qui contribuent au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), contribuent également au FPIC lorsqu'elles sont membres d'un ensemble intercommunal à fiscalité propre contribuant lui-même au FPIC.

Cette modification permettrait au dispositif proposé d'être conforme aux principes validés à l'unanimité par le Bureau de Paris Métropole en juin 2011.

L'amendement CL 11 propose de rédiger en son entier l'alinéa 34 de l'article 58. La répartition du prélèvement au sein de l'ensemble intercommunal ne prend en compte, dans l'article 58 du projet de loi de finances pour 2012, que les produits perçus par les communes et leur groupement.

Ce choix ne permet pas de tenir des comptes de la réalité des situations locales. En effet, certaines communes, qui ont peut-être des ressources, doivent aussi, en regard de ces dernières, assumer des charges sociales particulièrement lourdes. La non-prise en compte de ces charges dans le calcul du prélèvement introduit un biais dans l'appréciation de la richesse effective des territoires et conduirait à ponctionner uniformément des communes qui ont les mêmes ressources, mais pas les mêmes charges.

Cet amendement propose donc de mettre en place un indice synthétique de ressources et de charges, en cohérence d'ailleurs avec le système proposé pour la répartition du reversement défini dans ce même article. Cet indice combinerait le potentiel financier de la commune membre ou le potentiel fiscal de l'établissement public de coopération intercommunale avec le revenu moyen par habitant de la commune membre ou de l'établissement public de coopération intercommunale, chacun pondéré à hauteur de 50 %.

L'amendement propose enfin de conserver la possibilité de définir d'autres critères de répartition interne du prélèvement, sous réserve d'une unanimité au sein de l'établissement public de coopération intercommunale.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. En ce qui concerne l'amendement CL 15, tout d'abord, le choix fait dans le cadre du projet de loi de finances est d'ajouter la péréquation nationale organisée par le FPIC avec la péréquation francilienne prévue par le FSRIF. On n'est pas dans une logique de péréquation sélective.

Ensuite, s'agissant de l'amendement CL 11, intégrer dans la détermination de la répartition du prélèvement des éléments liés à des politiques suivies ou aux charges des différentes communes, ne pourrait conduire qu'à brouiller la pertinence de cette redistribution. Il y a une nécessité de lisibilité et de clarté pour une meilleure acceptation de ce nouveau dispositif par les populations concernées.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. En ce qui concerne l'amendement CL 15, le syndicat mixte d'études Paris Métropole a estimé que si la péréquation proposée était mise en place, les communes contributrices au FSRIF seraient placées dans une situation très difficile si elles devaient également contribuer au FPIC. Leur capacité même de contribution en serait très affectée. C'est la raison pour laquelle il est proposé, par cet amendement, de dispenser ces communes de contribuer directement au FPIC, cette contribution intervenant par le biais de l'établissement intercommunal dont elles sont membres.

Il est regrettable que le dispositif proposé dans le projet de loi de finances pour 2012 soit aussi éloigné de ce qui a été adopté à l'unanimité par le bureau de Paris Métropole en juin 2011. Il ne s'agit nullement de remettre en cause la compétence de l'Assemblée nationale et de ses commissions pour s'écarter du dispositif proposé par Paris Métropole – cela va de soi – mais l'administration d'État n'aurait pas dû dénaturer ainsi les propositions adoptées à l'unanimité en juin dernier, qui visent à favoriser les collectivités les plus en difficulté sur notre territoire.

La Commission rejette successivement les amendements CL 15 et CL 11.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 21 et CL 22 de Mme Sandrine Mazetier et l'amendement CL 31 de M. Serge Blisko.

Mme Sandrine Mazetier. Ces amendements proposent la prise en considération de l'effort financier demandé dès 2012 aux ensembles intercommunaux et aux communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre. À ce titre, un tel plafonnement permettrait de maintenir la capacité budgétaire des collectivités territoriales concernées à un niveau acceptable. *In fine*, ces amendements ont pour objet d'harmoniser les modalités de calcul des plafonnements des prélèvements des contributeurs entre le FPIC et le FSRIF. Cette modification permet au dispositif d'être conforme à la démarche et aux principes qui ont fait l'unanimité au Bureau de Paris Métropole en juin 2011.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Un plafonnement à 10 % des dépenses réelles reviendrait à exonérer les communes les plus contributives au FSRIF de tout prélèvement au titre du FPIC, et de manière plus générale, à fortement limiter l'ampleur de la péréquation entre collectivités organisée par le présent projet de loi de finances. Cela revient à remettre en cause l'approfondissement de la péréquation au profit des territoires les plus fragiles, ce que nous ne pouvons accepter.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Nous contestons cette analyse, reprise de celle de l'administration de l'État, qui est parfaitement inexacte. La capacité des communes à participer aux FSRIF n'entame pas la capacité des communautés d'agglomération à participer au FPIC. Prétendre qu'écarter les communes contributrices au FSRIF porterait atteinte au dispositif de péréquation nationale est donc inexact. La première chose qu'a faite le syndicat Paris Métropole a, d'ailleurs, été d'affirmer la participation du territoire francilien à la contribution nationale. Cette participation francilienne sera la plus élevée du territoire national. Personne ne le conteste, pas même le département de Paris.

Il est regrettable de ne pas avoir pris en compte la montée en charge des communautés d'agglomération franciliennes. Il existe, en Île-de-France, deux communautés d'agglomération de 400 000 habitants qui sont capables de soutenir le niveau de la participation nationale ; cependant, à l'intérieur de ces intercommunalités, il y a certaines communes contributrices au FSRIF dont la

capacité à participer à la péréquation régionale va être altérée par leur contribution au FPIC. Cela est d'autant plus vrai que le FSRIF va continuer à monter en charge jusqu'en 2015.

Mme Sandrine Mazetier. L'amendement CL 31 vise à déduire de l'assiette de ressources prises en compte pour déterminer le plafond de participation au FPIC, l'effort annuel des communes en faveur du logement tel qu'il apparaît dans le compte administratif afférent au pénultième exercice. Ce n'est pas un sujet négligeable en Île-de-France. Il faudrait que l'effort des communes en faveur du logement social soit pris en compte et vienne, d'une certaine manière, en diminution de ce qui est demandé au titre de la péréquation.

La Commission rejette successivement les amendements CL 21, CL 22 et CL 31.

La Commission examine l'amendement CL 32 de M. Serge Blisko.

Mme Sandrine Mazetier. Le plafonnement de la somme des versements au FPIC et au FSRIF à hauteur de 15 % des ressources fiscales définies aux 1 à 5 du I de l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales permet d'éviter que les efforts de péréquation ne représentent une charge disproportionnée par rapport à un panier de ressources défini à l'article L. 2336-2.

