



N° 258

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

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 2013** (n° 235),

TOME XII

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. OLIVIER DUSSOPT,
Député.

Voir le numéro : 251 (annexe 40).

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les réponses aux questionnaires budgétaires devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2012 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, 65 réponses complètes aux 76 questions posées, correspondant à 120 sous-questions, étaient parvenues au rapporteur pour avis, soit un taux de réponse de 85,5 %.

Le rapporteur pour avis remercie les services du ministère de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique de leur bonne coopération et regrette que les dix questions ou sous-questions transférées au ministère de l'Économie et des finances n'aient fait l'objet d'aucune réponse.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR 2013	9
I. LE GEL DE L'ENVELOPPE NORMÉE, PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS À L'EFFORT DE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE	9
A. Le maintien en volume des dotations budgétaires comme des autres composantes de l'enveloppe normée	9
1. <i>Une reconduction en volume des dotations de la mission budgétaire</i>	9
a. La baisse optique des crédits budgétaires destinés aux collectivités.....	9
b. L'évolution par programme et par action.....	10
2. <i>Le gel des autres composantes de l'enveloppe normée</i>	13
a. La stabilité des prélèvements sur recettes inclus dans l'enveloppe normée.....	13
b. La reconduction de la dotation globale de décentralisation relative à la formation professionnelle.....	15
c. Les autres prélèvements sur recettes.....	16
B. Une contraction budgétaire annoncée pour 2014 et 2015	16
1. <i>La nécessaire participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics</i>	16
2. <i>La contraction de l'enveloppe normée</i>	17
II. ... REPOSE LA QUESTION DE L'ADÉQUATION DES RESSOURCES FISCALES MISES À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX COMPÉTENCES QUI LEUR SONT CONFIEES	19
A. La difficile évaluation des difficultés de certaines collectivités	19
1. <i>La situation financière des collectivités territoriales n'est pas uniformément dégradée</i>	19
2. <i>Les difficultés financières des départements nécessitent un effort particulier de l'État</i>	19
B. Certaines difficultés ne sont pas liées en elles-mêmes aux dotations	22
1. <i>La question des emprunts structurés</i>	22
2. <i>Les difficultés d'accès au crédit</i>	24
C. La pertinence du recours à des ressources fiscales cycliques pour financer des dépenses contracycliques	26
1. <i>La nécessité de restaurer un « pouvoir de taux »</i>	26
2. <i>Le choix de ressources fiscales adaptées aux dépenses</i>	28

DEUXIÈME PARTIE : L'INTENSIFICATION DE LA PÉRÉQUATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN EFFORT À NE PAS DISPERSER..	29
I. L'AFFECTATION DES MARGES DE MANŒUVRE AU PROFIT DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE	29
A. La montée en puissance des dotations péréquatrices...	29
1. <i>La diversité des dotations péréquatrices</i>	29
a. La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)	30
b. La dotation de développement urbain (DDU)	31
c. La dotation de solidarité rurale (DSR)	32
d. La dotation nationale de péréquation (DNP).....	33
e. Le rôle de l'intercommunalité dans la péréquation verticale	33
f. Les dotations de péréquation départementales.....	33
g. La dotation de péréquation des régions.....	34
2. <i>L'aménagement des conditions de fin d'éligibilité</i>	34
B. ... Devrait s'accompagner d'une réflexion sur l'affectation et l'utilisation de ces crédits	35
1. <i>Des dotations attribuées dans le cadre de la politique de la ville mais à l'utilisation non fléchée</i>	35
2. <i>Des limitations d'emploi liées à la complexité des règles applicables</i>	36
3. <i>La nécessité de mettre en place des outils d'identification et d'évaluation des actions menées et de leur impact sur le développement urbain ou rural</i>	36
II. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES FONDS DÉDIÉS À LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE	37
A. La nécessaire augmentation des dispositifs de péréquation communale et intercommunale	37
1. <i>La montée en puissance du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales</i>	37
a. Le mécanisme adopté en 2011	38
b. Le bilan tiré après un an d'application.....	39
c. La nécessité d'ajuster le dispositif.....	39
d. Le nécessaire maintien de sa montée en charge.....	40
2. <i>L'ajustement du mécanisme particulier du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France</i>	41
a. Un mécanisme de solidarité propre aux communes d'Île-de-France.....	41
b. Un accroissement planifié de 20 millions d'euros par an.....	42
c. Les ajustements prévus par le présent projet de loi de finances	42
3. <i>Le développement de la péréquation entre départements et entre régions</i>	43
a. Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux	43
b. Les fonds nationaux de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des régions et des départements	43
B. ... Ne doit pas conduire à une dispersion de leurs moyens	44
1. <i>Maintenir un principe d'additionnalité</i>	44
a. Péréquation verticale et péréquation horizontale sont complémentaires.....	44
b. Le choix de critères transparents.....	45

2. Réserver le bénéfice de la solidarité aux collectivités les plus en difficulté sur le long terme	46
a. Assurer la prévisibilité des dispositifs de péréquation	46
b. Faire participer à la solidarité les départements et les régions connaissant une expansion pérenne	46
c. Garantir la concentration des moyens de la péréquation sur les territoires les plus en difficulté.....	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVÉTÉS TERRITORIALES	89
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	91
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	93

Mesdames, Messieurs,

Le redressement des finances publiques a été engagé par le Gouvernement dès le projet de loi de finances rectificative discuté cet été ; il appartient désormais aux collectivités territoriales de prendre leur part de l'effort, dans le cadre du présent projet de loi de finances initiale.

Pour la troisième 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 l'année précédente. Elles devront donc voir le pouvoir d'achat de ces dotations diminuer du taux de l'inflation anticipée par le Gouvernement. Aujourd'hui, à l'exception de certains départements et territoires fragiles, les collectivités territoriales ne sont globalement pas dans une situation telle que ce gel des concours de l'État mette en péril l'exercice de leurs missions.

Pendant, dans le cadre d'une projection triennale présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé que « l'enveloppe normée » serait amenée à baisser en termes absolus de 750 millions d'euros par an en 2014 et 2015. Cette contraction devra cependant être planifiée dans le cadre d'un « pacte de confiance et de solidarité », afin notamment de déterminer les modalités de répartition de ces baisses des dotations. Votre rapporteur pour avis souhaite que le Parlement soit associé à cette démarche, afin notamment que les mécanismes de répartition des dotations soient simplifiés et rendus plus transparents pour les citoyens comme pour les élus.

Le gel des dotations va cependant s'accompagner d'un choix politique fort : l'ensemble des marges de manœuvre va être sollicité afin d'organiser une progression inédite des dotations de péréquation, qui augmenteront de 238 millions d'euros.

Par ailleurs, les dispositifs de péréquation horizontale, mis en place à la suite du bouleversement de la fiscalité locale, vont enfin prendre un poids significatif dans notre système de financement des collectivités territoriales. En terme de péréquation, ces outils apparaissent à la fois plus puissants que les dotations existantes mais aussi complémentaires avec elles, car elles permettent que les territoires les plus fragiles bénéficient d'une partie de la croissance dégagée par les territoires en expansion. Leur montée en charge est une révolution dans le paysage des finances locales qui doit être ainsi poursuivie.

Le présent projet de loi de finances s'attache à définir un cadre stable et une visibilité pluriannuelle du financement provenant de l'État ou de la solidarité entre collectivités. Ce n'est qu'à ce prix que pourra être reconstruite la relation de confiance entre l'État et des collectivités territoriales qui sont prêtes à assumer de nouvelles compétences, mais en échange de ressources les dotant d'une réelle autonomie fiscale, dans le cadre d'un futur « acte III de la décentralisation ».

PREMIÈRE PARTIE : LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR 2013

I. LE GEL DE L'ENVELOPPE NORMÉE, PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS À L'EFFORT DE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE...

Les « concours de l'État en faveur des collectivités territoriales », tels que définis par l'article 108 modifié de la loi n° 2007-1824 de finances rectificative pour 2007, se décomposent en trois parties :

— les concours de l'État aux collectivités territoriales, qui regroupent les dotations budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », mais aussi certaines dotations relevant d'autres missions budgétaires, comme les crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) relative à la formation professionnelle, 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.

L'ensemble de ces crédits seront donc affectés par la stabilisation en volume annoncée par le Gouvernement.

A. LE MAINTIEN EN VOLUME DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES COMME DES AUTRES COMPOSANTES DE L'ENVELOPPE NORMÉE

1. Une reconduction en volume des dotations de la mission budgétaire

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 gérées par la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui représenteront, en 2013, 2,602 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,591 milliards d'euros en crédits de paiement.

a. La baisse optique des crédits budgétaires destinés aux collectivités

Ces montants apparaissent en baisse par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2012, 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 budgétaire « Subventions pour les travaux d'intérêt local » au sein du programme 122 « Concours spécifiques et

administration », effectué traditionnellement par un amendement du Gouvernement après les arbitrages rendus dans le cadre de la réserve parlementaire, élimine cette baisse apparente ⁽¹⁾.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION À PÉRIMÈTRE CONSTANT
(EN MILLIONS D'EUROS)**

	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013
Autorisations d'engagement	2 674	2 684	2 719	2 602
<i>Variation par rapport à l'année précédente</i>		0,38 %	1,32 %	- 4,31 %
Crédits de paiement	2 674	2 684	2 678	2 591
<i>Variation par rapport à l'année précédente</i>		0,38 %	- 0,24 %	- 3,24 %

Source : documents budgétaires (lois de finances initiales, projet de loi de finances pour 2013) et ministère de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

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 augmenteront de 1,1 % en autorisations d'engagement et de 1,25 % en crédit de paiement.

La stabilisation des crédits de la mission a été assurée par le choix effectué lors de l'examen de la loi de finances pour 2012 ⁽²⁾ de pérenniser la reconduction en valeur des différentes dotations budgétaires aux collectivités territoriales, dont la plupart étaient d'ores et déjà gelées depuis 2009, alors qu'elles étaient auparavant indexées sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement ou la formation brute du capital fixe des administrations publiques.

b. L'évolution par programme et par action

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.

(1) Pour mémoire, cette ligne budgétaire a été abondée de 128 millions d'euros en autorisations d'engagement et 121 millions d'euros en crédits de paiement lors de l'examen du projet de loi de finances initial pour 2012.

