

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

– Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824) :

Examen et vote sur les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales ; compte spécial *Avances aux collectivités territoriales* et sur les articles 79 à 86, rattachés (M. Marc LAFFINEUR, Rapporteur spécial) 2

– Amendements examinés par la Commission..... 15

– Informations relatives à la Commission..... 20

– Présences en réunion 20

Mercredi

3 novembre 2010

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 28

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Yves Censi,
Vice-Président**



M. Yves Censi, Président. Nous poursuivons l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2011, en abordant les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et du compte d'avances aux collectivités territoriales.

Pour clarifier le débat, je rappellerai simplement qu'en première partie, nous avons adopté l'enveloppe générale des concours de l'État aux collectivités territoriales. Avec le débat de ce soir, la Commission va se prononcer sur les modalités de répartition de cette enveloppe entre les catégories de collectivités. Mardi prochain, nous examinerons, avec les articles non rattachés de la seconde partie, d'autres sujets, qu'il s'agisse de la clause de rendez-vous sur la taxe professionnelle ou des mécanismes de péréquation entre les collectivités.

Je pense que nous serons tous d'accord pour considérer que ce soir, les dossiers sont suffisamment lourds pour ne pas rouvrir le débat de première partie, ni anticiper celui de mardi prochain.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Comme vous le savez, les finances des collectivités locales seront, cette année encore, dans un équilibre précaire entre perspectives de retour à la croissance, conséquences budgétaires de la crise et réforme de la taxe professionnelle.

Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé de bâtir ce projet de budget autour de deux priorités : la première consiste à impliquer les collectivités locales dans l'effort d'assainissement de nos finances publiques, à travers le gel en valeur des concours de l'État ; la seconde consiste à prendre acte de la situation difficile de certaines collectivités en mettant l'accent sur la péréquation.

S'agissant de la première priorité, lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques, en octobre, les perspectives d'évolution des concours de l'État aux collectivités locales ont déjà été exposées. Pour les années 2011 à 2014, ces concours devraient en effet être soumis à un « *gel en valeur* » de l'enveloppe normée.

Toutefois, à l'initiative du Rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté en première partie des amendements permettant de corriger le périmètre normé auquel s'applique ce gel en valeur. Cette correction permet de desserrer un peu l'étau et d'ajouter 149 millions d'euros dans le périmètre normé, dont 115 seront ajoutés à la DGF.

Ces moyens nouveaux permettront de limiter la baisse des variables d'ajustement de l'enveloppe normée. Avec le Rapporteur général, nous vous proposerons d'ailleurs un amendement qui tire les conséquences de cette adaptation du périmètre normé : il supprime l'écrêtement de 1,6 % de la compensation part salaire prévue par l'article 80. Nous avons donc fait tout ce qui était possible pour apporter le maximum d'oxygène aux collectivités dans cette période difficile.

En tenant compte de ce gel en valeur, le Gouvernement a choisi de mettre l'accent sur la péréquation en faveur des collectivités les plus en difficultés.

Cet effort de péréquation passera par une augmentation de 6,2 % de la dotation de solidarité rurale – la DSR –, ce qui représente une majoration de 50 millions d'euros, et une augmentation de 6,2 % de la DSU, ce qui représente une augmentation de 77 millions d'euros, centrée sur les cent villes qui en ont le plus besoin.

S'agissant des départements, le Gouvernement envisage par ailleurs une augmentation de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation de fonctionnement minimale de 34 millions d'euros tandis que la dotation de péréquation des régions devrait augmenter de 6 millions d'euros.

Compte tenu du fait que ces priorités politiques doivent être mises en œuvre au sein de l'enveloppe normée, le projet de loi envisage, notamment à travers les articles rattachés à la présente mission *Relations avec les collectivités territoriales*, de contenir la progression de la part forfaitaire de la DGF.

À cet effet, l'article 80, qui sera soumis tout à l'heure à la Commission, gèle les dotations forfaitaires et de compensation des départements, la dotation de base des communes et les dotations d'intercommunalité ; par ailleurs, il minore légèrement la dotation forfaitaire des régions.

Dans le contexte actuel, le présent projet de budget appelle donc les collectivités à d'avantage d'implication dans l'objectif national de maîtrise de nos dépenses publiques. Toutefois, en privilégiant le gel en valeur plutôt que la baisse des dotations, on peut dire que le Gouvernement a pris en compte les préoccupations de nombreux élus locaux.

M. Alain Rodet. Je tiens à dresser le constat d'un grand désordre pour les collectivités, lié aux conséquences de la réforme de la taxe professionnelle, s'agissant du transfert au bloc communal de la part de la taxe d'habitation.

La direction générale des Finances publiques a été chargée de mettre en place des critères destinés à assurer la neutralité de ce transfert. Or, on nous demande dans un premier temps de délibérer avant le 1^{er} novembre, et voilà que nous allons être amenés à réunir une nouvelle fois les assemblées pour voter le budget. On est en droit d'être inquiet, car il ne serait en réalité possible en toute rigueur de se prononcer avant le mois d'avril 2011. Il faut donc s'attendre à des difficultés énormes au début de l'année prochaine pour les collectivités concernées, car personne ne sait à ce stade comment sera assurée la neutralité fiscale. La situation est très grave : la réforme de la taxe professionnelle aura des conséquences terribles pour les collectivités locales en 2011, notamment en matière d'investissement public.