La collectivité parisienne, de par sa double nature de commune et de département, doit se dessaisir d'une fraction de ses recettes fiscales communales pour contribuer au financement des dépenses obligatoires du département de Paris.

Dans la mesure où ce transfert s'analyse comme un transfert de recettes, dont elle ne peut donc plus bénéficier pour mener ses actions communales, il convient de minorer de ce montant l'assiette des ressources déterminant le plafond de participation de la ville de Paris aux systèmes de péréquation.

Cet amendement s'inscrit dans la logique de la disposition, déjà en vigueur, qui soustrait aux ressources prises en compte dans la définition du potentiel financier de la Ville de Paris les sommes correspondant à sa participation obligatoire aux dépenses d'aide et de santé du département de Paris.

Cet amendement aurait pu être discuté en conjonction avec les premiers amendements présentés que je n'ai pas pu défendre.

M. le président Jean-Luc Warsmann. J'ai pourtant appelé ces amendements, sur lesquels vous auriez pu alors prendre la parole.

Mme Sandrine Mazetier. Il faut trouver une solution car la dotation globale de fonctionnement (DGF) parisienne est calculée de manière dérogatoire. En effet, Paris est à la fois une ville et un département ; le calcul des contributions de la collectivité aux mécanismes de péréquation doit prendre en compte cet effet cumulatif.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable, la commune de Paris doit participer à la solidarité avec les autres communes, et non être en mesure d'organiser des transferts entre ville et département pour optimiser son potentiel fiscal et minorer ainsi sa participation aux dispositifs de péréquation.

Mme Sandrine Mazetier. On n'organise pas de transferts ! En tant que département, Paris a versé, en 2011, 67 millions d'euros au fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ; sa contribution devrait encore augmenter en 2012. Il ne s'agit pas d'organiser une quelconque « évasion fiscale » entre le département et la ville !

M. Olivier Dussopt. Les mots du rapporteur pour avis ont été mal choisis ! En effet, Paris a souhaité participer à la solidarité nationale. Sa spécificité doit être reconnue. Ces propos semblent mettre en doute l'honnêteté de la ville de Paris.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je note qu'en tant que collectivité contributrice, Paris a simplement appliqué la loi. C'est tout.

La commission rejette l'amendement CL 32.

La Commission examine l'amendement CL 33 de M. Serge Blisko.

Mme Sandrine Mazetier. Le plafonnement de la somme des versements au FPIC et FSRIF à hauteur de 15 % des ressources définies aux 1 à 5 du I de l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales ne tient pas compte pour Paris, qui possède également le statut de département, de ses versements aux fonds de péréquation départementaux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

En conséquence, il apparaît nécessaire que le plafonnement défini à l'article 58 puisse s'appliquer à l'ensemble des contributions parisiennes aux divers fonds de péréquation.

Il est donc proposé de plafonner à 15 % des ressources définies à l'article 58 la somme des contributions parisiennes aux différents fonds de péréquation : FSRIF, FPIC, fonds de péréquation des DMTO et de la CVAE.

M. le rapporteur pour avis. En tant que commune d'Île-de-France, commune isolée et département, il est logique que Paris participe à l'intégralité des dispositifs de péréquation, au vu de sa capacité contributive. La contribution des communes au FSRIF est plafonnée à 10 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement et la contribution combinée au FSRIF et au FPIC ne peut dépasser 15 % des ressources fiscales. Si Paris atteint à chaque fois le plafonnement prévu pour ces diverses contributions, c'est parce que la concentration des richesses dans la capitale la place au premier rang des collectivités dites « riches ».

La commission rejette l'amendement CL 33.

La Commission examine l'amendement CL 20 de Mme Marietta Karamanli.

M. Olivier Dussopt. Cet amendement vise à intégrer le logement social comme composante de l'indice synthétique de ressources et de charges retenu pour procéder à la répartition du FPIC, au même titre que le potentiel financier agrégé et que le revenu des habitants.

Il s'agit d'appliquer la même philosophie que pour la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU ») et prendre en compte les politiques volontaristes en faveur du logement social. Il faut donc procéder à une harmonisation des critères de redistribution du FPIC avec ceux en vigueur pour le FSRIF.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Intégrer des éléments liés à des politiques décidées par la municipalité en faveur du logement ou d'autres domaines, quelle que soit son importance, ne pourra conduire qu'à brouiller la pertinence de cet indicateur et le rendre moins lisible.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Le logement est un enjeu national et non pas une décision de politique locale, que l'État accompagne d'ailleurs par différents dispositifs. Il ne s'agit donc pas de stratégies locales. Dans la péréquation francilienne, le logement social fait partie des critères de péréquation afin d'accompagner l'effort en faveur du logement social et d'accompagner les maires bâtisseurs. Beaucoup d'élus, mais aussi le préfet de région défendent un accompagnement financier de cet effort. Il faudrait donc un critère similaire dans le dispositif du FPIC prévu par l'article 58.

M. le rapporteur pour avis. Introduire une variable « logement social » dans le FPIC se ferait au détriment des communes rurales, et au profit des communes franciliennes.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. La politique du logement social emporte aussi des stratégies pour les communes en milieu rural, pour organiser le maintien sur le territoire de la population.

La commission rejette l'amendement CL 20.

La Commission examine l'amendement CL 12 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. L'alinéa 48 de l'article 58, tel qu'il est actuellement rédigé, porte une logique de gestion, théorique, plutôt qu'une logique de péréquation. En effet, il propose que les versements du FPIC soient répartis entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres au prorata des ressources de chacun. Autrement dit, l'idée sous-jacente est que plus un établissement public de coopération intercommunale ou une de ses communes membres a de ressources, plus il ou elle doit assumer des charges, et

plus il serait logique qu'elle perçoive des dotations du FPIC. Ce qui est possible mais pas certain.

La logique de péréquation part justement du principe inverse : en fonction des charges qu'elle doit assumer, moins une commune a de ressources, plus elle doit pouvoir bénéficier de la solidarité.

L'amendement propose donc de mettre en place un indice synthétique de ressources et de charges, en cohérence d'ailleurs avec le système proposé pour le premier niveau de répartition du reversement défini dans ce même article. Cet indice combinerait le potentiel financier de la commune membre ou le potentiel fiscal de l'établissement public de coopération intercommunale avec le revenu moyen par habitant de la commune membre ou de l'établissement public de coopération intercommunale, chacun pondéré à hauteur de 50 %.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Il vaut mieux prévoir un mécanisme simple de répartition des versements entre les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale, tout en permettant aux collectivités d'y déroger, que de complexifier sans fin la formulation de ce dispositif de péréquation.

La commission rejette l'amendement CL 12.