(2) Dispositions insérées à l'article 30 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

**CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »
PAR PROGRAMME ET PAR ACTION (EN MILLIERS D'EUROS)**

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2012	PLF 2013	LFI 2012	PLF 2013
119 Concours financiers aux communes et groupements de communes	815 281	814 546	780 570	757 013
Action 1 : soutien aux projets des communes et groupements de communes	685 051	684 317	650 340	662 724
Action 2 : dotation générale de décentralisation	130 229	130 229	130 229	94 289
120 Concours financiers aux départements	492 859	493 210	492 859	478 038
Action 1 : Aide à l'équipement des départements	224 455	224 455	224 455	208 698
Action 2 : Dotation générale de décentralisation	268 403	268 754	268 403	269 340
121 Concours financiers aux régions	905 446	905 459	905 446	853 889
Action 2 : Dotation générale de décentralisation	905 446	905 459	905 446	853 889
122 Concours spécifiques et administration	506 055	407 870	499 055	501 906
Action 1 : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	131 051	31 100	124 051	146 829
Action 2 : Administration des relations avec les collectivités territoriales	1 858	2 712	1 858	3 685
Action 3 : Dotation générale de décentralisation	221 125	221 248	221 125	208 411
Action 4 - Dotations outre-mer	152 020	152 809	152 020	142 981
TOTAL des crédits de la mission	2 719 642	2 621 087	2 677 931	2 590 849
TOTAL hors crédits DGCL et travaux d'intérêt local	2 589 753	2 618 374	2 555 042	2 587 163

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le programme 119 contient l'ensemble des « concours financiers aux communes et groupements de communes » comprenant 814 millions d'euros en autorisations d'engagement et 757 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 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), pour un montant de 612 millions d'euros et la dotation de développement urbain (DDU), pour 50 millions d'euros, qui seront présentées dans la seconde partie de ce rapport, la dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés (18,1 millions d'euros en 2013) et la dotation pour les régisseurs de police municipale.

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. L'article 67 du présent projet de loi de finances simplifie sa gestion en intégrant la compensation des primes d'assurance des communes souscrites dans le cadre de l'exercice de leur compétence en matière d'utilisation des sols au sens de l'enveloppe prévue pour la compensation des frais d'élaboration des documents d'urbanisme. Cette DGD des communes représentera 130 millions d'euros en 2013.

Le programme 120, « Concours financiers aux départements » (493 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 (268 millions d'euros). Les montants relatifs à ces deux actions de ce programme sont reconduits en 2013, moyennant un ajustement au bénéfice de Saint-Martin, dont la revalorisation de la DGD est inscrite dans la loi organique ⁽¹⁾.

Le programme 121, « Concours financiers aux régions » (905 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2013), 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. Si la quasi-totalité des crédits affectés aux régions pour la compensation financière des transferts de compétences a été versée dans la DGF des régions en 2004, 5 % de la DGD « générale » permettent, d'une part, de compenser de nouveaux transferts et, d'autre part, de procéder à des ajustements, notamment pour les services régionaux de voyageurs. 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 » (408 millions d'euros en autorisations d'engagement et 429 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 31 millions d'euros de crédits. Elle regroupe notamment les subventions exceptionnelles aux communes minières, créées en 1981 et auxquelles il sera mis fin en 2014. Elle comprend également le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées, doté de 10 millions d'euros en 2013. 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 2,7 millions d'euros, en forte hausse ; cette progression s'explique par l'augmentation des dépenses (1,9 million d'euros) consacrées 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

(1) Article L.O. 6371-5 du code général des collectivités territoriales.

régaliennne et du projet « Colbert départemental » de calcul et de diffusion des données relatives aux dotations versées aux collectivités territoriales.

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'abondement de la DGD et de subventions tels que les crédits du concours particulier de la DGD relative aux autorités organisatrices des transports urbains, les concours aux bibliothèques municipales et aux bibliothèques départementales de prêts ou les concours pour les ports maritimes décentralisés.

L'action n° 4, « Dotations outre-mer » (153 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), regroupe cinq dotations destinées à compenser les charges résultant des transferts de compétences au profit de la Nouvelle-Calédonie, de Mayotte et de la Polynésie française.

2. Le gel des autres composantes de l'enveloppe normée

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne rend qu'imparfaitement compte de l'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales. En effet, les crédits de la mission ne représentent que 4 % des concours de l'État aux collectivités (sur un total de 60,6 milliards d'euros) et 2,6 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales (sur 100,8 milliards d'euros).

Ces derniers englobent plusieurs composantes : plus de 70 % des concours budgétaires de l'État correspondent à des dotations abondées par des prélèvements sur recettes (PSR). S'y ajoutent les dégrèvements, le compte d'avance aux collectivités territoriales et la fiscalité transférée.

a. La stabilité des prélèvements sur recettes inclus dans l'enveloppe normée

Représentant la part la plus importante de l'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales, soit 55 % de l'ensemble de ces transferts financiers, les PSR sont répartis en deux catégories, selon qu'ils soient ou non inclus dans l'enveloppe normée.

L'article 19 du présent projet de loi de finances procède au gel des PSR inclus dans l'enveloppe normée au niveau prévu par la loi de finances pour 2012, soit 46,225 milliards d'euros, moyennant quelques ajustements de périmètre ⁽¹⁾. Cette stabilisation est obtenue par l'écrêtement du complément de garantie des communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 75 % de la moyenne de leur groupe démographique, pour un montant de 121,5 millions d'euros, et d'une

(1) Diminution de 3,3 millions correspondant aux conséquences des décisions prises au cours de l'année 2012 par les départements des Yvelines, de la Haute-Marne et de la Haute-Savoie de mettre fin à l'exercice de certaines compétences dans le domaine de la santé publique (article 199-1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

diminution des allocations compensatrices de fiscalité directe locale dites « variables d'ajustement », pour 119 millions d'euros. Ces minorations permettront de dégager des marges pour financer l'augmentation des dotations de péréquation verticale de 238 millions d'euros ⁽¹⁾.

LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES INCLUS DANS L'ENVELOPPE NORMÉE
(EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, EN MILLIONS D'EUROS)

	LFI 2012	PLF 2013 à périmètre constant	PLF 2013 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	41 380	41 509	41 505
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	24	22	22
Dotation 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	41	41	41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	500
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	661
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	10	10
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	3
Dotation de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	59	52	52
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale - <i>partie variable d'ajustement</i>	1 847	1 839	1 839
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>	447	379	379
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale - <i>partie variable d'ajustement</i>	875	822	822
TOTAL Prélèvements sur recettes inclus dans l'enveloppe normée	46 239	46 229	46 225

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Au sein de cette enveloppe, le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé à 41,505 milliards d'euros, et représente ainsi 41 % des transferts financiers en faveur des collectivités territoriales. À périmètre constant elle augmente de 119 millions d'euros, soit une progression de 0,3 %, destinée à doubler le taux de progression des dotations de péréquation verticale.

(1) Cf. seconde partie du présent rapport.

Les différentes variables d'ajustement voient leur montant baisser de 119 millions d'euros, soit une baisse de 4,2 %. Dans les faits, ce résultat est obtenu en définissant un objectif d'économie à atteindre (1,062 milliard d'euros) et en répartissant cet effort sur l'ensemble des compensations, calculées selon leurs règles propres, sur lequel sera appliqué un taux de minoration qui ne pourra être déterminé qu'*ex post*. Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances, « à titre indicatif, ce taux est de - 13,6 % par rapport à la LFI 2012 ».

Cependant, la méthodologie retenue et la complexité de ce dispositif rendent illusoire tout contrôle parlementaire des conséquences particulières de ces dispositions. Il conviendrait que ce dispositif soit profondément réformé pour qu'il soit conforme au principe d'intelligibilité de la loi, principe constitutionnel qui trouve spécifiquement à s'appliquer aux dispositions relatives aux finances publiques que le Conseil constitutionnel⁽¹⁾ a dégagé de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

b. La reconduction de la dotation globale de décentralisation relative à la formation professionnelle

Traditionnellement incluse dans l'enveloppe normée, la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle, dont bénéficient les régions, va connaître une réforme dans le présent projet de loi de finances.

Son montant de 1,702 milliard d'euros, sera inchangé par rapport à 2012. Cependant, au lieu d'être entièrement financée par les crédits de la mission « Travail et emploi », à compter de 2013, une part de 250 millions d'euros proviendra du compte d'affectation spéciale « Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage » créé par l'article 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

En application de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, un compte d'affectation spéciale retrace « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* » : il s'agit donc de mieux identifier les recettes et les dépenses afférentes à une politique publique. Au même titre qu'une mission budgétaire, cet outil présente l'avantage de fournir une

(1) Dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, le Conseil constitutionnel considère qu'« il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'à cet égard le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ». Il a réaffirmé ce principe à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2006 : dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, il a censuré une disposition relative au plafonnement global des avantages fiscaux, en raison de son excessive complexité, qu'aucun motif d'intérêt général ne suffit à justifier.

vision consolidée des moyens mis en œuvre par l'État en faveur de l'apprentissage.

Un second prélèvement effectué sur ce compte d'affectation spéciale, de l'ordre de 555 millions d'euros, est reversé aux régions au titre de leurs actions en faveur de l'apprentissage hors enveloppe normée. Afin de simplifier la lecture de ce dispositif, votre rapporteur pour avis souhaiterait qu'à l'avenir l'ensemble de ces versements fasse l'objet d'une ligne budgétaire unique, intégrée à l'enveloppe normée.

c. Les autres prélèvements sur recettes

Hors enveloppe normée, les autres prélèvements sur recettes comprennent les PSR issus de la réforme de la taxe professionnelle (3,8 milliards d'euros), la dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés (40 millions d'euros) et le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (5,5 milliards d'euros), soit un total de 9,34 milliards d'euros.

Le FCTVA apparaît ainsi en progression de 100 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2012, progression mécanique résultant du niveau des investissements locaux estimés entre 2011 et 2013.

Au total, l'article 25 du projet de loi de finances évalue à 55,677 milliards d'euros les prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales.

B. UNE CONTRACTION BUDGÉTAIRE ANNONCÉE POUR 2014 ET 2015

Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 34 de la Constitution prévoit le vote par le Parlement des lois de programmation des finances publiques (LPPF), catégorie de lois appelée à définir « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* » et devant s'inscrire dans « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, discuté concomitamment avec le présent projet de loi de finances, constitue une étape essentielle de la mise en œuvre des engagements du président de la République puisqu'il détermine le cadre budgétaire général de l'ensemble des administrations publiques françaises pour la durée du quinquennat.

1. La nécessaire participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics

L'article 8 du projet de loi de programmation pose le principe selon lequel les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques. De façon générale, le rapport annexé au projet de loi de programmation précise ainsi que les dépenses des collectivités territoriales devront être maîtrisées

et évoluer au même rythme que l'ensemble des dépenses publiques, soit en augmentant de 0,7 % en moyenne par an en volume, alors que la croissance potentielle de la France progressera de 1,3 % à 1,6 % entre 2013 et 2017.