M. Marc Goua. Je salue le travail accompli par le Rapporteur spécial et le Rapporteur général du budget pour diminuer l'effet du gel des dotations, en particulier s'agissant de l'enveloppe de la dotation de solidarité urbaine – la DSU. Une question néanmoins, par rapport au gel de la dotation forfaitaire : dans quelle mesure les collectivités vont-elles pouvoir bénéficier du recensement intermédiaire ?

M. François Pupponi. Nous travaillons depuis deux ans sur la DSU : je salue le maintien du dispositif, dont je constate qu'il est abondé de plus de 7 millions d'euros supplémentaires pour 2011, soit une augmentation de 10 %. Il faut souligner cette évolution, qui concerne d'ailleurs aussi la dotation de péréquation urbaine, la DPU.

M. Marc Le Fur. La situation des départements est singulière : je souhaiterais savoir quelles sont les évolutions envisageables à court terme s'agissant des recettes tirées des droits de mutation, qui semble-t-il, repartent à la hausse. Il y a une volonté explicite de péréquation pour les départements touchés par le vieillissement démographique : où en est-on de ce point de vue, et quels seront les départements qui en bénéficieront ?

S'agissant des communes, la DSR ne connaît pas la même évolution que la DSU et je le regrette : sur ce plan, existe-t-il un projet de péréquation, qui en bénéficierait et comment serait-il financé ?

M. Yves Censi, Président. Je rappelle que nous aurons largement l'occasion d'aborder la semaine prochaine la question de la péréquation.

M. Charles de Courson. Un projet d'amendement sur la taxe d'habitation était envisagé : où en est-on sur cette question ?

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Je tiens tout d'abord à souligner que la situation pour 2011 est loin d'être catastrophique. Au regard des contraintes qui pèsent sur le budget de l'État, les collectivités territoriales ne sont pas si mal loties.

La réforme de la taxe professionnelle a conduit à des distorsions, liées aux abattements départementaux, – pour la moitié d'entre eux seulement d'ailleurs, puisque l'autre moitié utilise les abattements communaux – : ce problème est néanmoins réel et peut conduire dans certains cas à une augmentation de la taxe d'habitation pour un certain nombre de contribuables.

En l'occurrence, quelques milliers d'entre eux subiraient une augmentation de la taxe d'habitation supérieure à une trentaine d'euros. Ce problème va être traité grâce à un amendement du Gouvernement.

En revanche, il me semble que, s'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, un problème demeure : celui des communes qui accueillent traditionnellement de nombreuses entreprises industrielles. Le problème est lié à un historique de quinze ans de dégrèvements sur la valeur ajoutée. Le plafonnement de la taxe professionnelle était lié à la quantité d'équipements et de biens mobiliers (EBM) : on a en fait plafonné les EBM par rapport à la valeur ajoutée. Il y avait donc un intérêt évident à minorer la valeur ajoutée des entités là où il y avait beaucoup d'EBM, car cela permettait d'atteindre plus vite le taux de 3,5 % et d'obtenir en conséquence davantage de dégrèvements.

Or, avec le basculement opéré des EBM vers la valeur ajoutée, la question qui se pose est : comment reconstituer la valeur ajoutée, en particulier dans les grands sites industriels ? Il a été proposé de prendre en compte les effectifs, mais également les surfaces des établissements. Cela ne semble pas résoudre le problème. Il me semble que c'est la seule difficulté persistante s'agissant de la réforme de la taxe professionnelle : il faut reconstituer la matière fiscale des sites industriels, comme ceux de Dunkerque ou de Fos-sur-Mer. S'agissant de cette dernière commune, songez qu'elle se voit dépouillée de plus de 60 % de sa masse fiscale avec la réforme : cette perte est compensée à l'euro près en 2010 et en 2011, mais qu'en sera-t-il après ? Le problème est que la France a encore besoin d'accueillir des équipements industriels lourds : y aura-t-il encore suffisamment d'incitations pour le faire ? C'est une faiblesse majeure de la réforme.

Je rappelle que lors de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, l'idée était qu'il faudrait, à l'étape suivante, supprimer la part investissement.

Pour les autres collectivités, il n'y a pas de problème majeur lié à la réforme : un certain nombre de communes qui bénéficient de belles valeurs locatives ne pâtissent pas de cette réforme.

S'agissant de l'enveloppe normée, un réajustement de son périmètre de 150 millions d'euros est opéré, et je considère que ce réajustement règle une grande partie du problème. L'augmentation de la DSU passe en effet de 70 à 77 millions d'euros. Et après avoir augmenté de 45 millions d'euros en 2010, la progression de la dotation de solidarité rurale, la DSR, sera de 50 millions d'euros en 2011.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Concernant la réforme de la taxe professionnelle, je tiens à dire que les collectivités qui perdent de la base fiscale sont de loin, même après réforme, plus riches que les autres. La véritable question est : a-t-on le courage de faire de la péréquation ? Nous savons bien que dans les dix ans à venir, l'État n'aura pas les capacités de mettre en place une péréquation verticale : il est donc indispensable de mettre en place une vraie péréquation horizontale, et la réforme de la taxe professionnelle rend cela possible. Un certain nombre de communes résidentielles ont des bases fiscales considérables, et il n'y a pas de raison qu'elles ne participent pas à cet effort. L'exemple de Dunkerque est éloquent : quoiqu'avec une perte de 50 % de sa base fiscale après réforme de la taxe professionnelle, elle reste la première communauté urbaine de France en termes de recettes par habitant.