La Commission examine l'amendement CL 13 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. Cet amendement s'inscrit dans le même esprit que le précédent. Il ne remet pas en cause la possibilité de définir d'autres critères de répartition interne du reversement, sous réserve d'une unanimité du conseil communautaire, tel que le prévoit l'alinéa 51 de l'article 58.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable pour les mêmes raisons.

La commission rejette l'amendement CL 13.

Article 59 (articles L. 2531-13, L. 2531-14, L. 2531-15 et L. 2531-16 du code général des collectivités territoriales) : *Adaptation du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) à la réforme de la fiscalité locale :*

La Commission examine l'amendement CL 24 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. Cet amendement vise à assurer prioritairement le bénéfice du FSRIF aux collectivités les plus défavorisées de l'Île-de-France. Cette modification permet au dispositif d'être conforme aux principes validés à l'unanimité du bureau de Paris Métropole en juin 2011.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Le seuil de l'indice 1,2 représente une valeur approximée de la médiane et évite que des difficultés de calcul ne viennent remettre en cause la répartition.

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Les suggestions de Paris Métropole visent à aider les communes les plus en difficulté. C'est pour cela que la contribution des communes les plus aisées est plus forte. Retenir la médiane comme limite permet d'affiner le calcul pour le rapprocher de la réalité des situations qui peuvent évoluer à l'avenir alors que l'indice de 1,2 proposé serait figé en fonction des chiffres constatés en 2011. Le rapporteur général de la commission des Finances semble considérer qu'il s'agit d'une proposition pertinente.

M. Jacques Alain Bénisti. Je voterai cet amendement favorable aux communes les moins riches car la médiane est effectivement le seuil qui me semble à retenir.

La commission rejette l'amendement CL 24.

La Commission examine l'amendement CL 36 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. Cet amendement permet d'assurer l'égalité des communes contributrices au FPIC sur l'ensemble du territoire tout en veillant à préserver la spécificité et l'intégrité du mécanisme de péréquation propre à l'Île-de-France. Cette modification permet au dispositif d'être conforme aux principes validés à l'unanimité du bureau de Paris Métropole, qui n'est pas univoque politiquement, en juin 2011.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Instaurer un plafonnement à 10 % des dépenses réelles revient à exonérer les communes les plus contributives au FSRIF de tout prélèvement au titre du FPIC, et de manière plus générale, à fortement limiter l'ampleur de la péréquation entre collectivités organisée par le présent projet de loi de finances. Cet amendement revient à remettre en cause l'approfondissement de la péréquation au profit des territoires les plus fragiles.

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Cet amendement vise aussi à déduire en amont les éventuels prélèvements au titre du FSRIF pour le calcul du prélèvement au titre du FPIC, au lieu d'avoir une double pénalité.

La commission rejette l'amendement CL 36.

La Commission examine l'amendement CL 35 de M. Serge Blisko.

Mme Sandrine Mazetier. Cet amendement vise à pallier une imprécision rédactionnelle. En effet, l'article 59 prévoit un renforcement progressif des moyens du FSRIF. L'amendement vise à préserver le même principe de progressivité pour le versement des communes contributrices, en évitant que d'anciens contributeurs au FSRIF puissent voir, dès 2012, leur contribution atteindre le plafond de 150 % de leur contribution de 2009. Il permettra une juste répartition des efforts supplémentaires demandés aux contributeurs lors de la période transitoire de montée en charge du dispositif rénové.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Afin d'organiser une progressivité, l'alinéa 8 de l'article 59 prévoit que le montant exigible d'une commune ne peut être supérieur à 50 % de sa contribution en 2009. Cependant, limiter ces hausses à 12,5 % en 2012 et pour les années suivantes va sérieusement entamer le caractère péréquateur de cet instrument, qui ne pourra voir son montant augmenter en raison de ce plafonnement.

La commission rejette l'amendement CL 35.

La Commission examine l'amendement CL 23 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. L'amendement propose d'instaurer une garantie minimale de ressources pour les communes franciliennes. Ainsi, les ressources du FSRIF doivent être prioritairement accordées aux communes dont la richesse par habitant est inférieure à 60 % de la richesse moyenne régionale. Cette richesse est définie par habitant afin d'éviter les effets d'aubaine. Cette modification permet au dispositif d'être conforme aux principes validés à l'unanimité du bureau de Paris Métropole en juin 2011.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. L'attribution des versements du FSRIF est fondée sur un indice synthétique de ressources et de charges comprenant le potentiel financier, le revenu des habitants et la proportion de logements sociaux. Il n'y a pas de raison de prendre en compte un seul de ses trois critères, à savoir le potentiel financier, pour effectuer les versements.

La simplicité et la lisibilité du FSRIF reposent essentiellement sur le fait qu'un même indice est utilisé pour déterminer les contributions et la répartition des versements aux bénéficiaires.

La commission rejette l'amendement CL 23.

La Commission examine l'amendement CL 25 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. Cet amendement vise à supprimer les alinéas 22 et 23 de l'article 59 pour rétablir l'obligation pour les communes et pour le gouvernement de présenter une information sur l'utilisation du FSRIF. Cette modification permet au dispositif d'être conforme aux principes validés à l'unanimité du bureau de Paris Métropole en juin 2011.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Les informations demandées sur les actions de développement social urbain sont trop floues. En outre, la commission des Lois, dans son effort pour supprimer les rapports périodiques inutiles, ne peut que soutenir cette suppression.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Avec l'ancien fonds de péréquation de l'Île-de-France, le conseil municipal devait faire voter les modalités d'utilisation des fonds. Le comité de gestion pouvait d'ailleurs enjoindre à la collectivité territoriale de déposer un tel rapport si elle ne l'avait pas fait. Cette procédure

avait l'avantage de rappeler à toutes les collectivités la nature même du fonds et sa stratégie. Le maintien du dispositif est donc pertinent ; il est dommage de le supprimer.

La commission rejette l'amendement CL 25.

Après l'article 59 :

La Commission examine l'amendement CL 7 de Mme Marietta Karamanli.

M. Olivier Dussopt. Cet amendement, de même que l'amendement CL 8, a pour objet de limiter la fuite des ressources fiscales des territoires de production vers ceux qui regroupent les sièges sociaux des entreprises. Pour que le régime fiscal ne décourage pas l'accueil des établissements classés « Seveso », l'amendement CL 7 propose d'appliquer un coefficient de pondération de 5 – au lieu de 2 – à l'effectif salarié de l'établissement et à sa valeur locative.

M. le rapporteur pour avis. Du fait des contraintes qu'imposent les établissements classés « Seveso » aux communes qui les accueillent, cette mesure pourrait être justifiée. Cependant, il serait opportun que soient auparavant évaluées les conséquences de la pondération par 2 avant de modifier cette règle d'application toute récente, puisqu'elle a été fixée par la loi de finances pour 2011. J'émet donc un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL 7.