2. La contraction de l'enveloppe normée

L'article 12 du projet de loi de programmation reprend la définition actualisée de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. À périmètre constant, son montant est fixé, aux montants suivants :

MONTANT DE L'ENVELOPPE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (EN MILLIARDS D'EUROS)

2012	2013	2014	2015
50,53	50,53	49,78	49,03

Source : article 12 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (n° 234).

Afin de faire participer les collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics dans le respect du principe constitutionnel de leur libre administration, le projet de loi de programmation propose que les concours de l'État en faveur des collectivités soient stabilisés en valeur en 2013, à leur niveau de 2012, puis soient réduits de 750 millions d'euros par an en 2014 et 2015. Les concours de l'État en faveur des collectivités territoriales baisseront donc de près de 3 % d'ici 2015, et de 1,48 % par an en moyenne sur 2014-2015.

L'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 avait déjà fixé une règle de stabilisation en valeur des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales à hauteur de 50,6 milliards d'euros à périmètre constant 2011 et à hauteur de 50,7 milliards d'euros à périmètre courant 2012. Cependant, cette règle n'a toutefois été respectée par le précédent Gouvernement qu'en 2011 puisqu'à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2012, il a demandé un effort supplémentaire aux collectivités territoriales en réduisant cette enveloppe normée de 0,2 milliard d'euros.

Le projet de loi de programmation propose aux collectivités territoriales de se préparer dès à présent à cette contraction des concours de l'État, afin de leur laisser le temps d'organiser de manière concertée les modalités de répartition des efforts demandés.

Mme la ministre déléguée chargée de la décentralisation a annoncé qu'un groupe de travail allait être mis en place pour étudier la possibilité d'introduire des modulations dans les fonds de compensation⁽¹⁾, afin d'arriver à contenir

(1) Audition de Mme la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et de Mme la ministre déléguée chargée de la décentralisation, 9 octobre 2012.

l'enveloppe normée dans les limites fixées par la loi de programmation en 2014 et 2015.

À partir de 2014, les modalités d'association des collectivités territoriales seront négociées dans le cadre d'un pacte de confiance et de solidarité, afin notamment de déterminer les modalités, à partir de 2014, de participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement.

Les autres transferts de l'État en faveur des collectivités territoriales : la complexité des dégrèvements et de la gestion de la fiscalité transférée

Les dégrèvements de fiscalité locale

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. En se substituant au contribuable recouvré, l'État finance ainsi l'écart entre le produit émis (c'est-à-dire payé par les contribuables locaux) et le produit perçu (par les collectivités territoriales). En d'autres termes, la perte de recettes fiscales pour une collectivité territoriale est nulle en raison de l'intervention budgétaire de l'État.

Le projet de loi de finances pour 2013 évalue à 9,805 milliards d'euros le montant des crédits dus par l'État aux collectivités territoriales au titre des dégrèvements législatifs et des admissions en non-valeur (c'est-à-dire des impayés) d'impôts locaux, des compensations d'exonérations et dotations de compensations d'anciennes allocations compensatrices

Le total des dégrèvements, compensations d'exonérations et dotations de compensation d'allocations compensatrices représente ainsi près de 13 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales.

Le produit des amendes de police de la circulation et des radars

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. Depuis la loi de finances pour 2011, le produit des amendes de police relève d'un compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». Il s'élèvera à 682 millions d'euros en 2013.

Les transferts de fiscalité destinés à compenser les transferts de compétences

La fiscalité transférée devrait s'élever, dans le budget pour 2013, à 27,424 milliards d'euros et se compose de cinq taxes :

- la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCOM) (0,657 milliard d'euros) ;
- le droit départemental d'enregistrement et la taxe de publicité foncière (8,375 milliards d'euros) ;
- les cartes grises (1,988 milliard d'euros) ;
- la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (3,132 milliards d'euros) ;
- la taxe intérieure sur les produits pétroliers (9,8 milliards d'euros).

Les collectivités territoriales, et plus particulièrement les départements et les régions, ont bénéficié des transferts de fiscalité suivant :

- pour financer les transferts de compétences prévus par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, les départements se sont vus attribuer les droits d'enregistrement sur les mutations immobilières à titre onéreux (DMTO) et la taxe sur la publicité foncière et les régions la taxe sur les certificats d'immatriculation des automobiles (dite taxe sur les « cartes grises ») ;
- les régions ont également bénéficié d'une fraction de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance, par la loi du 13 août 2004, et les départements d'une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

II. ... REPOSE LA QUESTION DE L'ADÉQUATION DES RESSOURCES FISCALES MISES À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX COMPÉTENCES QUI LEUR SONT CONFIEES

A. LA DIFFICILE ÉVALUATION DES DIFFICULTÉS DE CERTAINES COLLECTIVITÉS

1. La situation financière des collectivités territoriales n'est pas uniformément dégradée

Comme l'observe le rapport de l'Observatoire des finances locales de juillet 2012 ⁽¹⁾, la situation financière du bloc que constituent les communes et les établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est assez favorable en 2011 comme en 2010. Celui-ci a bénéficié de recettes dynamiques dans le cadre de la redistribution des taxes ménages liée à la réforme de la fiscalité locale, et il perçoit 47,7 % des nouveaux impôts économiques. Le secteur communal dégage donc un excédent de fonctionnement important en 2011 comme en 2010, et affiche un niveau de dépenses d'investissement en hausse après 3 années de baisse.

En 2011, les départements ont bénéficié d'un environnement économique favorable, notamment sur le marché des transactions immobilières. Leurs recettes de fonctionnement ont augmenté de 4,3 %. Les dépenses de fonctionnement augmentent nettement moins rapidement malgré le poids des charges d'action sociale. Pour la deuxième année consécutive, les départements ont accru leur capacité d'autofinancement. Ils ont utilisé cette ressource plutôt pour se désendetter, et ont freiné leurs projets d'investissement : les dépenses d'équipement direct chutent à nouveau en 2011 (baisse de 6,4 %), moins cependant qu'en 2010.

Après la baisse accusée en 2010, les budgets régionaux enregistrent en 2011 une progression des dépenses à la fois de fonctionnement et d'investissement. Les dépenses d'intervention ont augmenté sensiblement. Le montant global des ressources fiscales et des concours de l'État est stabilisé, compte tenu des mécanismes de garantie liés à la réforme de la fiscalité locale. Les régions dégagent des marges d'autofinancement suffisantes, leur permettant d'investir à nouveau tout en augmentant leur effort de désendettement.

2. Les difficultés financières des départements nécessitent un effort particulier de l'État

Les départements sont aujourd'hui confrontés à une « crise des ciseaux » entre la hausse de leurs dépenses sociales, qui constituent la part prépondérante

(1) Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2012, sous la direction de M. André Laïgnel, président, et M. Charles Guené, rapporteur, 3 juillet 2012.

des budgets départementaux, et des recettes dynamiques mais qui n'arrivent pas à compenser la progression de ces dépenses d'intervention.

Selon les travaux de l'Observatoire des finances locales ⁽¹⁾, leurs dépenses d'intervention ont augmenté en 2011 de 3,2 % et correspondent, pour une large part, aux transferts versés aux ménages au titre des prestations sociales. Imposés par la législation, ces transferts s'accroissent, d'une part, sous l'effet de la crise économique, d'autre part, en raison du développement de prestations particulières, notamment celles en faveur des personnes handicapées.

Le RSA (revenu de solidarité active), instauré en juin 2009 a été étendu sous certaines conditions aux jeunes de moins de 25 ans en septembre 2010 puis aux DOM en janvier 2011. Fin 2011, le nombre de bénéficiaires du RSA s'élève à plus de 2 millions en France, dont 1,57 million perçoivent le « RSA socle », dispositif destiné aux personnes exclues de tout emploi, qui a remplacé le revenu minimum d'insertion et est à la charge des départements. En glissement annuel, le nombre d'allocataires du RSA augmente de 3 %, après 4 % en 2010. Le ralentissement est net, après l'augmentation brutale des deux années précédentes, mais le nombre d'allocataires est important.

Depuis 2008, la prestation de compensation du handicap (PCH) a été étendue aux enfants. Ces derniers représentent plus de 11 % des demandes de PCH en 2011. Globalement, le nombre de bénéficiaires progresse de 19 %, tandis que le montant de la PCH augmente de 180 millions d'euros courant 2011. Ce déploiement de la PCH ne semble pas s'accompagner d'un recul équivalent de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), prestation pour laquelle environ 521 millions d'euros ont encore été dépensés en 2011, soit à peine 26 millions d'euros de moins qu'en 2010.

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) augmente encore de 3,5 % en 2011, pour un coût global en hausse de 1,6 % : ce dernier semble avoir atteint sa vitesse de croisière, en corrélation avec le vieillissement de la population.

Ces charges sont largement supportées par les conseils généraux. Sur la période récente, les concours versés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ne croissent pas au même rythme que les dépenses réelles. Pour 2011, le taux de couverture par la CNSA des dépenses liées à la PCH se réduit de 4 points, à 42 %. Pour l'APA, il se stabilise, en très légère progression, à 31 %.

Cependant, les recettes de fonctionnement bénéficient parallèlement d'une hausse conjoncturelle. À la suite de la réforme de la fiscalité locale, les produits des taxes « ménages » ont été redistribués entre les différents niveaux de collectivités, et de nouveaux impôts économiques ont été créés.

(1) *Rapport de l'Observatoire des finances locales*, Les finances des collectivités locales en 2012, sous la direction de M. André Laïgnel, président, et M. Charles Guené, rapporteur, 3 juillet 2012.

Pour les départements, les impôts « directs », quand on leur adjoint la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), s'élèvent à 20,1 milliards d'euros en 2011. Leur niveau est inférieur de 2,6 milliards d'euros par rapport à l'année précédente. En contrepartie, les autres impôts et taxes qui ont été complétés avec des transferts de fiscalité provenant de l'État enregistrent un supplément de ressources de 5 milliards d'euros en 2011.

Le produit de la taxe sur le foncier bâti s'élève à près de 11 milliards d'euros, en hausse de plus de 50 % entre 2010 et 2011. Cette augmentation est due au transfert de la part régionale et des frais de gestion et de recouvrement de cette taxe au bénéfice des départements. Cette taxe est désormais la seule taxe « ménages » affectée aux départements. Ainsi, les montants des impôts directs « ménages » et les impôts économiques perçus par les départements reculent, l'un et l'autre, de plus de 2 milliards d'euros en 2011.