Concernant la taxe d'habitation, le problème des abattements entre les départements et la valeur locative moyenne départementale fait des gagnants et des perdants. Plusieurs millions de personnes pouvaient être touchées par cet effet, et l'amendement que déposera le Gouvernement sur ce point permettra de neutraliser ces effets.

Il est de ce point de vue nécessaire de repousser les délais jusqu'au 30 avril, car les moyens informatiques de Bercy ne permettront pas de disposer des bases fiscales avant cette date : cela étant, cela n'empêchera pas les collectivités d'adopter leur budget. Les orientations budgétaires peuvent être fixées en décembre, et le budget voté même en l'absence de ces données.

J'ai toujours été un fervent défenseur de la DSU et je crois à la péréquation. Je rappelle qu'en 2004, la DSU s'établissait à 600 millions d'euros. En 2010, elle s'établira à 1,2 milliard d'euros et elle augmentera encore de 77 millions d'euros en 2011. C'est donc une augmentation conséquente, et c'est également le cas pour la DSR, qui augmente quasiment autant que la DSU, de +6,2 % en 2011, avec 50 millions d'euros supplémentaires en 2011. La DSR sera ainsi passée de 400 millions d'euros en 2004 à 800 millions d'euros en 2011, ce qui constitue un effort important.

Le reste des dotations s'inscrit en baisse : notamment pour les collectivités dont la population augmente, la DGF restera stable.

S'agissant des droits de mutation à titre onéreux, pour les départements, ils augmentent en effet sensiblement, entre 2 à 2,5 milliards d'euros en 2011. Le dispositif que nous avons voté l'an passé est donc vertueux, puisque la dotation de péréquation tient désormais compte de leur évolution, ce qui permet de redonner des moyens aux départements qui ont un potentiel financier inférieur.

La richesse des collectivités territoriales est globalement suffisante, mais elle est mal répartie. L'État n'augmentera pas ses dotations aux collectivités, et c'est pour cela qu'il faudra une péréquation entre collectivités.

La semaine passée, au Congrès de l'Assemblée des départements de France à Avignon, j'ai constaté que l'on attendait que l'État verse de l'argent, mais qu'il était plus difficile d'aborder la question de la péréquation horizontale. J'aurai d'ailleurs l'occasion la semaine prochaine de proposer à la Commission un certain nombre d'ajustements sur ce point lors du débat que nous aurons la semaine prochaine sur la fiscalité locale dans le cadre de l'examen des articles non rattachés de la seconde partie.

Je précise à M. Rodet que l'application de la réforme doit être repoussée au 30 avril car Bercy ne pourra pas donner les bases fiscales avant février ou mars. Mais, ce n'est pas un réel inconvénient ! Je suis maire depuis 25 ans et je vote des budgets au mois de décembre qui sont précis à 1 % près. Je suis un défenseur de la DSU, et je crois beaucoup à la péréquation. La DSU faisait 600 millions d'euros en 2005 et fait 1,2 milliard cette année. La DSR augmente autant en pourcentage que la DSU. Il y a donc des efforts très importants. Quant au recensement, il sera pris en compte, ceux qui ont une augmentation de population verront donc leur dotation de base augmenter aussi.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Le Gouvernement déposera un amendement sur la taxe d'habitation, qui permettra d'éviter les modifications au cas par cas. Bien sûr, on peut craindre que des maires, plutôt de l'opposition, saisissent cette occasion pour augmenter les impôts en prétendant que la hausse est due à la réforme de la taxe professionnelle. Or, la réforme est finalement plutôt vue comme une bonne chose car la dynamique de la valeur ajoutée sera plus importante que celle de l'ancienne taxe professionnelle.

M. Marc Francina. Pour les établissements exceptionnels, comment l'écrêtement, qui profitait au département, sera-t-il réparti demain entre les collectivités ?

M. Michel Bouvard. En réalité, l'écrêtement bénéficiait, dans chaque département, au fonds départemental de péréquation, distinct du budget du conseil général. Ce fonds percevra une garantie de ressources lui permettant de continuer à soutenir les communes défavorisées.

M. Marc Le Fur. Je souhaite savoir si la liste des départements éligibles au fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux est connue ?

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Je ne peux en donner de liste aujourd'hui car elle dépendra de ce qui sera voté à l'article 61 du projet de loi de finances. Je précise que ce qui a été voté l'année dernière donnera lieu à des reversements dès 2011. On constate d'ailleurs une forte hausse des droits de mutation cette année, de l'ordre de 2 à 2,5 milliards d'euros au total, ce qui confirme le bien fondé de notre décision de l'an passé.

M. Michel Bouvard. Il faut que le calcul parte de la base. Les péréquations doivent prendre en compte toutes les charges car les dépenses continueront d'augmenter.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Je pourrais être d'accord avec cette position. Cependant si l'on pose en préalable un accord sur les charges, je crains qu'on ne commence jamais à avancer sur la péréquation.