La Commission examine ensuite l'amendement CL 8 de Mme Marietta Karamanli.

M. Olivier Dussopt. L'amendement CL 8 vise à répartir la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises acquittée par une société mère entre l'ensemble des collectivités territoriales sur lesquelles sont implantées les entreprises du groupe.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable, car le passage à une imposition de groupe aurait comme conséquence et comme inconvénient de permettre des compensations et des redistributions entre les entreprises membres d'un même groupe.

La Commission rejette l'amendement CL 8.

Puis, suivant les avis défavorables de son rapporteur pour avis, la Commission rejette successivement les amendements CL 5 et CL 4 de Mme Marietta Karamanli.

La Commission est ensuite saisie de l'amendement CL 3 de Mme Marietta Karamanli.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Cet amendement est vraisemblablement irrecevable en application de l'article 40 de la Constitution.

M. le rapporteur pour avis. Il est sans doute irrecevable en effet. En tout état de cause, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL 3.

Puis, la Commission examine l'amendement CL 2 de Mme Marietta Karamanli.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Je fais la même observation que pour l'amendement précédent.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable, cet amendement étant effectivement vraisemblablement irrecevable.

La Commission rejette l'amendement CL 2.

La Commission examine ensuite l'amendement CL 1 de Mme Marietta Karamanli.

M. Olivier Dussopt. Cet amendement s'inscrit dans la lignée de l'intervention de M. François Deluga en commission élargie relative à l'annulation de la baisse des cotisations versées et donc des recettes du Centre national de la fonction publique territoriale. Nous avons entendu M. le ministre chargé des collectivités territoriales indiquer que la situation devrait être réexaminée. Cet amendement permet ainsi un réexamen plus rapide que ce qu'a proposé le ministre.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. J'ai, pour ma part, également entendu le Président de la commission des Finances, M. Jérôme Cahuzac, indiquer, à la suite de l'échange en commission élargie entre M. François Deluga et le ministre, qu'il avait opposé l'irrecevabilité à un amendement identique présenté devant la commission des Finances ; l'amendement que nous examinons serait vraisemblablement déclaré irrecevable s'il était déposé en vue de l'examen en séance.

M. le rapporteur pour avis. J'é mets également un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL 1.

Puis, suivant l'avis défavorable de son rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CL 6 de Mme Marietta Karamanli.

*

* *

*Enfin, suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2012.*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. Deluga, Mme Karamanli, MM. Dussopt, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 59

Insérer l'article suivant :

« I. – Le onzième alinéa de l'article 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est supprimé.

« II. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Amendement CL2 présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 59

Insérer l'article suivant :

« Le 1° du II de l'article 1648 AC du code général des impôts est ainsi rédigé :

« En région Île-de-France, les fonds départementaux de péréquation versent au titre de l'année 2012 à chacun des fonds de compensation des nuisances aéroportuaires définis au I de l'article 1648 AC une attribution d'un montant au moins égal à la dotation de l'État versée en 2011. »

Amendement CL3 présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 59

Insérer l'article suivant :

« Le I de l'article 1641 du code général des impôts est ainsi modifié :

« 1° Le A est complété par un g ainsi rédigé :

« g) Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. » ;

« 2° Le d du 1 du B est abrogé. »

Amendement CL4 présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 59

Insérer l'article suivant :

« Après le IV de l'article 1638 *quater* du code général des impôts, il est inséré un IV *bis* ainsi rédigé :

« IV *bis*. – En cas de rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle, des taux d'imposition différents, en ce qui concerne chacune des taxes

mis en recouvrement en vertu des 1° à 4° de I de l'article 1379 par l'établissement public de coopération intercommunale, peuvent être appliqués sur la commune nouvellement rattachée pour l'établissement des onze premiers budgets de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette décision est prise suite à une décision du conseil communautaire de l'établissement public de coopération intercommunale, à la demande du conseil municipal de la commune rattachée.

« La première année d'application de cette disposition, le taux additionnel intercommunal applicable à la commune est égal, pour une taxe donnée, au taux de référence intercommunal majoré d'un douzième de l'écart entre ce dernier et le taux de l'établissement public de coopération intercommunale de l'année précédente. Le taux additionnel intercommunal appliqué dans la commune rattachée est égal au taux additionnel intercommunal applicable majoré de l'augmentation du taux d'imposition votée cette année-là par le conseil communautaire.

« Les dix années suivantes, le taux appliqué est égal au taux appliqué de l'année précédente majoré d'un douzième de l'écart entre le taux de référence intercommunal et le taux de l'établissement public de coopération intercommunale de l'année précédant la première application des dispositions du présent article, le résultat ainsi obtenu étant majoré de l'augmentation du taux d'imposition votée cette année-là par le conseil communautaire.

« La douzième année, les taux d'imposition additionnels votés par l'établissement public de coopération intercommunale s'appliquent intégralement dans la commune rattachée.

« Les taux de référence des quatre taxes additionnelles intercommunales sont ceux permettant d'obtenir, par variation proportionnelle, le produit des quatre taxes égal au montant des charges transférées de la commune à l'établissement public de coopération intercommunale. Le montant de ce produit est arrêté par délibérations concordantes de la commune et du conseil communautaire, après avis de la commission d'évaluation des charges transférées, créée dans les conditions prévues au IV de l'article 1609 *nonies* C du présent code. »

Amendement CL5 présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 59

Insérer l'article suivant :

« L'article 1635 O *quinquies* du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les tarifs des impositions du premier alinéa sont majorés par application de coefficients forfaitaires fixés annuellement par la loi de finances et codifiés à l'article 1518 *bis*. »

Amendement CL6 présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 59

Insérer l'article suivant :

« Le I du 5.3.2 de l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 est abrogé. »

Amendement CL7 présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 59

Insérer l'article suivant :

« Le troisième alinéa du III de l'article 1586 *octies* du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Lorsque l'établissement est classé SEVESO, au sens de directive européenne n° 96/82/CE du 9 décembre 1996 dite « SEVESO II », un coefficient 5 est appliqué. »

Amendement CL8 présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 59

Insérer l'article suivant :

« Après le troisième alinéa du III de l'article 1586 *octies* du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le contribuable est une société mère, membre d'un groupe au sens de l'article 223 A du présent code, le produit de CVAE dû par cette société mère est répartie entre les collectivités territoriales en fonction de l'implantation de la société mère et de l'ensemble des entreprises membres du groupe, au prorata des valeurs locatives et des effectifs de ces structures. »

Amendement CL9 présenté par Mme Mazetier :

Article 58

Au début de l'alinéa 26, insérer la phrase suivante :

« En Île-de-France, seuls les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre sont concernés par le prélèvement pour le fonds de péréquation. »

Amendement CL10 présenté par Mme Mazetier :

Article 58

Après l'alinéa 32, insérer l'alinéa suivant :

« 1° *bis* Sont exclues de la contribution au fonds les communes visées aux 1° et 2° de l'article L. 2334-18-4 du code général des collectivités territoriales ; ».