Globalement, les recettes de fonctionnement de l'ensemble des départements augmentent de 4,3 % en 2011 face à des dépenses en progression de 2,7 %, ce qui leur permet de dégager un montant d'épargne brute important.

Malgré ce dynamisme de certaines ressources, la situation de certains départements n'en reste pas moins fragile, rendant nécessaire une aide ciblée.

L'article 20 du présent projet de loi de finances reconduit ainsi, pour une durée de trois années, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) créé par l'article 37 de la loi de finances pour 2006. Initialement créé pour la période 2006-2008, le FMDI a ensuite été reconduit annuellement par les lois de finances suivantes. Doté de 500 millions d'euros par an, le FMDI est distribué aux départements afin de compenser ces charges sociales, en tenant compte des différences de ressources et de charges liées au RSA.

En 2011, un fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté, créé dans la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010, a été doté, en 2011, de 150 millions d'euros. La moitié de ce fonds (75 millions d'euros) a été versée par la Caisse nationale de solidarité et d'autonomie sous forme de dotations exceptionnelles à trente départements en difficulté. L'autre moitié a été versée par le Gouvernement sous forme de subventions exceptionnelles à sept départements les plus fragilisés, après signature d'une convention avec l'État.

Le 22 octobre 2012, le Gouvernement et les représentants des départements ont signé, sous les auspices du président de la République, une déclaration commune prenant dix engagements pour la croissance, l'emploi et la solidarité dans les territoires ⁽¹⁾.

(1) <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/declarations/2012/declaration-commune-etat-departements.14144.html>

Dans ce cadre, un fonds spécifique de 170 millions d'euros sera mis en place, début 2013, pour mieux soutenir le financement des missions de solidarité.

Les versements seront alloués sur la base d'un diagnostic partagé entre les services de l'État et ceux des départements, faisant apparaître les besoins en financement et les économies de fonctionnement susceptibles d'être dégagées. Ainsi, l'étude de l'évolution de l'épargne nette et des investissements pourra être prise en compte comme critère des difficultés rencontrées par les conseils généraux ⁽¹⁾.

B. CERTAINES DIFFICULTÉS NE SONT PAS LIÉES EN ELLES-MÊMES AUX DOTATIONS

1. La question des emprunts structurés

Depuis le milieu des années 1990, une part croissante de l'endettement des collectivités territoriales a été contractée sous la forme d'emprunts dits « structurés ». Ces emprunts peuvent être définis comme des prêts dont les intérêts sont déterminés en référence à des index non standards (fondés sur l'inflation, les taux de change, sur la différence entre un taux long et un taux court), voire sont calculés selon des formules non linéaires, de sorte que l'évolution des taux supportés est plus que proportionnelle à l'évolution de l'index lui-même. La crise financière de 2008 a révélé la dangerosité de certains types de produits d'emprunts structurés souscrits par certaines collectivités locales. En effet, l'extrême volatilité des marchés a entraîné une très forte augmentation des taux d'intérêt et un renchérissement des charges financières pouvant représenter un risque financier important pour certaines collectivités : ces emprunts ont alors été décrits comme étant « toxiques ».

Aujourd'hui, l'ensemble des acteurs écarte l'hypothèse d'un risque systémique, considérant que les situations les plus problématiques se concentrent sur un nombre limité de collectivités territoriales.

Certaines catégories de collectivités sont plus impactées : les communes et les départements affichent en moyenne une concentration plus forte de produits risqués. Si l'encours à risque est davantage supporté par des collectivités de taille importante, certaines petites collectivités affichent tout de même une très forte concentration de ces emprunts structurés.

(1) *Audition de Mme la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et de Mme la ministre déléguée chargée de la décentralisation, 9 octobre 2012.*

**RÉPARTITION DE L'ENCOURS D'ENDETTEMENT ET LA PRÉVALENCE DES EMPRUNTS
STRUCTURÉS PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE
(EN MILLIONS D'EUROS)**

	Montant total de l'encours de la catégorie	Montant d'encours à risques de la collectivité	Concentration de l'encours à risque au sein de l'endettement
Communes	66 924	7 096	0,11 %
Départements	30 203	2 806	9,30 %
Régions	16 875	843	5,00 %
Communautés de communes	7 164	154	2,20 %
Communautés d'agglomération	12 196	876	7,20 %
Communautés urbaines	8 767	841	9,60 %
Syndicats	16 862	1 049	6,20 %
Syndicats d'agglomération nouvelle	1 181	288	24,40 %
Total	160 174	13 958	8,70 %

Source : éléments communiqués au rapporteur pour avis par le ministère de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

On estime ainsi que seul un nombre limité de collectivités, en particulier les communes de plus de 10 000 habitants, sont dans une situation véritablement périlleuse. À ce jour, ce sont les produits liés au taux de change avec le franc suisse qui engendrent le plus de difficultés compte tenu de l'appréciation de cette devise en 2011, et qui a été stabilisée autour du cours de 1,20 franc suisse pour un euro par la Banque nationale suisse.

Une charte de bonne conduite a ainsi été signée le 7 décembre 2009 entre les banques (Dexia, le groupe Banque populaire-Caisse d'épargne, la Société générale et le Crédit agricole) et les associations d'élus. Elle prévoit l'abandon des produits les plus dangereux et la classification des produits en fonction des risques.

Elle a été suivie par l'envoi d'instructions aux services de l'État ⁽¹⁾ sur les règles applicables en matière d'emprunts et les risques associés, et par la création d'une mission de médiation des emprunts à risque à l'été 2010. Ce dispositif a été renforcé par la création de cellules départementales de suivi de la dette autour du préfet et des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques ⁽²⁾.

Par ailleurs, plusieurs mesures destinées à améliorer la transparence dans la gestion de la dette ont été prises.

Tout d'abord, l'information relative aux emprunts structurés figurant en annexe des documents budgétaires des collectivités territoriales a été améliorée et renforcée avec, d'une part, la création d'un nouvel état permettant d'évaluer la concentration de produits structurés dans l'encours de dette selon la classification adoptée par la charte de bonne conduite.

⁽¹⁾ Circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers proposés aux organismes publics locaux.

⁽²⁾ Circulaire du 22 mars 2012.

Ensuite deux avis du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) du 8 juillet 2011 et du 3 juillet 2012 ont eu pour objet de préciser les règles de comptabilisation des risques liés à la souscription des emprunts, des instruments dérivés et des opérations de couverture, afin de « *mettre en lumière l'existence de la charge financière* » induite, tant pour les nouveaux flux que pour le stock risqué.

Ainsi, le CNoCP souhaite qu'« *une évaluation financière du risque inclus dans l'emprunt doit être réalisée dès la mise en place de l'emprunt, c'est-à-dire de manière générale à partir de la mise à disposition des fonds. Dès lors que cette évaluation fait apparaître un risque de perte dont le montant est supérieur à la bonification obtenue, une provision est constituée à hauteur de cet écart.* »

Si votre rapporteur pour avis se réjouit des avancées que cette transparence dans l'encours de dette et le provisionnement des risques afférents représente, il s'étonne cependant que le surplus des propositions de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale présidée par notre collègue Claude Bartolone, qui a rendu son rapport il y a moins d'un an, n'ait pas été pris en considération ⁽¹⁾.

2. Les difficultés d'accès au crédit

Les collectivités locales sont aujourd'hui confrontées à un resserrement de l'offre de crédits bancaires qui se traduit non seulement par une réduction des volumes et une augmentation des marges, mais également par une diminution des durées des prêts.

Cette situation résulte de différents facteurs ⁽²⁾: la dégradation des conditions de marché, la reconfiguration de l'offre de financement, consécutive en particulier à la réduction de l'activité de Dexia Crédit local, et les évolutions réglementaires pour les acteurs du financement de l'économie avec la transposition des recommandations du comité de Bâle sur la régulation bancaire.

Si ce dernier point est très souvent mis en avant par les établissements bancaires pour justifier leur retrait du marché de financement des collectivités locales, les effets potentiels de la nouvelle réglementation prudentielle, dite de « Bâle III », sur le financement des collectivités territoriales sont, pour l'instant, difficiles à évaluer.

Si des alternatives au financement sur le marché intermédié existent déjà (émissions obligataires), le Gouvernement a également adopté des mesures destinées à répondre aux difficultés d'accès aux crédits des collectivités locales.

Les collectivités, seules ou dans le cadre d'un regroupement de collectivités ayant mutualisé leurs besoins, peuvent émettre des obligations

(1) *Assemblée nationale*, rapport n° 4030 fait au nom de la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, 6 décembre 2011.

(2) *Rapport de l'Observatoire des finances locales*, Les finances des collectivités locales en 2012, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guené, rapporteur, 3 juillet 2012, pp. 38-39.

directement sur les marchés financiers. Les emprunts qui font l'objet d'un appel public à l'épargne sont soumis à une réglementation spécifique destinée à protéger les épargnants et à assurer le bon fonctionnement des marchés financiers. Ces émissions obligataires connaissent un véritable essor : vingt-deux collectivités avaient sollicité la notation d'agences entre 1993 et 1999, et elles sont une trentaine en décembre 2011. Ainsi, le 19 octobre 2012, une émission obligataire publique groupée pour quarante-quatre collectivités françaises (quatre régions, neuf départements, douze communautés d'agglomération, huit communautés urbaines, dix communes et un syndicat mixte) a permis de lever 610 millions d'euros remboursables *in fine* dans dix ans ⁽¹⁾.

Par ailleurs, le Gouvernement a organisé la mise en place de deux enveloppes sur fonds d'épargne destinées au financement des prêts du secteur public local. Une première enveloppe de 5 milliards d'euros a été ouverte en octobre 2011. Le reliquat de cette enveloppe distribué par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et les établissements bancaires retenus au terme d'une adjudication a permis de répondre aux premiers besoins en 2012. Le Gouvernement a par ailleurs décidé, le 10 février 2012, l'ouverture d'une nouvelle enveloppe d'un montant maximal de 5 milliards d'euros sur fonds d'épargne dédiée au financement des collectivités territoriales. Les prêts accordés sur la base de cette enveloppe, mise en place par la CDC, sont destinés au financement des opérations d'investissement inscrites dans les budgets 2012 des collectivités de métropole et d'outre-mer et de leurs établissements publics, ainsi que des établissements publics de santé. Une première tranche de 2 milliards d'euros a été débloquée en avril 2012 pour prévenir l'éventuelle insuffisance de liquidités sur le marché de financement des collectivités territoriales.