M. François Pupponi. C'est une année exceptionnelle, c'est pourquoi on peut jeter les bases d'une réforme incluant la péréquation. Par ailleurs il faudrait regarder quelles seront les conséquences de la réforme sur les grands sites industriels. Ceux-ci généraient des recettes

fiscales considérables : comment seront-elles remplacées ? Il faudra imaginer une taxation adaptée pour ces sites.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. La possibilité d'écrêtement pour les établissements exceptionnels a pris fin. Cependant reste le problème de la redistribution pour des sites particuliers, comme Roissy par exemple. Se pose alors la question du niveau auquel doit être envisagée la péréquation : à mon sens, il faudra l'envisager au niveau national, sous forme d'un fonds national de péréquation, mais aussi à un niveau régional et pas au niveau du département.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Je ferai des propositions de péréquation communale dès cette année. J'ai l'intention de déposer des amendements en ce sens afin que l'on puisse au moins ouvrir le débat, sinon, on risque d'attendre indéfiniment.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. En effet. A l'entrée, il faut raisonner en fonction du niveau de ressources. Si l'on introduit un critère de charges dans l'alimentation de la péréquation, la réforme se bloquera. Pour autant, une collectivité peut parfaitement être prélevée à l'entrée et être bénéficiaire à la sortie.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Si l'on parle de charges, il faut arriver à définir ce que sont les charges. Ceux qui parlent de bonne gestion, sont généralement ceux qui ne veulent pas mettre en place de péréquation. C'est vrai que les charges ne sont pas les mêmes partout. Pourtant, je dirais au contraire : commençons à faire de la péréquation, et on fera aussi de la bonne gestion ensuite.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. On constate combien il est difficile de faire progresser la péréquation en regardant ce qui se passe à l'Association des régions de France : en dix ans, on a seulement réussi à faire passer de 7 % à 12 % l'accroissement de DGF régionale consacré à la péréquation. Je demande chaque année que les représentants des régions fassent des propositions pour aller au-delà et ils n'y parviennent pas. C'est finalement au législateur qu'il revient d'instituer ce mécanisme de péréquation.

M. Yves Censi, Président. Mes chers collègues, je propose justement que ce débat soit repris mardi prochain lors de l'examen des articles non rattachés de la seconde partie.

*Conformément à l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte successivement les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales sans modification, puis les crédits du compte spécial Avances aux collectivités territoriales.***

*

* *

Article 79 *Reconduction et majoration du montant de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) de Mayotte*

*Sur l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte l'article 79 sans modification.***

*

* *

Article 80 rattaché : *Évolution des modalités de calcul des composantes de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions.*

La Commission examine l'amendement n° II-CF-157 de MM. Marc Laffineur, Rapporteur spécial et Gilles Carrez, Rapporteur général.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Le présent amendement vise à supprimer l'écêtement de 1,6 % de la compensation « part salaires » (CPS) prévu par l'article 80 du projet de loi de finances. En effet, grâce aux efforts du Rapporteur général, des amendements adoptés en première partie du projet de loi de finances pour 2011 permettront d'abonder la DGF de 123 millions d'euros supplémentaires. Compte tenu de cette marge de manœuvre supplémentaire, il est donc possible de supprimer l'écêtement initialement prévu, qui visait à dégager 100 millions d'euros d'économies sur les communes et les EPCI, mais touchait de nombreuses communes, parfois elles-mêmes bénéficiaires de la péréquation.

L'amendement n° II-CF-157 est adopté.

La Commission est saisie de trois amendements n° II-CF-136, n° II-CF-165 et n° II-CF-138 pouvant être soumis à une discussion commune.

M. Jean-Pierre Brard. Après la suppression de la taxe professionnelle l'année dernière, le Gouvernement a prévu le gel des dotations aux collectivités territoriales. Associée à la prévision d'inflation de 1,5 % pour 2011, cette décision va consacrer l'asphyxie des collectivités locales. La majorité n'a d'autre ambition que de livrer au secteur privé une partie importante des services publics locaux, comme en témoigne le projet de réforme des collectivités territoriales, dont l'un des objectifs est d'entraver considérablement les possibilités d'investissement des communes.

Contraint d'améliorer la péréquation, le Gouvernement envisage toutefois, avec l'article 80 rattaché, de dégager des « marges de manœuvre » grâce à un jeu de tuyauteries interne à la DGF. Son alinéa 8 entend ainsi « ajuster à la baisse les compléments de garantie des communes » selon un mécanisme d'écêtement simpliste et injuste. Il est simpliste car il repose uniquement sur le potentiel fiscal des communes qui est un indicateur de richesse mais non de charges. Il est en outre particulièrement injuste car, en s'appliquant aux communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 75 % du potentiel fiscal moyen, il laisserait les communes les plus pauvres se faire financer par des communes seulement un peu moins pauvres !

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Il me semble que l'amendement n° II-CF-165, dont je suis cosignataire avec le Rapporteur général, répond à ce problème de manière plus satisfaisante. À chaque réforme de la DGF au cours des dernières décennies, les communes qui se trouvaient désavantagées recevaient, pour compenser leur moindre revenu, une dotation de garantie, quel que fût leur potentiel fiscal. En revenant sur ces avantages acquis, le Gouvernement s'engage sur la bonne voie même s'il est allé trop loin. C'est pourquoi je propose, par cet amendement, de prélever 20 millions d'euros de moins sur le complément de garantie des communes, en me gardant toutefois de défendre un écêtement à 2 % qui soit uniforme et découplé de leur potentiel fiscal. Je suis donc défavorable aux deux autres amendements (*amendement n° II-CF-136 et amendement n° II-CF-138*).