Amendement CL11 présenté par Mme Mazetier :

Article 58

Substituer à l'alinéa 34 les six alinéas suivants :

« 3° Le prélèvement calculé pour chaque ensemble intercommunal conformément au 2° est réparti entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.

« L'indice synthétique est constitué à partir des rapports suivants :

« – Rapport entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble intercommunal d'une part et le potentiel financier par habitant de la commune membre ou le potentiel fiscal de l'établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre tel que défini aux articles L. 2334-4 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales d'autre part ;

« – Rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble intercommunal d'une part et le revenu moyen par habitant de la commune membre ou de l'établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre d'autre part.

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition de ces rapports en pondérant chacun de ceux-ci à hauteur de 50 %.

« Toutefois, les modalités de répartition interne de ce prélèvement peuvent être fixées librement par délibération, prise avant le 30 juin de l'année de répartition, du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale statuant à l'unanimité. »

Amendement CL12 présenté par Mme Mazetier :

Article 58

Après les mots : « et ses communes membres », substituer à la fin de l'alinéa 48 les mots et les alinéas suivants :

« en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.

« L'indice synthétique est constitué à partir des rapports suivants :

« – Rapport entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble intercommunal d'une part et le potentiel financier par habitant de la commune membre ou le potentiel fiscal de l'établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre tel que défini aux articles L. 2334-4 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales d'autre part ;

« – Rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble intercommunal d'une part et le revenu moyen par habitant de la commune membre ou de l'établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre d'autre part.

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition de ces rapports en pondérant chacun de ceux-ci à hauteur de 50 % . »

Amendement CL13 présenté par Mme Mazetier :

Article 58

Après les mots : « est ensuite opérée », substituer à la fin de l'alinéa 50 les mots et les alinéas suivants :

« en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.

« L'indice synthétique est constitué à partir des rapports suivants :

« – Rapport entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble intercommunal d'une part et le potentiel financier par habitant de la commune membre tel que défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales d'autre part ;

« – Rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble intercommunal d'une part et le revenu moyen par habitant de la commune membre d'autre part.

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition de ces rapports en pondérant chacun de ceux-ci à hauteur de 50 % . »

Amendement CL15 présenté par Mme Mazetier :

Article 58

Rédiger ainsi l'alinéa 34 :

« 3° Le prélèvement calculé pour chaque ensemble intercommunal conformément au 2° est réparti entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres, à l'exception des communes contributrices au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) tel que défini à l'article 59 du présent projet de loi, au prorata des produits qu'ils ont perçus chacun au titre des ressources mentionnées aux 1° à 5° du I de l'article L. 2336-2, minorées pour les établissements publics de coopération intercommunale de la somme des attributions de compensation versées à chacune de ses communes membres. Toutefois, les modalités de répartition interne de ce prélèvement peuvent être fixées librement par délibération, prise avant le 30 juin de l'année de répartition, du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale statuant à l'unanimité. »

Amendement CL16 présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 58

I. – Après l'alinéa 28 insérer les alinéas suivants :

« *Art. L. 2336-2-1.* – I. – L'effort fiscal d'un ensemble intercommunal est égal au rapport entre :

« – d'une part, la somme des produit résultant des impôts, taxes et redevances, tels que définis à l'article L. 2334-6, perçus l'année précédente par le groupement et ses communes membres ;

« – d'autre part, le potentiel fiscal impôts ménages agrégé de l'ensemble intercommunal.

« Le potentiel fiscal impôts ménages agrégé d'un ensemble intercommunal est défini à l'article L. 2336-2 à l'exception des montants du 2°, du 3°, du 4° et du 5°. »

II. – Compléter l'alinéa 41 par la phrase suivante :

« Toutefois, sont exclus d'attribution au titre du fonds les ensembles intercommunaux dont l'effort fiscal défini à l'article L. 2336-2-1 est inférieur à 1, ainsi que les communes isolées dont l'effort fiscal défini à l'article L. 2334-5 est inférieur à 1. »

Amendement CL17 présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 58

I. – Après l'alinéa 28 insérer les alinéas suivants :

« *Art. L. 2336-2-1.* – I. – L'effort fiscal d'un ensemble intercommunal est égal au rapport entre :

« – d'une part, la somme des produit résultant des impôts, taxes et redevances, tels que définis à l'article L. 2334-6, perçus l'année précédente par le groupement et ses communes membres ;

« – d'autre part, le potentiel fiscal impôts ménages agrégé de l'ensemble intercommunal.

« Le potentiel fiscal impôts ménages agrégé d'un ensemble intercommunal est défini à l'article L. 2336-2 à l'exception des montants du 2°, du 3°, du 4° et du 5°. »

II. – Compléter l’alinéa 46 par la phrase suivante :

« S’agissant des ensembles intercommunaux, il est pondéré par l’effort fiscal d’un ensemble intercommunal défini à l’article L. 2336-2-1, et ce dans la limite de 1,5. S’agissant des communes isolées, il est pondéré par l’effort fiscal défini à l’article L. 2334-5, et ce dans la limite de 1,5. »

Amendement CL18 Présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 58

I. – Après l’alinéa 28 insérer les alinéas ainsi rédigés :

« *Art. L. 2336-2-1.* – I. – L’effort fiscal d’un ensemble intercommunal est égal au rapport entre :

« – d’une part, la somme des produit résultant des impôts, taxes et redevances, tels que définis à l’article L. 2334-6, perçus l’année précédente par le groupement et ses communes membres ;

« – d’autre part, le potentiel fiscal impôts ménages agrégé de l’ensemble intercommunal relatif à son groupe démographique du IV de l’article L. 2336-1.

« Le potentiel fiscal impôts ménages agrégé d’un ensemble intercommunal est défini à l’article L. 2336-2 à l’exception des montants du 2°, du 3°, du 4° et du 5°. »

II. – Rédiger ainsi l’alinéa 43 :

« *a)* Du rapport entre, d’une part, le potentiel financier agrégé moyen par habitant de son groupe démographique défini à l’article L. 2336-2 multiplié par l’effort fiscal défini à l’article L. 2336-2-1 et, d’autre part, le potentiel financier agrégé de l’ensemble intercommunal ou le potentiel financier par habitant n’appartenant à aucun groupement à fiscalité propre défini au même article ; ».