Le Gouvernement souhaitant sécuriser dans la durée l'offre de financement aux collectivités, a décidé, le 5 novembre 2011, la création d'un « pôle public de financement des territoires ». La Banque postale et la CDC assureront le financement des nouveaux flux de prêts aux collectivités territoriales. Le rôle de ce pôle de financement public, qui devrait être opérationnel en 2012, sera d'offrir aux collectivités les prêts bancaires qui sont nécessaires à la réalisation de leurs investissements.

Enfin, le projet de création d'une agence de financement des collectivités locales a été présenté le 21 avril 2010 par une association d'étude regroupant l'Association des maires de France, l'Association des communautés urbaines de France et l'Association des maires de grandes villes de France. Cette agence aurait pour but d'accorder des prêts aux collectivités locales tout en se finançant sur le marché obligataire. Le projet vise à occuper environ 25 % du marché du financement des collectivités locales. La création de l'agence pourrait donc participer à la diversification des sources de financement des collectivités en complétant le financement traditionnel du secteur public local par un accès facilité au marché obligataire (en particulier pour les petites collectivités). Conformément

(1) Le Figaro, 19 octobre 2012.

à l'article 109 de la loi de finances initiale pour 2012, le Gouvernement a remis au Parlement en février 2012 un rapport sur la faisabilité de cette structure. S'il valide, pour partie, les analyses et orientations présentées, tout en préconisant les ajustements nécessaires à la finalisation rapide du projet, les réticences demeurent sur la question de la garantie de l'État. Si ses promoteurs ont souhaité se passer de la garantie de l'État, l'existence d'une garantie implicite, seule à même de garantir une notation correcte de l'agence de financement, semble de nature à engager la responsabilité de l'État et ainsi à peser sur le montant de ses engagements ⁽¹⁾.

C. LA PERTINENCE DU RECOURS À DES RESSOURCES FISCALES CYCLIQUES POUR FINANCER DES DÉPENSES CONTRACYCLIQUES

Dans le cadre de ces réflexions relatives à la mise en place d'un « acte III de la décentralisation », le Gouvernement a annoncé son souhait d'accompagner l'élargissement des compétences locales par la restauration de leur autonomie fiscale, en évoquant plusieurs pistes comme une rénovation des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), la taxe d'apprentissage ou le transfert de nouveaux impôts nationaux.

1. La nécessité de restaurer un « pouvoir de taux »

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 72-2 de la Constitution prévoit que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivité, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources » et que « la loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

Cependant, la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 devant mettre en œuvre ces principes a été rédigée de manière à permettre une définition insuffisamment protectrice de l'autonomie financière. Son article 3 précise ainsi que les ressources propres sont constituées « *du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ». Le ratio comparant l'ensemble de ces ressources propres et le total des ressources perçues ne doit pas être inférieur à celui constaté en 2003.

(1) Audition de Mme la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et de Mme la ministre déléguée chargée de la décentralisation, 9 octobre 2012.

**RESSOURCES (EN MILLIARDS D'EUROS) ET RATIOS D'AUTONOMIE FINANCIÈRE PAR
CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE**

Communes et EPCI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ressources propres	54,80	57,21	59,54	63,45	66,75	67,62	70,61	74,00
Autres ressources	35,38	36,13	37,71	39,20	40,97	40,54	42,64	40,37
Ressources totales	90,18	93,34	97,25	102,65	107,71	108,16	113,25	114,37
<i>Ratios constatés</i>	<i>60,8 %</i>	<i>61,3 %</i>	<i>61,2 %</i>	<i>61,8 %</i>	<i>62,0 %</i>	<i>62,5 %</i>	<i>62,3 %</i>	<i>64,7 %</i>
Départements	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ressources propres	23,50	30,17	33,52	36,01	38,05	39,73	40,57	43,67
Autres ressources	16,63	17,43	16,98	18,97	19,56	20,06	21,41	20,44
Ressources totales	40,13	47,60	50,51	54,98	57,61	59,79	61,98	64,11
<i>Ratios constatés</i>	<i>58,6 %</i>	<i>63,4 %</i>	<i>66,4 %</i>	<i>65,5 %</i>	<i>66,0 %</i>	<i>66,4 %</i>	<i>65,5 %</i>	<i>68,1 %</i>
Régions	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ressources propres	6,26	6,54	8,16	9,57	11,99	13,32	13,63	13,95
Autres ressources	8,74	9,49	10,36	10,33	10,53	10,59	11,60	11,12
Ressources totales	15,00	16,03	18,52	19,90	22,52	23,91	25,23	25,07
<i>Ratios constatés</i>	<i>41,7 %</i>	<i>40,8 %</i>	<i>44,1 %</i>	<i>48,1 %</i>	<i>53,2 %</i>	<i>55,7 %</i>	<i>54,0 %</i>	<i>55,6 %</i>

Source : Rapports de l'Observatoire des finances locales 2006 et 2012.

Cependant, l'évolution récente a conduit à remplacer une large part des impôts dont les collectivités pouvaient définir les taux par des produits fiscaux sur lesquels elles n'ont qu'un pouvoir réduit de détermination. Ainsi la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et son remplacement par la contribution économique territoriale ont soulevé de nombreuses inquiétudes parmi les élus locaux. Le Conseil constitutionnel a néanmoins qu'il ne résultait d'aucune disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ⁽¹⁾.

Il semble ainsi à votre rapporteur pour avis nécessaire de passer d'une définition faussée de l'autonomie financière à un principe d'autonomie fiscale, plus adapté à la libre administration des collectivités territoriales. Celui-ci ne prendrait en compte que les recettes sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir de détermination du taux ou de l'assiette, à la hausse comme à la baisse.

Selon le rapport de MM. Carrez et Thénault ⁽²⁾ de 2010, le bloc communal peut désormais moduler 41 % de ses recettes contre 48 % antérieurement à la réforme de la taxe professionnelle, les départements 16 % seulement contre 35 % auparavant, les régions ayant, quant à elles, un pouvoir de taux sur 14 % de leurs recettes contre 30 % avant la réforme.

La réforme des ressources des collectivités devra s'attacher à restaurer cette autonomie fiscale, plutôt que de se contenter du maintien d'un ratio d'autonomie financière qui n'a pas joué le rôle protecteur imaginé en 2003.

(1) Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

(2) Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault, mai 2010.

2. Le choix de ressources fiscales adaptées aux dépenses

La situation dans laquelle se retrouvent un certain nombre de départements a pour origine un choix économiquement contestable, qui a conduit à une crise des ciseaux qui pourrait être évitée à l'avenir en choisissant des bases fiscales adaptées.

Les départements doivent, en effet, financer des dépenses de nature sociale dont les variations sont inverses de celles de l'activité économique : l'intensification de la crise conduit à une augmentation du nombre des bénéficiaires des allocations sociales, et notamment du revenu de solidarité active (RSA).

Dans le même temps, les bases fiscales sur lesquelles ils peuvent dégager des ressources fiscales supplémentaires sont étroitement corrélées avec l'activité économique : seule l'activité et la hausse, largement artificielle, du marché de l'immobilier a permis à certains départements de disposer de ressources abondantes.

Dans le cadre d'une réforme des ressources fiscales des collectivités territoriales, il semble essentiel à votre rapporteur pour avis que les bases fiscales mises à disposition des décideurs locaux pour financer des dépenses sociales soient corrélées ou stables par rapport au cycle économique, afin de ne pas laisser les collectivités dans la situation de devoir aggraver leur pression fiscale de façon procyclique. Cela conduit nécessairement à privilégier le transfert d'impositions plutôt basées sur la consommation et les ménages que sur l'activité économique *stricto sensu*. Seules des ressources fiscales contracycliques permettront aux collectivités de jouer un rôle positif dans le développement économique de leurs territoires.

DEUXIÈME PARTIE : L'INTENSIFICATION DE LA PÉRÉQUATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN EFFORT À NE PAS DISPERSER

La péréquation consiste à réduire les inégalités entre les collectivités locales. Elle est, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, un objectif à valeur constitutionnelle : l'article 72-2 de la Constitution oblige ainsi à ce que « *la loi [prévoit] des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* »

Cette préoccupation explique qu'une part croissante des dotations de l'État aux collectivités leur soit affectée en fonction de critères de ressources ou de charges : il s'agit de la péréquation verticale.

I. L'AFFECTATION DES MARGES DE MANŒUVRE AU PROFIT DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES DOTATIONS PÉRÉQUATRICES...

Si le présent projet de loi de finances entend geler l'enveloppe des transferts financiers aux collectivités, les marges de manœuvre dégagées par l'écrêtement des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (les « variables d'ajustement ») seront affectées à la revalorisation des dotations ayant un effet péréquateur, qui progresseront de 238 millions d'euros.

La dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) augmenteront ainsi de 9 %, soit le double de leur revalorisation en 2012 ; la dotation nationale de péréquation progressera, quant à elle, de 10 millions d'euros ; les dotations de péréquation des départements augmenteront de 20 millions d'euros, tandis que la dotation de péréquation des régions va croître de 10 millions d'euros.

1. La diversité des dotations péréquatrices

Depuis la loi de finances pour 2004, chacune des trois parts de la dotation globale de fonctionnement (DGF), au profit des communes, groupements, départements et comprend une partie forfaitaire, destinée à préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre et une fraction de péréquation ciblée sur les collectivités les plus défavorisées.

L'élément central de cette nouvelle architecture a consisté à assurer, pour chaque niveau de collectivités, une alimentation pérenne de la péréquation. Ceci a été rendu possible grâce à une évolution annuelle de la part « forfaitaire » moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF, la différence majorant chaque année les sommes consacrées à la péréquation.

Au total, la part de la péréquation au sein de la DGF est passée de 6,66 % en 1994 à 17,5 % en 2012, soit un montant de 7,2 milliards d'euros ⁽¹⁾.

**ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE DEPUIS 2008
(EN MILLIONS D'EUROS)**

	2008	Évolution en %	2009	Évolution en %	2010	Évolution en %	2011	Évolution en %	2012	Évolution en %
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	40 053	+ 2,08	40 854	+ 2	41 093	+ 0,6	41 391	+ 0,7	41 389	0,0
Dotation de solidarité urbaine (DSU)	1 093	+ 9,4	1 163	+ 6,4	1 234	+ 6,02	1 311	6,2	1 371	+ 4,6
Dotation de solidarité rurale (DSR)	711	+ 9,4	756	+ 6,4	802	+ 6,02	852	6,2	891	+ 4,7
Dotation nationale de péréquation (DNP)	687	+ 3,9	699	+ 1,84	713	+ 1,84	755	6	764	+ 1,2
Dotation d'intercommunalité (DI)	2 329	+ 3,4	2 428	+ 4,26	2 542	+ 4,65	2 590	1,9	2 627	+ 1,4
Dotation de péréquation urbaine (DPU)	555	+ 6,8	554	-0,15	559	+ 0,21	557	- 0,4	616	10,4
Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	744	+ 6,8	784	+ 5,47	794	+ 0,27	825	3,9	777	-5,8
Dotation de péréquation des régions (DP régions)	152	+ 14,7	170	+ 12,2	177	+ 3,67	183	3,6	183	0,0
TOTAL	6 272	+ 6,2	6 554	+ 4,4	6 821	+ 3,3	7 074	+ 3,7	7 229	+ 2,2
% de péréquation	15,67		16,04		16,59		17,1		17,5	

Source : Éléments communiqués au rapporteur pour avis par le ministère de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

a. La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

Créée par la loi du 13 mai 1991, la DSU 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 » ⁽²⁾. Si elle ne concernait au départ que les seules communes de plus de 10 000 habitants, la loi du 26 mars 1996 l'a étendue aux villes de 5 000 à 9 999 habitants.

Alors que le montant de la DSU s'élevait en 2001 à un peu moins de 552 millions d'euros, il atteint, en 2011, 1,370 milliard ⁽³⁾. Les sommes allouées à la péréquation urbaine au moyen de cette dotation ont donc plus que doublé sur la période 2001-2012.

Les communes sont classées selon un indice synthétique de ressources et de charges qui fait intervenir dans son calcul le potentiel financier pour 45 %, la part de logements sociaux pour 15 %, le nombre de bénéficiaires des APL pour 30 % et le revenu par habitant pour 10 %. Sont éligibles les trois premiers quarts des communes de plus de 10 000 habitants et le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants.

(1) Éléments communiqués au rapporteur pour avis par le ministère de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

(2) Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes

(3) Éléments communiqués au rapporteur pour avis par le ministère de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

Un mode de répartition à trois étapes a été institué par la loi de finances pour 2009 :

— les communes éligibles et déjà éligibles l'année précédente perçoivent une attribution égale au montant de l'année précédente ;

— 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, bénéficient d'une dotation égale à celle de l'année précédente majorée de l'inflation ;

— les 150 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 reçoivent, en plus de leur attribution de droit commun, une « DSU cible ». La loi de finances pour 2010 a élargi le dispositif aux 250 premières communes de 10 000 habitants et plus. Enfin, pour 2011, un amendement parlementaire a encore étendu la « cible » aux trente premières communes de 5 000 à 9 999 habitants.

b. La dotation de développement urbain (DDU)

Créée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009, la DDU poursuit un objectif de correction des inégalités au niveau des quartiers dans le cadre de la politique de la ville. Cette dotation vise donc à compléter la logique de péréquation poursuivie dans le cadre de la DSU par un soutien renforcé aux quartiers. Depuis 2009, ses crédits budgétaires se sont élevés à 50 millions d'euros.

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 préfet.

Les villes susceptibles d'être élues à la DDU doivent réunir les trois conditions suivantes qui sont de vrais révélateurs de difficultés :

— être éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) au titre de l'année précédant la répartition ;

— avoir une proportion de population située en zone urbaine sensible supérieure à 20 % de la population totale de la commune au 1^{er} janvier de l'année précédant la répartition ;

— et faire l'objet d'une convention pluriannuelle avec l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) au 1^{er} janvier de l'année précédant la répartition.

Les communes potentiellement éligibles sont ensuite classées dans l'ordre décroissant d'un indice synthétique de ressources et de charges qui fait intervenir les notions de potentiel financier, la proportion de bénéficiaires de l'aide au logement ou encore le revenu moyen par habitant de la commune. Seules les

100 premières communes du classement qui sont éligibles à la DDU. Ainsi, la dotation n'est pas dispersée en petits montants sur quantité de villes qui étaient potentiellement éligibles : elle est concentrée sur les villes présentant des difficultés particulières.

Cependant, l'utilisation de la subvention est strictement encadrée par une convention entre la commune et le préfet dans le cadre de projets identifiés qui doivent respecter des critères cumulatifs :

- être situés sur le territoire des communes éligibles à la DDU ;
- entrer dans le cadre des objectifs prioritaires fixés par le Premier ministre chaque année, après avis du Conseil national des villes ;
- ne pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de personnel de la commune ;
- respecter le seuil de 80 % de subventions publiques fixé à l'article 10 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

c. La dotation de solidarité rurale (DSR)

La dotation de solidarité rurale est attribuée pour tenir compte d'une part des charges que supportent les communes rurales pour maintenir un niveau de services suffisant et d'autre part de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. Comme les années précédentes, la DSR à un taux de progression identique à la celui de la DSU (+ 4,6 %), ce qui porte son montant à 892 millions d'euros.

Créée par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et modifiant le code des communes et le code général des impôts, la dotation de solidarité rurale procède d'une extension de la dotation de développement rural. Cette nouvelle dotation comportait deux parts, la part « péréquation » et la part « bourgs-centres ».

La loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 a créé une troisième fraction de la dotation de solidarité rurale, la « fraction cible ». Ainsi depuis 2011 la dotation de solidarité rurale est composée d'une fraction « bourgs-centres », d'une fraction « péréquation » et d'une fraction « cible ».

La première fraction est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants.

La deuxième fraction est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique.

La troisième fraction est destinée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction croissante du rapport entre leur potentiel financier par habitant et le potentiel financier moyen par habitant des communes de leur strate démographique.

L'article 67 du présent projet de loi de finances propose d'introduire un indice synthétique qui prendrait en compte le critère des revenus par habitant à hauteur de 30 %, dans l'éligibilité des communes à la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale.

d. La dotation nationale de péréquation (DNP)

Le Fonds national de péréquation (FNP) est intégré depuis 2004 dans la DGF, au sein de la dotation d'aménagement, et prend le nom de dotation nationale de péréquation (DNP). Ce mouvement correspond à la suppression, à l'occasion de la loi de finances pour 2004, du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPT). La DNP a pour principal objet d'assurer la péréquation de la richesse fiscale entre les communes.

L'éligibilité et le montant attribué au titre de cette dotation prennent en compte le potentiel financier, l'effort fiscal, ainsi que la fraction du potentiel fiscal relative aux seules impositions économiques. La DNP comprend deux parts : une part dite « principale », qui vise à corriger les insuffisances de potentiel financier, et une part dite « majoration », plus spécifiquement destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal calculé par seule référence aux nouveaux produits fiscaux se substituant à la taxe professionnelle. En 2012, les crédits de la DNP s'élèvent à 764 millions d'euros, soit une augmentation de 1,2 % en un an.

e. Le rôle de l'intercommunalité dans la péréquation verticale

Le développement de l'intercommunalité favorise la péréquation communale. D'abord parce que la mutualisation des ressources et des charges entre les communes membres d'une intercommunalité contribue à une meilleure répartition des services rendus à la population. Mais surtout, il faut rappeler qu'en sus des dotations de péréquation communales, la dotation d'intercommunalité est répartie pour 70 % de son montant sur la base des écarts de potentiels fiscaux des EPCI par rapport à la moyenne. Elle atteint 2,6 milliards d'euros en 2012 contre 2,3 milliards d'euros en 2008.

f. Les dotations de péréquation départementales

La péréquation départementale s'articule autour de deux dotations. La dotation de péréquation urbaine (DPU), créée en 2005, s'adresse aux départements urbains tandis que la dotation de fonctionnement minimale (DFM) est attribuée aux départements ruraux. En 2012, la DPU représente 616 millions d'euros et la DFM 777 millions d'euros.

g. La dotation de péréquation des régions

La loi de finances pour 2004 a créé une part régionale de la DGF à partir de l'ancien fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR). Les régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions bénéficient de la dotation.

En 2012 la masse de la dotation de péréquation des régions est reconduite et atteint une somme de 183 millions d'euros. Elle est répartie entre 11 régions.

L'année 2012 constitue une année de transition avant l'application de la réforme de la dotation de péréquation des régions, qui sera effective en 2013. Celle-ci consiste à adapter les modalités de la dotation au nouveau panier fiscal composé suite à la suppression de la taxe professionnelle. Un nouvel indicateur de ressources fiscales des régions est défini (IRFR), et s'appliquera en 2013.

Cet indicateur est resserré sur les ressources fiscales dont les bases sont évolutives : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les certificats d'immatriculation et TIPP modulable. Le prélèvement au titre du FNGIR est également intégré.

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)

Malgré la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010, le dispositif du FDPTP et des fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA) a été maintenu notamment au profit des communes défavorisées.

Auparavant alimentés par une partie de la taxe professionnelle provenant d'établissements considérés comme exceptionnels, les FDPTP sont depuis 2012 alimentés par une dotation de l'État fixé par la loi et est réparti par référence aux versements effectués au titre de 2009 avant la réforme de la taxe professionnelle.

L'enveloppe est répartie en deux temps : elle est affectée aux différents départements dans un premier temps ; l'enveloppe départementale est ensuite répartie par le conseil général entre les communes et intercommunalités défavorisées « *par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges* ».

L'article 21 du présent projet de loi de finances reconduit son montant à celui qui sera effectivement réparti en 2012, soit 423 millions d'euros, moyennant une régularisation au titre des exercices précédents de l'ordre de 4,8 millions d'euros.

2. L'aménagement des conditions de fin d'éligibilité

Le présent projet de loi de finances a prévu un nombre mineur d'évolution de ce dispositif de péréquation. Il met cependant l'accent sur l'accompagnement de la sortie pour les collectivités perdant leur éligibilité à une dotation péréquatrice.

Ainsi, l'article 67 du présent projet de loi de finances introduit néanmoins une garantie de sortie dégressive pour les communes qui perdent leur éligibilité à

la DSU du fait d'une diminution de leur population qui passe sous le seuil de 5 000 habitants. Pour les trois exercices suivants, une dotation égale à 90 %, 75 % et 50 % du montant perçu l'année précédant celle de la perte d'éligibilité sera versée aux communes concernées.

Le même schéma est mis en œuvre pour la future dotation de péréquation des régions : en cas de perte de l'éligibilité à cette dotation par une région, celle-ci percevra, en 2013, 90 % du montant reçu en 2012, 75 % en 2014 et 50 % en 2015.

De la même manière, la garantie du maintien des enveloppes départementales de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a été renforcée. Le montant de cette enveloppe ne pourra être inférieur à 5 % ou supérieur à 5 % du montant alloué l'année précédente, au lieu de 10 % aujourd'hui.