M. Jean-Pierre Brard. Je défends néanmoins l'amendement n° II-CF-138. À défaut de proposer un barème progressif, reposant tant sur le potentiel fiscal que sur les charges supportées par les collectivités, il tend à limiter à 2 % l'écrêtement du complément de garantie, soit le taux de minoration qui avait été globalement appliqué en 2009 et 2010. Pour information, il y a des communes ouvrières pauvres de la région parisienne, telle Bagneux, qui se trouveraient ainsi en partie moins pénalisées.

La Commission rejette l'amendement n° II-CF-136. Puis elle adopte l'amendement n° II-CF-165, faisant tomber l'amendement n° II-CF-138.

La Commission examine ensuite l'amendement n° II-CF-137 de M. Jean-Pierre Brard.

M. Jean-Pierre Brard. Cet amendement vise à aménager, *a minima*, le mécanisme d'écrêtement proposé par le Gouvernement à l'alinéa 8 de l'article 80. Alors que la majorité envisage de prendre une partie du complément de garantie des communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 75 % du potentiel fiscal moyen, nous proposons d'introduire la prise en compte des charges auxquelles font face certaines d'entre elles. L'amendement a donc pour objet d'exclure du mécanisme les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. Outre qu'elle prend en compte le potentiel financier, la DSU s'attache en effet à considérer le nombre de logements sociaux, de bénéficiaires d'aides au logement le revenu moyen des habitants. Un grand nombre de communes bénéficieraient de l'adoption de cet amendement.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Certes, mais la DSU est néanmoins assise pour moitié sur le potentiel financier des communes. Cela conduirait en outre à diminuer la masse disponible précisément pour la DSU.

La Commission rejette l'amendement n° II-CF-137.

Puis elle examine l'amendement n° II-CF-156 de MM. Marc Laffineur, Rapporteur spécial et Gilles Carrez, Rapporteur général.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. L'article 131 de la loi de finances pour 2010 avait accordé l'an dernier aux îles de Sein et de Molène une fraction de la composante « *parc naturel* » de la DGF, à raison des contraintes qu'elles supportent du fait de leur inclusion dans le parc naturel marin de la mer d'Iroise. Cela représentait un versement de 100 000 euros. Mais la loi sur le Grenelle II a malencontreusement supprimé cette disposition. Le présent amendement vise donc à la rétablir.

M. François Pupponi. Pourquoi ces deux communes seraient-elles les seules à être concernées ?

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Parce qu'elles sont les seules, en territoire métropolitain, à être incluses dans un parc naturel marin.

M. Marc Le Fur. Les contraintes qu'elles subissent en conséquence sont de fait considérables, puisque leurs capacités de pêche sont soumises à restriction.

M. Louis Giscard d'Estaing. J'observe, à la lecture de l'exposé sommaire, que cette part de la DGF serait prélevée sur celle qui est destinée aux communes de montagne. Je ne souligne que trop volontiers leur geste de solidarité.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Il s'agit d'annuler une suppression qui n'est pas encore entrée en vigueur, donc l'adoption du présent amendement ne retirerait rien à quiconque.

M. Jean-Pierre Brard. Les communes insulaires bénéficient-elles du même régime favorable que les communes de montagne, qui échappent à certaines contraintes de l'intercommunalité ? Ce serait justifié par les charges particulières qui pèsent sur elles du fait de l'éloignement.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Les communes de montagne bénéficient, au contraire, d'une multiplication des soutiens, par exemple au titre de la voirie, dont les communes maritimes ne profitent pas.

M. Jean Pierre Brard. Je tiens à souligner que l'immobilier à Ouessant coûte 25 % plus cher qu'ailleurs. Donc, si les communes de montagne supportent des charges, l'insularité est aussi une cause de surcoût.

M. Marc Laffineur. Certes, mais vous m'avez posé une question, je vous ai répondu sur le fond sans jugement de valeur.

La Commission adopte l'amendement n° II-CF-156, puis l'amendement de cohérence n° II-CF-158 du Rapporteur spécial.

Elle examine ensuite l'amendement n° II-CF-166 du Rapporteur spécial.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Il s'agit de prendre en compte la compensation relais versée en 2010 pour calculer le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en 2011.

M. Charles de Courson. Avait-on intégré auparavant le reversement des fonds départementaux au titre des communes concernées dans le calcul du CIF ?

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Non, le CIF est calculé avant reversement.

M. Charles de Courson. La question avait été soulevée au comité des finances locales : a-t-on vérifié la neutralisation du FNGIR dans le CIF ?

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Il faudra recalculer le potentiel fiscal de toutes nos communes pour pouvoir déterminer le CIF.

M. Charles de Courson. Si je lis le troisième alinéa de l'amendement, il y aura une augmentation du CIF car la compensation relais intègre le FNGIR.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Non, les FDPTP ont survécu en 2010 et leurs reversements n'intègrent pas la compensation relais.

La Commission adopte l'amendement n° II-CF-166 puis l'amendement de coordination n° II-CF-167 du Rapporteur spécial.

Elle examine ensuite l'amendement n° II-CF-97 de M. Jean Launay.