Amendement CL19 présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 58

Compléter l’alinéa 20 par les mots : « , dans la mesure où la somme des montants positifs n’excède pas 50 % de la compensation relais définie au *a* du 1 du II de l’article 1640 du code général des impôts ».

Amendement CL20 présenté par Mme Karamanli, MM. Dussopt, Deluga, Cacheux, Mme Pinel, M. Valax et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 58

I. – Après l’alinéa 43, insérer l’alinéa suivant :

« *a bis)* du rapport entre la proportion de logements sociaux, tels que définis à l’article L. 2334-17, dans le total des logements de l’ensemble intercommunal ou de la commune n’appartenant à aucun groupement à fiscalité propre, et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des collectivités de métropole ; »

II. – Rédiger ainsi l’alinéa 46 :

« L’indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports définis aux *a*, *a bis* et *b*, en les pondérant chacun à hauteur de 33 %. »

Amendement CL21 présenté par Mme Mazetier :

Article 58

Rédiger ainsi l'alinéa 35 :

« 4° La somme des prélèvements opérés en application du 2° du présent article et de ceux effectués en application de l'article L. 2531-13 au titre de l'année précédente ne peuvent excéder, pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune mentionnés au 1°, 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice. »

Amendement CL22 présenté par Mme Mazetier :

Article 58

Rédiger ainsi l'alinéa 35 :

« 4° La somme des prélèvements opérés en application du 2° du présent article et de ceux effectués en application de l'article L. 2531-13 au titre de l'année précédente ne peuvent excéder, pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune mentionnés au 1°, 10 % du produit qu'ils ont perçu au titre des ressources mentionnées aux 1° à 5° du I de l'article L. 2336-2 l'année de répartition. »

Amendement CL23 présenté par Mme Mazetier :

Article 58

Après l'alinéa 12, insérer l'alinéa suivant :

« Elles sont prioritairement réparties de manière à ce que le potentiel financier par habitant de chaque commune potentiellement bénéficiaire du fonds atteigne 60 % du potentiel financier moyen par habitant des communes de la région Île-de-France. »

Amendement CL24 présenté par Mme Mazetier :

Article 59

Aux alinéas 5 et 12, substituer à l'indice : « 1,2 » les mots : « la médiane ».

Amendement CL25 présenté par Mme Mazetier :

Article 59

Supprimer les alinéas 22 et 23.

Amendement CL26 présenté par M. Blisko, Mmes Pau-Langevin, Mazetier et M. Vaillant :

Article 53

Après l'alinéa 5, insérer le paragraphe suivant :

« Le sixième alinéa de l'article L. 3334-3 est complété par la phrase suivante.

« Elle est complétée par un versement de la commune de Paris au département de Paris. Le Conseil de Paris fixe, chaque année, les conditions financières de ce versement. »

Amendement CL27 présenté par M. Blisko, Mmes Pau-Langevin, Mazetier et M. Vaillant :

Article 55

À l'alinéa 24 supprimer les mots : « dans la limite du montant constaté dans le compte administratif de 2007 ».

Amendement CL28 présenté par M. Blisko, Mmes Pau-Langevin, Mazetier et M. Vaillant :

Article 55

Compléter la deuxième phrase de l'alinéa 24 par les mots : « ainsi que de l'effort annuel des communes en faveur du logement tel qu'il apparaît dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ».

Amendement CL29 présenté par M. Blisko, Mmes Pau-Langevin, Mazetier et M. Vaillant :

Article 55

Compléter la dernière phrase de l'alinéa 24 par les mots : « et du montant du versement mentionné au sixième alinéa de l'article L. 3334-3 ».

Amendement CL30 présenté par M. Blisko, Mmes Pau-Langevin, Mazetier et M. Vaillant :

Article 58

I. – Compléter l'alinéa 24 par la phrase suivante :

« Il est également minoré de l'effort annuel du groupement ainsi que celui de ses communes membres en faveur du logement tel qu'il apparaît dans le compte administratif afférent au pénultième exercice. »

II. – Substituer à l'alinéa 46 les deux alinéas suivants :

« c) Du rapport entre la proportion de logements sociaux tels que définis à l'article L. 2334-17, dans le total des logements de l'ensemble intercommunal ou de la commune n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre, et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des collectivités de métropole.

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports définis aux *a*, *b* et *c* en les pondérant chacun à hauteur de un tiers. »

Amendement CL31 présenté par M. Blisko, Mmes Pau-Langevin, Mazetier et M. Vaillant :

Article 58

Compléter l'alinéa 35 par les mots : « diminué de l'effort annuel des communes en faveur du logement tel qu'il apparaît dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ».

Amendement CL32 présenté par M. Blisko, Mmes Pau-Langevin, Mazetier et M. Vaillant :

Article 58

Après l'alinéa 35, insérer l'alinéa suivant :

« Pour la collectivité mentionnée à l'article L. 2512-1, les montants mentionnés au 1° à 5° de l'article L. 2336-2 sont minorés du montant de sa participation obligatoire aux dépenses d'aide et de santé du

département constaté dans le dernier compte administratif et du versement prévu au sixième alinéa de l'article L. 3334-3. »

Amendement CL33 présenté par M. Blisko, Mmes Pau-Langevin, Mazetier et M. Vaillant :

Article 58

Après l'alinéa 35, insérer l'alinéa suivant :

« Pour la collectivité mentionnée à l'article L. 2512-1, la somme des prélèvements opérés en application du 2° du présent article et de ceux effectués en application des articles L. 2531-13, L. 3334-18 et L. 3335-1 au titre de l'année précédente ne peut excéder 15 % du produit perçu au titre des ressources mentionnées aux 1° à 5° du I de l'article L. 2336-2 l'année de répartition. »

Amendement CL34 présenté par M. Blisko, Mmes Pau-Langevin, Mazetier et M. Vaillant :

Article 58

I. – Rédiger ainsi l'alinéa 26 :

« II. – Pour les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre de la région Île-de-France, le potentiel financier agrégé ou le potentiel financier est majoré de la somme des montants perçus l'année précédente en application de l'article L. 2531-14. »

II. – Après l'alinéa 36, insérer l'alinéa suivant :

« III. – Le prélèvement des communes d'Île-de-France opéré en application du 2° du présent article est minoré à hauteur de 15 % du prélèvement opéré en application de l'article L. 2531-13. »

Amendement CL35 présenté par M. Blisko, Mmes Pau-Langevin, Mazetier et M. Vaillant :

Article 59

Rédiger ainsi l'alinéa 8 :

« b) En 2012, 2013 et 2014, il ne peut respectivement excéder 112,5 %, 125 % et en 137,5 % du montant du prélèvement opéré au titre de l'année 2009 conformément à l'article L. 2531-13 dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2009. À compter de 2015, il ne peut excéder 150 % du montant du prélèvement opéré au titre de l'année 2009 conformément à l'article L. 2531-13 dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2009 ; ».