Votre rapporteur pour avis approuve la philosophie de ces dispositions, qui visent à permettre aux collectivités sortant d'un dispositif de ne pas en perdre tous les bénéfices d'un coup ; cependant, il s'interroge sur la nécessité de mettre en place des règles claires et pérennes, susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des dotations, en lieu et place de mesures pouvant apparaître comme circonstanciées.

B. ... DEVRAIT S'ACCOMPAGNER D'UNE RÉFLEXION SUR L'AFFECTATION ET L'UTILISATION DE CES CRÉDITS

1. Des dotations attribuées dans le cadre de la politique de la ville mais à l'utilisation non fléchée

Comme le rappelle constamment le Comité des finances locales lorsqu'il est amené à répartir la dotation d'aménagement entre ses différentes composantes, si les dotations ont pour objectif de compenser des revenus ou des difficultés particulières, elles ne sont pas spécialisées : les collectivités qui en sont bénéficiaires peuvent les utiliser pour l'ensemble de leur budget.

Seules les dotations faisant l'objet d'une contractualisation, comme les subventions versées au titre de la DDU, sont affectées à un usage particulier.

Ce choix n'est pas sans poser des problèmes : le montant de la DSU, atteignant aujourd'hui 1,3 milliard d'euros, représente près de deux fois le montant des crédits de la politique de la ville. Si ces dotations ont été pensées pour aider les communes les plus en difficulté, et si les critères d'attribution, et en particulier le critère de revenu, sont pertinents pour les identifier, il s'avère qu'aucun bilan ne peut actuellement être tiré de l'utilisation faite des crédits versés dans une optique de développement urbain ⁽¹⁾.

(1) *Audition des représentants du cabinet de M. le ministre délégué à la Ville, 9 octobre 2012.*

2. Des limitations d'emploi liées à la complexité des règles applicables

Chaque dotation dispose de ses règles propres, qui évoluent de façon rapide à l'occasion de chaque projet de loi de finances : les règles d'éligibilité et de versement sont donc particulièrement opaques pour les responsables locaux qui sont le plus souvent amenés à devoir constater les dotations *a posteriori* plutôt que de pouvoir les anticiper *a priori*.

De la même façon, la complexité des règles peut avoir des conséquences inéquitables. Ainsi, l'article L. 2334-41 du code général des collectivités territoriales plafonne à un million d'euros par commune éligible le montant de l'enveloppe départementale de dotation de développement urbain ; si dans un département, une seule commune, d'une taille très importante, est éligible, cette enveloppe ne pourra suffire à subventionner tous les projets d'investissement dans le développement urbain correspondant aux priorités gouvernementales.

Votre rapporteur pour avis souhaiterait donc que la montée en puissance de la péréquation horizontale puisse, dans les années à venir, permettre une remise à plat de l'ensemble des dispositifs afin de mettre en place des objectifs clairs et lisibles à la politique de péréquation verticale en faveur des collectivités territoriales.

3. La nécessité de mettre en place des outils d'identification et d'évaluation des actions menées et de leur impact sur le développement urbain ou rural

Les dotations de péréquation verticale ont été mises en place progressivement afin de répondre à des problèmes précis : ainsi, la fraction dite « bourgs-centres » de la DSR cherche à compenser les charges particulières que doivent assumer les communes rurales qui fournissent et financent des services dont les utilisateurs ne sont pas forcément résidents de cette commune.

De la même manière, il est actuellement impossible d'évaluer les sommes versées pour le développement urbain dans le cadre de la DSU⁽¹⁾, que ce soit au niveau local, dans chaque commune, qu'au niveau national.

Pour permettre une meilleure transparence, mais aussi une simple information des élus, votre rapporteur pour avis souhaite que les actions ou investissements qui correspondent à l'objet des différentes dotations de péréquation verticale puissent être identifiées et quantifiées.

Ainsi, à l'occasion de la tenue du débat d'orientation budgétaire, obligatoire dans les régions, les départements, les communes de plus de 3 500 habitants, leurs établissements publics administratifs et les groupements

(1) Au contraire, les subventions reçues dans le cadre des projets financés par la DDU doivent en théorie faire l'objet d'un rapport sur leur utilisation, permettant une étude centralisée des

comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants ⁽¹⁾ une présentation des dépenses par objectif pourrait être communiquée aux élus.

Le montant des dotations n'étant pas connu lors du débat d'orientation budgétaire qui doit être tenu dans les deux mois précédant l'examen du budget primitif, une autre solution serait de prévoir qu'une annexe au compte administratif retrace les actions et les investissements de la collectivité par objectif, en mettant en regard les dotations de péréquation et les éventuelles subventions reçues dans ce cadre.

Si une telle modification des règles comptables applicables aux collectivités ne peut trouver sa place dans le cadre du projet de loi de finances, votre rapporteur pour avis souhaite que la conception et l'examen d'un futur projet de loi mettant en œuvre l'acte III de la décentralisation soient l'occasion de mettre en place par la loi ces nécessaires instruments de lisibilité et d'évaluation des efforts, local comme national, faits au profit du développement urbain et rural.

II. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES FONDS DÉDIÉS À LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE

Si les dotations de l'État remplissent désormais un rôle péréquateur en compensant certaines charges particulières, l'inégal développement économique de notre territoire conduit à une concentration des ressources fiscales à disposition des collectivités dans les zones les plus dynamiques.

La rénovation de la fiscalité locale s'est donc accompagnée d'un développement de mécanismes visant à compenser les inégalités en terme de ressources propres des collectivités, afin que celles qui sont situées dans les territoires les plus en difficulté bénéficient d'une partie du dynamisme des territoires plus favorisés.

Le choix a été fait de prélever non pas une partie des ressources provenant de la fiscalité locale, mais une partie de cette augmentation : c'est donc bien sur le développement marginal des potentialités fiscales que s'effectue la solidarité, et non sur les bases fiscales existantes.

A. LA NÉCESSAIRE AUGMENTATION DES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION COMMUNALE ET INTERCOMMUNALE ...

1. La montée en puissance du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

La loi de finances pour 2012 a créé le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), premier mécanisme national

(1) *Articles L. 2312-1, L. 3312-1, L. 4311-1, et L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales.*

de péréquation horizontale pour le secteur communal, en entérinant le travail mené au sein d'un groupe constitué par le Comité des finances locales.

Des critères distincts sont utilisés pour le calcul de la répartition des prélèvements du FPIC d'une part, et la répartition des reversements du FPIC d'autre part.

a. Le mécanisme adopté en 2011

Les grands principes qui régissent le mécanisme des prélèvements sont les suivants :

— un indice de richesse retenu qui mesure la richesse de façon consolidée à l'échelon intercommunal en agrégeant la richesse de l'EPCI et de ses communes membres : cet indice est le potentiel financier agrégé (PFIA) ;

— un critère d'assujettissement à la contribution au FPIC qui est fonction du PFIA : les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national sont contributeurs au FPIC. Par ailleurs, afin de tenir compte du poids croissant des charges d'une collectivité avec la taille de la collectivité, les populations retenues pour le calcul des potentiels financiers agrégés sont pondérées par un coefficient logarithmique qui varie de 1 à 2 en fonction croissante de la taille de la collectivité. Enfin, la contribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée est fonction de l'écart relatif de son PFIA par habitant au PFIA moyen par habitant et de sa population ;

— un mécanisme de plafonnement des prélèvements : la somme des prélèvements pesant sur un ensemble intercommunal ou une commune isolée au titre du FPIC de l'année n et du FSRIF de l'année n-1 ne peut excéder 10 % des ressources prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal agrégé (PFA).

Les grands principes qui régissent le mécanisme des reversements sont les suivants :

— un indice synthétique retenu qui est représentatif des ressources et des charges des collectivités, composé de critères simples et applicables à toutes les intercommunalités quelles que soient leur taille et leur situation (rurales ou urbaines) : cet indice est composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé et à 20 % de l'effort fiscal ;

— un critère d'éligibilité au reversement du FPIC qui est fonction de cet indice synthétique : 60 % des ensembles intercommunaux classés selon l'indice synthétique défini au-dessus sont bénéficiaires du FPIC ; sont également éligibles les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian ;

— des dérogations au critère d'éligibilité : tout ensemble intercommunal ou commune isolée qui serait éligible selon ces critères mais qui présenterait un effort fiscal inférieur à 0,5 sera exclu du bénéficiaire du FPIC. Ceci permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales.

b. Le bilan tiré après un an d'application

Comme prévu par la loi de finances pour 2012, le Gouvernement a présenté un premier bilan du fonctionnement du FPIC ⁽¹⁾.

Ce dispositif a donné satisfaction, en s'appuyant sur une large assiette de contributeurs (40 % des ensembles intercommunaux et 39 % des communes isolées) permettant une assise solide. Seuls 78 ensembles intercommunaux ont été à la fois contributeurs et bénéficiaires. Les versements sont plus concentrés que les prélèvements en terme de population concernée (47 % de la population prélevée contre 43 % de la population bénéficiaire). Le montant moyen de l'attribution correspond à 4,93 euros par habitant.

En analysant l'effet péréquateur de ce dispositif, le rapport détermine que l'effet du PFIC est trois fois plus péréquateur que les dispositifs de dotation verticale de péréquation communale si on ne prend pas en compte l'effet de masse, car les montants concernés ne sont pas comparables : les dotations de l'État à visée péréquatrice au profit du secteur communal représentent, en 2012, 3,026 milliards d'euros, alors que le FPIC ne redistribuera cette même année que 150 millions d'euros. Son double impact, à la fois en diminuant les ressources des collectivités les mieux dotées et en abondant les ressources des collectivités moins favorisées, est une des raisons de ses bonnes performances.

c. La nécessité d'ajuster le dispositif

Cependant, un certain nombre d'ajustements, qui ont été élaborés dans le cadre d'un groupe de travail du Comité des finances locales, sont prévus par l'article 68 du présent projet de loi de finances. Ils modifient les modalités de calcul du prélèvement avec la prise en compte d'un critère de revenu par habitant et ils simplifient les règles de répartition interne du reversement entre l'EPCI et ses communes membres.

L'architecture actuelle du FPIC reposait sur une séparation claire souhaitée en 2011 par le Comité des finances locales : ressources prises en compte dans le prélèvement et charges dans le reversement, avec la possibilité d'être à la fois contributeur et bénéficiaire.

L'indice de richesses retenu pour le prélèvement était celui du PFIA, qui prend en compte la quasi-totalité des ressources stables et pérennes que les

(1) Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012, *septembre 2012*.

collectivités peuvent percevoir sur leur territoire à l'exception des ressources de péréquation dont elles bénéficient.