M. Jean Launay. C'est un amendement concret qui remonte du terrain. Il s'agit d'un petit amendement qui ne coûte pas. Il y avait dans la DGF une composante touristique. Afin de favoriser le processus de regroupement d'établissements publics de coopération intercommunale et de permettre la suppression de syndicats de communes, il paraît nécessaire d'élargir la continuité du versement de la dotation touristique aujourd'hui prévue pour les seuls EPCI tributaires se transformant en EPCI au cas où la recomposition du territoire intercommunal entraîne la dissolution de l'EPCI tributaire de la dotation.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Votre amendement est satisfait, car la composante touristique de la DGF reste, dans tous les cas, versée au nouveau groupement. C'est prévu par l'alinéa 2 de l'article L. 5211-24 du code général des collectivités territoriales.

M. Jean Launay. Je retire mon amendement que je redéposerai en séance pour avoir une réponse du ministre.

La Commission adopte l'article 80 ainsi modifié.

*

* *

Après l'article 80

La Commission examine l'amendement II-CF-34 de M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Cet amendement vise à modifier les critères d'attribution de la dotation d'intercommunalité. En effet, l'article L. 5211-30 du CGCT défavorise les intercommunalités rurales par rapport aux intercommunalités urbaines, les communautés de communes par rapport aux communautés de communes à TPU, elles-mêmes défavorisées par rapport aux communautés d'agglomération et plus encore par rapport aux communautés urbaines. Or, il n'est plus possible que les EPCI soient discriminés en fonction de leur taille et de leur statut juridique. Je sais qu'un système de réduction de ces inégalités a déjà été mis en place depuis 2005 mais il me semble qu'il doit être renforcé. C'est l'objet de cet amendement.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Dans un contexte de gel des concours financiers de l'État aux collectivités locales sur trois ans, il me paraît difficile d'augmenter l'indexation de la dotation des communautés de communes par rapport à celle des communautés d'agglomération, alors que celle-ci est nulle. Je donne donc un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

M. Charles De Courson. Je partage le souci de Marc Le Fur et je pense qu'il conviendrait de mettre un terme à un système archaïque qui se caractérise par une haute aristocratie – les communautés d'agglomération et les communautés urbaines – et un tiers-état – les communautés de communes. Si la différence de dotation entre ces EPCI peut être justifiée par des coefficients d'intégration fiscale (CIF) différents, elle ne peut l'être sur un critère de taille. Il faudrait continuer à réduire l'écart de dotations entre les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines de 5 à 10 % par an.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. La loi prévoit déjà une majoration de l'indexation de la dotation des communautés de communes selon une fourchette comprise entre 130 et 160 % du taux d'évolution des dotations des communautés d'agglomération. Cependant, en l'absence d'indexation de la dotation « pivot », du fait du gel en valeur des dotations, cet amendement ne peut être adopté.

La Commission rejette l'amendement II-CF-34.

*
* *

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte ensuite successivement sans modification :

– l'**article 81** *Mesures relatives à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), à la dotation de solidarité rurale (DSR) et à la dotation de développement urbain ;*

– l'**article 82** *Fusion de la dotation globale d'équipement des communes et de la dotation de développement rural en une dotation d'équipement des territoires ruraux ;*

– l'**article 83** *Abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées ;*

– l'**article 84** *Prise en compte de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) dans la répartition de la dotation de péréquation urbaine (DPU).*

*
* *

Après l'article 84

La Commission examine l'amendement II-CF-108 de M. Jean Launay.

M. Jean Launay. Cet amendement vise à pointer du doigt le problème des conseils généraux compte tenu de la mise en œuvre du RSA. On constate en effet une divergence de pratiques et la qualité insuffisante des données transmises par l'État aux départements pour leur permettre de ventiler correctement la dépense relative au RSA majoré. L'objet de cet amendement est de demander au Gouvernement de présenter un rapport détaillant les difficultés d'imputation de la dépense transmise par les opérateurs de l'État aux conseils généraux en précisant les modalités selon lesquelles ces départements bénéficient d'un droit à compensation au moins égal aux dépenses de RSA majoré exposées au titre de l'exercice 2009.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Je suis défavorable à cet amendement puisque la loi sur le RSA prévoit déjà pas moins de six rapports sur la mise en œuvre du RSA. Je suis sûr que l'ensemble de ces rapports nous permettra d'avoir une vision claire des difficultés décrites par le présent amendement.

M. Charles De Courson. Je précise que nous avons fait un travail très intéressant au premier semestre 2010 dans le cadre de la conférence des déficits, sur la mise en œuvre des quatre grandes prestations sociales gérées par les départements. Il ressort de cette étude qu'il existe deux ou trois facteurs objectifs qui expliquent 85 à 90 % des différences entre les départements. Pour le reste, il convient de constater des pratiques de bonne gestion d'un côté et de mauvaise gestion de l'autre, indépendamment de l'appartenance politique des départements.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Cette étude a également montré que certains départements irréprochables du point de vue des critères de bonne gestion (comme le département du Tarn, par exemple) se trouvent néanmoins en grande difficulté sans forcément que l'on puisse trouver une explication. Il faudra, pour ces départements, trouver une solution.

M. Jean Launay. Je constate que le Rapporteur général reconnaît lui-même l'existence de certaines difficultés injustifiées pour certains départements. Par conséquent, même s'il existe déjà six rapports sur le RSA, un rapport spécifique sur les difficultés rencontrées par les départements n'est pas vain.