Amendement CL36 présenté par Mme Mazetier :

Article 59

Rédiger ainsi l'alinéa 7 :

« a) Le prélèvement au titre du présent FSRIF sur les communes qui y sont contributrices est réalisé en amont du prélèvement du FPIC, tel que défini à l'article 58 du présent projet de loi. Les prélèvements cumulés au titre du FPIC et du FSRIF ne peuvent excéder 10 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ; ».

ANNEXE N° 1 : MISE EN ŒUVRE DES CONCLUSIONS DU COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES PRÉSIDIÉ PAR M. ÉDOUARD BALLADUR

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Balladur, qui a été remis le 5 mars 2009, a formulé vingt propositions ayant pour objet d'adapter le système institutionnel territorial, pour apporter une meilleure qualité de services à la population et optimiser à cet effet la dépense publique locale, ainsi que de moderniser les finances et la fiscalité locales.

Ces propositions ont constitué une source majeure des travaux entrepris dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales engagée à partir du second semestre 2009.

Cette réforme s'appuie sur plusieurs textes :

— la loi n° 2009-832 du 7 juillet 2009 modifiant le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse

— le projet de loi n° 61 (2009-2010) relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, déposé au Sénat le 21 octobre 2009 ;

— le projet de loi organique n° 62 (2009-2010) relatif à l'élection des membres des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, également déposé au Sénat le 21 octobre 2009 ;

— la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 ;

— la loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ;

— la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ;

— la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;

— la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

Ces textes reprennent largement les vingt propositions faites par le Comité pour la réforme des collectivités locales, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

PROPOSITIONS DU COMITÉ POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES	MISE EN ŒUVRE
Proposition n° 1 : favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine	Le chapitre IV du titre II de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales modifie la procédure de regroupement des régions pour en faciliter la mise en œuvre, laquelle reposera sur le volontariat des conseils régionaux intéressés.
Proposition n° 2 : favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions	Une procédure de regroupement de départements alignée sur celle rénovée de regroupement de régions est créée par l'article 28 de la loi de réforme des collectivités territoriales.
Proposition n° 3 : désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste	<p>La création de conseillers territoriaux, appelés à siéger à la fois au conseil général et au conseil régional, ainsi que le mode de scrutin de leur élection sont prévus par le chapitre I^{er} du titre I^{er} de la loi de réforme des collectivités territoriales.</p> <p>La loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux a prévu la réduction de la durée des mandats des conseillers régionaux et des membres de l'Assemblée de Corse élus en mars 2010 et des conseillers généraux élus en mars 2011 afin de les faire expirer simultanément en mars 2014.</p>
Proposition n° 4 : achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité fiscalité propre (en imposant le cas échéant leur fusion ou un nouveau périmètre).	<p>Le chapitre II du titre III de la loi de réforme des collectivités territoriales fixe comme objectif d'achever la couverture intercommunale du territoire national d'ici le 1^{er} juin 2013.</p> <p>A cet effet, il prévoit :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'élaboration par les préfets, en concertation avec les élus concernés ainsi qu'avec la commission départementale de la coopération intercommunale d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCL) proposant des projets visant à intégrer l'ensemble des communes dans un EPCI à fiscalité propre ; – des modifications de la législation existante pour faciliter la mise en œuvre des procédures de droit commun de fusion d'EPCI à fiscalité propre, qui devront concerner des projets prévus par le SDCL ; – la mise en place d'un dispositif attribuant jusqu'au 1^{er} juin 2013 des pouvoirs étendus aux préfets pour la mise en oeuvre des propositions du SDCL.
Proposition n° 5 : rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes	La rationalisation de la carte intercommunale est un des principaux objectifs assignés par la loi de réforme des collectivités territoriales à l'élaboration du SDCL. Le calendrier ainsi que les mesures pour y parvenir (simplification des conditions de mise en oeuvre de la législation; extension temporaire des pouvoirs des préfets) sont analogues à ceux retenus en matière d'achèvement de l'intercommunalité.

<p>Proposition n° 6 : interdire la constitution de nouveaux pays au sens de la loi du 4 février 1995</p>	<p>L'article 51 de la loi de réforme des collectivités territoriales a abrogé l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et supprime ainsi la possibilité de créer de nouveaux pays.</p>
<p>Proposition n° 7 : instaurer l'élection au suffrage universel direct des conseils de communauté</p>	<p>Le principe de l'élection au suffrage universel direct des représentants des communes au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre a été retenu dans la loi de réforme des collectivités territoriales. Le mode de scrutin applicable à cette élection sera fixé à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.</p>
<p>Proposition n° 8 : créer par la loi 11 métropoles à compter de 2014 et possibilité par la suite pour d'autres intercommunalités, sur la base du volontariat, d'accéder au statut de métropoles</p>	<p>Une nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre, disposant de compétences communales plus larges et intégrées que celles exercées par les communautés urbaines et bénéficiant du transfert de droit de compétences départementales et régionales, est instituée par le chapitre I^{er} du titre II de la loi de réforme des collectivités territoriales. La création des métropoles se fera sur la base du volontariat</p>
<p>Proposition n° 9 : permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes</p>	<p>Le chapitre III du titre II de la loi de réforme des collectivités territoriales substitue au régime actuel de fusion des communes, issu de la loi Marcellin du 16 juillet 1971, un nouveau dispositif permettant de constituer des « communes nouvelles » et sur le fondement duquel l'ensemble des communes membres d'une intercommunalité pourront conjointement décider leur unification en une seule commune.</p>
<p>Proposition n° 10 : réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux</p>	<p>Une limitation du nombre de postes de vice-présidents au sein du bureau d'un EPCI à fiscalité propre est prévue par l'article 9 de la loi de réforme des collectivités territoriales avec la mise en place d'un double plafond, le nombre de vice-présidents ne pouvant être supérieur à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant de l'EPCI ni excéder 15.</p>
<p>Proposition n° 11 : confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions</p>	<p>Le titre IV de la loi de réforme des collectivités territoriales prévoit que les communes seront la catégorie de collectivité territoriale qui conservera la clause générale de compétence.</p>
<p>Proposition n° 12 : clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'État</p>	<p>Une organisation de la répartition des compétences des régions et des départements autour de principes clairement fixés par le législateur est engagée dans le titre IV de la loi de réforme des collectivités territoriales.</p>
<p>Proposition n° 13 : prévoir, à l'occasion de la RGPP, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'état qui interviennent dans le champ de compétence des collectivités territoriales soient supprimés</p>	<p>La réforme de l'État engagée en 2007 à travers le chantier de la Révision générale des politiques publiques intègre la conduite de la décentralisation et se traduit d'ores et déjà par une réorganisation profonde de ses services déconcentrés.</p>
<p>Proposition n° 14 : définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale</p>	<p>Chaque année, dans le cadre de la projection pluriannuelle des finances publiques françaises transmise aux institutions européennes, une norme indicative d'évolution des finances locales est fixée. Il n'est toutefois pas prévu qu'une telle norme devienne impérative. Le groupe de travail sur les finances locales, coprésidé par MM. Carrez et Thénault, s'est d'ailleurs opposé à ce qu'une norme de dépense soit imposée de l'extérieur aux collectivités territoriales.</p>