M. Jean-Marie Binetruy. Je souhaite signaler à la commission que le rapport d'enquête que la Cour des comptes vient de nous adresser en application de l'article 58-2° de la LOLF sur l'allocation aux adultes handicapés met notamment en évidence des disparités spectaculaires entre les départements, dont il serait intéressant d'évaluer les facteurs explicatifs.

La Commission rejette l'amendement II-CF-108.

*
* *

Article 85 rattaché : *Élévation du seuil d'éligibilité à la garantie attribuée au titre du coefficient d'intégration fiscale*

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 85 sans modification.

*
* *

Article 86 rattaché : *Fixation des modalités de calcul du potentiel fiscal pour 2011 et pour 2012 des communes, départements, régions et établissements publics de coopération intercommunale.*

La Commission examine l'amendement n° II-CF-168 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. L'objet de l'amendement est de simplifier le calcul du potentiel fiscal à compter de 2012. En effet, la formule générique consistant à appliquer aux bases locales le taux moyen national paraît inadaptée au cas de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, car celle-ci est une imposition à taux national d'une assiette localisée par détermination de la loi. À titre de simplification, il convient donc de préférer comme base de référence le produit perçu et de ne pas décomposer entre bases et taux.

M. Charles de Courson. En ce qui concerne les collectivités territoriales, il n'y a en effet pas d'intérêt à opérer une telle distinction puisque le taux applicable est unique et s'élève à 1,5 % à compter du seuil de 152 000 euros.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement n° II-CF-155 de M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial.

M. Charles de Courson. Sait-on quel sera l'impact du présent article sur le calcul des dotations ?

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Non, puisque ce mode de calcul sera utilisé pour la première fois en 2012.

M. le Rapporteur général. Des simulations seront disponibles dans le courant de l'année.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Comme le montre le rapport des parlementaires en mission sur la réforme de la taxe professionnelle, on sait déjà que, du fait de la réforme, l'appréciation de la « richesse » des collectivités territoriales est appelée à évoluer.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'amendement, puis elle adopte l'article 86 ainsi modifié.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

Amendement n° II-CF-34 présenté par Marc Le Fur

Après l'article 80

I.— Le deuxième alinéa du II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« À compter de 2011, la dotation par habitant de la catégorie des communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts évolue chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales, compris entre 160 % et 200 % du taux fixé pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération. »

II.— Le troisième alinéa du II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« À compter de 2011, la dotation par habitant de la catégorie des communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts évolue chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales, compris entre 160 % et 200 % du taux fixé pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération. »

Amendement n° II-CF-97 présenté par Jean Launay et les commissaires membres du groupe SRC

Article 80

Compléter cet article par un trente sixième alinéa ainsi rédigé :

« 9° L'article 5211-24 du CGCT est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale visé à la première phrase du premier alinéa est dissous en raison de la modification des statuts d'un établissement public de coopération intercommunale dont le territoire recouvre totalement son périmètre, cette dissolution ne modifie pas les modalités de versement des dotations visées au premier alinéa. Elles demeurent versées directement à l'établissement public de coopération intercommunale englobant le territoire de l'établissement public dissous, sous réserve qu'il exerce des compétences en matière de tourisme. »

(1) La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

Amendement n° II-CF-108 présenté par M. Carcenac, M. Emmanuelli, M. Bartolone, M. Hollande, M. Muet, M. Cahuzac, M. Sapin, Mme Filippetti, M. Eckert, M. Balligand, M. Baert, M. Launay, M. Nayrou, M. Bapt, M. Goua, M. Idiart, M. Claeys, M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Moscovici, M. Lurel, M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, Mme Girardin

Article additionnel après l'article 84

Insérer l'article suivant :

Avant la publication de la loi de finances rectificative, le Gouvernement présente au Parlement un rapport détaillant d'une part, les difficultés d'imputation de la dépense transmise par les opérateurs de l'État aux conseils généraux et, précisant d'autre part, les modalités selon lesquelles ces départements bénéficient d'un droit à compensation au moins égal aux dépenses de RSA majoré exposées au titre de l'exercice 2009.

Amendement n° II-CF-136 présenté par MM. Jean-Pierre Brard et Jean-Claude Sandrier

Article 80

Après les mots, " En 2011, les communes ", rédiger ainsi la fin de l'alinéa 8 : " bénéficient d'une attribution au titre de leur complément de garantie égale à celle perçue en 2010. » ; " .

Amendement n° II-CF-137 présenté par MM. Jean-Pierre Brard et Jean-Claude Sandrier

Article 80

Compléter l'alinéa 8 par la phrase : « Sont exonérées de cette minoration, les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale au titre de la même année. »

Amendement n° II-CF-138 présenté par MM. Jean-Pierre Brard et Jean-Claude Sandrier

Article 80

À l'alinéa 8 de cet article, remplacer le taux : « 5 % » par le taux : « 2 % ».