<p>Proposition n° 15 : réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans</p>	<p>Une réforme des valeurs locatives des locaux commerciaux sur lesquelles sont calculées les impôts locaux est prévue par l'article 34 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010. Les valeurs locatives des habitations seront quant à elles réformées ultérieurement.</p>
<p>Proposition n° 16 : compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises</p>	<p>La loi de finances initiale pour 2010, validée par le Conseil constitutionnel le 28 décembre 2009, a supprimé définitivement la taxe professionnelle (TP) pour toutes les entreprises depuis le 1^{er} janvier 2010. La TP est remplacée par une contribution économique territoriale, qui comporte une part foncière et une part assise sur la valeur ajoutée.</p>
<p>Proposition n° 17 : limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition</p>	<p>La loi de finances initiale pour 2010, qui a supprimé la taxe professionnelle, a simplifié la répartition des impositions locales. Ainsi la taxe d'habitation n'est plus perçue que par le niveau communal qui percevra seul aussi la partie foncière de la nouvelle imposition économique, et les taxes foncières par les niveaux communal et départemental. Si la partie de l'imposition économique basée sur la valeur ajoutée (la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) est répartie entre les trois niveaux de collectivités, ces dernières ne disposent à son égard d'aucun pouvoir de taux.</p>
<p>Proposition n° 18 : créer, en 2014, une collectivité territoriale à statut particulier, dénommée "Grand Paris" sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis, du Val de Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités territoriales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.</p>	<p>Une démarche de projets destinée à favoriser une dynamique d'aménagements a été privilégiée. A cet effet, la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Elle prévoit en particulier la création d'une réseau de transport public de voyageurs, défini par un schéma d'ensemble, constitué d'infrastructures de métro automatiques affectées au transport public urbain de voyageurs, et à cet effet; la mise en place d'un nouvel établissement public, la Société du Grand Paris, dédié au projet.</p>
<p>Proposition n° 19 : modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse</p>	<p>La loi n° 2009-832 du 7 juillet 2009 modifiant le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse devrait favoriser la formation de majorités cohérentes et participer à la stabilité de l'Assemblée de Corse. Elle institue, comme à l'échelon national, un seuil de 5 % des suffrages exprimés à partir duquel les listes pourront fusionner entre les deux tours, porte à 7 % celui permettant à une liste de se maintenir au second tour (contre 5 % actuellement et 10 % à l'échelon national), et augmente de trois à neuf sièges la prime accordée à la liste arrivée en tête.</p>
<p>Proposition n° 20 : instaurer, dans les départements et régions d'outre-mer, une assemblée unique</p>	<p>Lors de la consultation du 24 janvier 2010, les électeurs martiniquais et guyanais se sont prononcés, en application de l'article 73 de la Constitution, en faveur de la création d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région. La loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique a prévu la mise en place de ces nouvelles institutions en 2014, à l'issue des mandats en cours des assemblées locales.</p>

ANNEXE N° 2 : TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

(En autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	LFI 2011	PLF 2012 à périmètre constant	PLF 2012 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement (y compris PSR spécifique au profit de la DGF)	41 380	41 469	41 467
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	26	24	24
Dotations élu local	65	65	65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40	41	41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	500
Dotations départementales d'équipement des collèges	326	326	326
Dotations régionales d'équipement scolaire	661	661	661
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	20	20
Dotations globales de construction et d'équipement scolaire	3	3	3
Dotations de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	35	50	50
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale - partie variable d'ajustement	1 843	1 858	1 913
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) - variable d'ajustement	527	447	447
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale - partie variable d'ajustement	947	875	875
Dotations de protection de l'environnement et d'entretien des voiries municipales ("TGAP Granulats")		23	23
TOTAL Prélèvements sur recettes (hors réforme TP et hors FCTVA)	46 354	46 363	46 415

Dotation équipement des territoires ruraux (DETR)	616	616	616
Dotation globale d'équipement des départements	224	224	224
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1513	1513	1513
Dotation de développement urbain (DDU)	50	50	50
Dotation pour les titres sécurisés	19	19	18,86
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	10	0	0
Dotations Outre-mer	109	110	110
Subventions diverses	4	4	3,52
TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL)	2 545	2 536	2 535
Dotation globale de décentralisation (DGD) Formation Professionnelle	1 702	1 702	1 702
ENVELOPPE DES CONCOURS DE L'ÉTAT STABILISÉE	50 601	50 601	50 653
PSR hors enveloppe issus de la réforme de la fiscalité directe locale	2 949	3 400	3 400
Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP)	2 530	2 944	2 944
Dotation de garantie des reversements des FDPTP	419	456	456
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés			40
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 040	5 507	5 507
Total PSR hors enveloppe	8 988	8 907	8 947
CONCOURS DE L'ETAT Y COMPRIS PSR HORS ENVELOPPE	59 589	59 509	59 601

Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères	2 136	1 946	1 946
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) ⁽¹⁾	138	19	19
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	11 128	10 310	10 310
Produit des amendes de police de la circulation et des radars	657	695	695
Reversements aux régions du compte d'affectation spéciale Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage			555
TOTAL TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT HORS FISCALITÉ TRANSFÉRÉE	73 649	72 478	73 125
TOTAL TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT HORS FISCALITÉ TRANSFÉRÉE ET HORS TDIL	73 511	72 459	73 106
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983)	8 844	10 072	10 072
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	11 956	12 045	12 193
Fiscalité transférée suite à la réforme de la fiscalité directe locale	4 086	4 204	4 227
Fiscalité transférée à divers titres	903	958	958
Total Fiscalité transférée	25 789	27 279	27 451
TOTAL TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	99 437	99 757	100 576
TOTAL TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT HORS TDIL	99 300	99 738	100 557

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, mission « Relations avec les collectivités territoriales » et tableau présenté par le Gouvernement au Comité des finances locales du 27 septembre 2011.

(1) Cette ligne est complétée traditionnellement lors du débat parlementaire.