Amendement n° II-CF-155 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 86

I. – Supprimer l’alinéa 24.

II. – En conséquence, après l’alinéa 25, insérer l’alinéa suivant :

« À compter de 2012, le potentiel fiscal de chaque établissement public de coopération intercommunale est calculé par adjonction au potentiel fiscal, tel que défini à l’alinéa précédent, des potentiels fiscaux de chacune de leurs communes membres appartenant à l’établissement au 31 décembre de l’année précédente, tels que définis à l’article L. 2334-4, hors la part prévue au troisième alinéa. »

Amendement n° II-CF-156 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

Après l’alinéa 11, insérer les deux alinéas suivants :

« h) La première phrase du seizième alinéa est complétée par les mots : « , y compris, le cas échéant, les communes insulaires du territoire métropolitain situées dans les surfaces maritimes classées en parc naturel marin, mentionné à l’article L. 334-3 du code de l’environnement. »

« i) La deuxième phrase du seizième alinéa est complétée par les mots : « ou lorsqu’il s’agit de la part d’une commune insulaire du territoire métropolitain située dans une surface maritime classée en parc naturel marin, mentionné à l’article L. 334-3 du code de l’environnement ».

Amendement n° II-CF-157 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

Rédiger ainsi l’alinéa 6 :

« d) La dernière phrase du sixième alinéa est ainsi rédigée : « En 2011, ces montants sont identiques à ceux perçus au titre de 2010, après minoration, le cas échéant, en application du 1.2.4.2 de l’article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, et majoration, le cas échéant, en application du II du même article. »

Amendement n° II-CF-158 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

Après l'alinéa 11, insérer l'alinéa suivant :

« j) Après le millésime : « 2007 », la fin de la dernière phrase du seizième alinéa est remplacée par une phrase ainsi rédigée : « À compter de 2011, le montant de cette dotation est égal à son montant versé au titre de 2010. »

Amendement n° II-CF-165 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

I. Dans la deuxième phrase de l'alinéa 8, substituer au nombre :

« 150 »,

le nombre :

« 130 ».

II. En conséquence, dans la dernière phrase du même alinéa, substituer au taux :

« 5 % »

le taux :

« 6 % ».

Amendement n° II-CF-166 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« 9° Le III de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales est complété un alinéa ainsi rédigé :

« 3° En 2011, pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale tel que défini dans le présent article, sont retenus en lieu et place des recettes de taxe professionnelle les produits de compensation relais perçus en 2010 par les communes et établissements publics de coopération intercommunale en application du II de l'article 1640 B du code général des impôts ».

Amendement n° II-CF-167 présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

Article 80

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« 10° Les deux dernières phrases de l'article L. 2334-11 sont remplacées par une phrase ainsi rédigée :

« La garantie calculée conformément à l'article L. 2334-7 et le montant mentionné au 3° de l'article L. 2334-7 perçus par la commune fusionnée la première année sont calculés conformément à ce même article, après addition des montants respectifs perçus à ce titre l'année précédente par les communes qui fusionnent. »

Amendement n° II-CF-168 présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des finances

Article 86

I. – Après l'alinéa 5, insérer l'alinéa suivant :

« Par dérogation à l'alinéa précédent, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises prise en compte pour le calcul du potentiel fiscal est le produit perçu par la commune au titre de l'année précédente, en application des articles 1379 et 1586 octies du code général des impôts. »

II. – En conséquence,

1° Après l'alinéa 15, insérer l'alinéa suivant :

« Par dérogation à l'alinéa précédent, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises prise en compte pour le calcul du potentiel fiscal est le produit perçu par le département au titre de l'année précédente, en application des articles 1586 et 1586 octies du code général des impôts. »

2° Après la deuxième phrase de l'alinéa 21, insérer la phrase suivante :

« La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises prise en compte pour le calcul du potentiel fiscal est le produit perçu par la région au titre de l'année précédente, en application des articles 1599 bis et 1586 octies du code général des impôts. »

3° Après l'alinéa 25, insérer l'alinéa suivant :

« Par dérogation à l'alinéa précédent, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises prise en compte pour le calcul du potentiel fiscal est le produit perçu par l'établissement public de coopération intercommunale au titre de l'année précédente, en application des articles 1379-0 bis et 1586 octies du code général des impôts. »

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné Mme Aurélie Filipetti, rapporteure sur la mise en application de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

*
* *

Par ailleurs, la Commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 :

– un projet de décret portant transfert de crédits d'un montant de 1 040 000 euros en crédits de paiement à destination du programme 146 *Équipement des forces* de la mission *Défense*, en provenance du programme 161 *Intervention des services opérationnels* de la mission *Sécurité civile* ;

– un projet de décret portant virement de crédits d'un montant de 3 000 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission *Travail et emploi* vers le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* rattaché à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* ;

– un projet de décret portant transfert de crédits hors titre 2 d'un montant total de 880 000 euros en crédits de paiement (CP) du programme 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense* vers le programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Ce mouvement est destiné au financement de la fourniture de licences et d'intégration du projet CONCERTO, système d'information des ressources humaines de l'armée de terre, réalisé en liaison avec la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), responsable des fonctionnalités d'ordre interministériel dites du « noyau commun » et de leur mise en œuvre. Ce système d'information des ressources humaines, relevant du ministère de la Défense, est un outil de gestion unique des personnels militaires de l'armée de terre.

*
* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mercredi 3 novembre 2010 à 21 h 30

Présents. - M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Charles de Courson, M. Marc Francina, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Marc Goua, M. Marc Laffineur, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Marc Le Fur, M. Jean-François Mancel, M. Jacques Pélissard, M. Nicolas Perruchot, M. Alain Rodet, Mme Isabelle Vasseur

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Claude Flory, M. Nicolas Forissier, M. Michel Vergnier

Assistait également à la réunion. - M. François Pupponi