Le bilan de cette première répartition met en évidence que ce dispositif ne permet pas de rattraper certains territoires faisant pourtant face à des charges importantes.

En conséquence, l'intégration d'un critère de charges dans le prélèvement a pour objectif de mieux prendre en compte des collectivités territoriales aux ressources fiscales importantes mais dont la population est plus pauvre que la moyenne eu égard au revenu imposable par habitant. On suppose ainsi que plus une collectivité territoriale a une population pauvre, plus ses charges sont élevées. Ceci est notamment le cas pour les territoires industriels, confronté à la baisse des prélèvements ayant remplacé la taxe professionnelle. Ce critère de revenu des habitants sera pris en compte à hauteur de 20 %.

Par ailleurs, le plafonnement du prélèvement au titre du FPIC et du FSRIF à 10 % des ressources fiscales sera remonté à 11 % pour prendre en compte la montée en charge du FPIC.

Enfin, la répartition interne de la contribution ou du versement entre l'EPCI d'une part et les communes membres d'autre part, sera simplifiée, en conservant trois possibilités :

— une répartition de droit commun faisant intervenir des critères déjà calculés pour d'autres répartitions, à savoir le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et les potentiels financiers par habitant communaux ;

— une répartition dérogatoire pouvant être adoptée à la majorité des deux tiers en fonction du CIF puis pour la répartition entre les communes membres en fonction de critères tels que le potentiel fiscal ou financier, le revenu par habitant, et à titre complémentaire, d'autres critères de ressources et de charges choisis par l'EPCI ;

— une possibilité de répartition libre, adoptée à l'unanimité.

d. Le nécessaire maintien de sa montée en charge

Le projet initial du Gouvernement en 2011 était de mettre en place une progression rapide du Fonds, qui devait atteindre 250 millions d'euros la première année, puis 500 et 750 millions d'euros, avant de représenter 2 % des recettes fiscales des communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre en 2015, soit plus d'un milliard d'euros.

L'examen parlementaire avait conduit à une progression plus étalée : 150 millions d'euros la première année, 360 en 2013, 570 en 2014, 780 en 2015 avant d'atteindre le régime de croisière prévu en 2016.

Votre rapporteur pour avis considère qu'il est nécessaire que cette montée en charge ne soit pas entravée et reportée : la crise que rencontre notre pays frappe plus durement les bassins industriels traditionnels, qui ne peuvent attendre un report de la solidarité nationale.

2. L'ajustement du mécanisme particulier du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France

a. Un mécanisme de solidarité propre aux communes d'Île-de-France

Le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) a été créé en 1991 pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes ⁽¹⁾. Ce dispositif de péréquation horizontale permet une redistribution des richesses entre les communes plus ou moins bien dotées au sein de la région Île-de-France.

Jusqu'à la loi de finances pour 2012, le FSRIF était alimenté par deux prélèvements sur les ressources fiscales des communes et des EPCI : l'un en fonction de l'écart entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen des communes de la région ; l'autre en fonction des bases totales d'imposition à la taxe professionnelle des communes et des EPCI à taxe professionnelle unique et à taxe professionnelle de zone, qui a été supprimée par la loi de finances pour 2012.

Des mécanismes de plafonnement et d'abattement applicables à la contribution permettent de préserver les ressources des collectivités contributrices. Le prélèvement ne peut excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Le prélèvement ne peut excéder, en 2012, 120 % de la contribution de la commune au FSRIF en 2009. Les communes nouvellement contributrices en 2012 au fonds se voient appliquer un abattement de 50 % sur leur contribution.

Enfin, le mécanisme francilien est articulé avec le FPIC : la somme des prélèvements FSRIF de l'année précédente et FPIC de l'année ne peut excéder 10 % des ressources fiscales. Dans l'hypothèse où ce seuil est atteint, la contribution au FPIC est diminuée d'autant. Ce mécanisme a concerné six communes en 2012.

(1) Article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales.

Les versements sont effectués au profit des communes de plus de 5 000 habitants dont l'indice synthétique de ressources et de charges est supérieur à la médiane des communes de la région Ile-de-France. Cet indice s'appuie sur trois critères mis en œuvre sous forme de ratios pondérés :

— le rapport entre le potentiel financier moyen par habitant régional et celui de la commune, pour 50 % ;

— le rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion moyenne régionale, pour 25 % ;

— le rapport entre le revenu moyen par habitant régional et le revenu par habitant de la commune, pour 25 %.

Afin de concentrer le bénéfice des attributions au titre du fonds sur les communes les plus en difficulté, un coefficient multiplicateur (allant de 0,5 à 4) est appliqué à l'indice synthétique ainsi obtenu.

Enfin, afin de garantir aux communes éligibles avant la réforme du FSRIF une attribution stable, deux mécanismes de garantie ont été mis en place : une commune qui était bénéficiaire du FSRIF en 2011 et le demeure en 2012 ne peut voir son attribution diminuer de plus de 25 % ; toute commune qui devient inéligible en 2012 perçoit 50 % de son attribution précédente.

b. Un accroissement planifié de 20 millions d'euros par an

La loi de finances pour 2012 a fixé désormais un objectif annuel de progression des ressources du FSRIF de 20 millions d'euros par an, pour passer de 210 millions d'euros en 2012 à 270 millions d'euros en 2015. Cet objectif permet de garantir la visibilité des ressources du fonds et témoigne de la volonté de renforcer l'effet péréquateur du dispositif au profit des communes franciliennes les plus défavorisées.

c. Les ajustements prévus par le présent projet de loi de finances

L'article 68 du présent projet de loi de finances propose des ajustements visant à mieux accompagner les collectivités pour lesquelles les nouvelles modalités de répartition introduites en 2012 ont un impact important.

Ainsi il est proposé de relever le plafond du prélèvement de 10 % à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement des communes, afin de prendre en compte la montée en charge du Fonds.

De la même manière, est introduit un mécanisme de garantie, afin que l'attribution au titre du FSRIF corresponde au moins à 90 % de celle perçue en 2011 avant sa réforme.

3. Le développement de la péréquation entre départements et entre régions

a. Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux

L'article 123 de la loi de finances pour 2011 a mis en place un fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Le dispositif adopté prend la forme d'un fonds alimenté par deux prélèvements. Le premier prélèvement « sur stock » concerne les départements dont le montant par habitant de DMTO est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant. Les prélèvements sont réalisés selon un barème progressif. Le second prélèvement concerne les départements dont la différence entre le montant des DMTO perçu et la moyenne des DMTO perçus les deux années précédentes est supérieure à la moyenne des DMTO perçus les deux années précédentes multipliée par deux fois l'inflation et dont le montant de DMTO par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale. Le prélèvement est effectué sur l'excédent constaté entre la différence entre le montant des DMTO perçu et la moyenne des DMTO perçus les deux années précédentes d'une part, et la moyenne des DMTO des deux années précédentes multipliée par deux fois le taux d'inflation d'autre part. Le montant de chaque prélèvement est plafonné à 5 % du montant des DMTO perçus par le département au titre de l'année précédente. Le fonds est ensuite réparti aux départements, en trois parts, en fonction de leur potentiel financier par habitant, de leur potentiel financier par habitant multiplié par la population et de leur montant par habitant de DMTO. Un département peut ainsi être contributeur et bénéficiaire de ce fonds.

En 2012 a été introduite la possibilité pour le Comité des finances locales de mettre une partie des ressources du fonds en réserve lorsque les ressources du fonds au titre d'une année sont supérieures à 380 millions d'euros. Le comité des finances locales peut ainsi décider de mettre en réserve tout ou partie du montant excédant ce seuil, montant libérable lorsque les prélèvements alimentant le fonds sont inférieurs à 300 millions d'euros.

Les ressources du fonds de péréquation des DMTO se sont élevées à 440 millions d'euros en 2011 et à 580 millions d'euros en 2012.

b. Les fonds nationaux de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des régions et des départements

Dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la taxe professionnelle, deux mécanismes de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) entre collectivités ont été mis en place, au niveau régional d'une part, au niveau départemental d'autre part, avec la loi de finances pour 2010. Ils ont vocation à rééquilibrer les ressources des départements et des régions qui ont été profondément modifiées par la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par de nouvelles ressources fiscales.

Le dispositif adopté en 2010 et réformé en 2011 prévoit un prélèvement sur flux cumulé : contribuent aux fonds CVAE les départements et les régions dont le taux de croissance de la CVAE est supérieur à la croissance moyenne de la CVAE au niveau national et dont le potentiel financier par habitant est supérieur à la moyenne. Les départements et régions contributeurs subissent un prélèvement de 50 % de la croissance de CVAE excédant la croissance moyenne de CVAE des départements et des régions. Pour les reversements, sont bénéficiaires du fonds les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne. Les ressources du fonds sont réparties selon des enveloppes en fonction de la population, des bénéficiaires des minima sociaux et des plus de 75 ans, de la longueur de voirie et pour moitié en fonction du potentiel financier par habitant. S'agissant des régions, sont bénéficiaires celles dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 0,85 fois la moyenne des potentiels financiers par habitant des régions. Les ressources sont réparties pour la moitié en fonction de ce potentiel financier, pour un sixième en fonction de la population, un sixième en fonction du nombre de stagiaires en formation professionnelle et lycéens de la région et un sixième en fonction de sa superficie.

Cependant, les montants redistribués (16,8 millions d'euros pour les départements en 2013 et 5,7 millions d'euros pour les régions si le dispositif n'était pas modifié) ne sont pas suffisants pour répondre à l'objectif de péréquation des deux fonds ⁽¹⁾, ce qui justifie une remise à plat des dispositifs dans le cadre de la présente loi de finances ⁽²⁾.

B. ... NE DOIT PAS CONDUIRE À UNE DISPERSION DE LEURS MOYENS

1. Maintenir un principe d'additionnalité

a. Péréquation verticale et péréquation horizontale sont complémentaires

La mise en place de flux financiers horizontaux entre collectivités, qui se surajoutent aux flux financiers entre l'État et les collectivités, a complexifié l'analyse des effets des décisions prises à l'occasion de chaque loi de finances sur l'efficacité de l'ensemble du dispositif.

Par ailleurs, d'autres dispositions peuvent avoir un effet redistributif : comme on l'a vu, au sein de la DGF, l'écrêtement du complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes est modulé en fonction du potentiel fiscal, ce qui conduit à faire porter un effort supplémentaire sur les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 75 % de la moyenne de leur groupe démographique.

(1) *Éléments communiqués au rapporteur pour avis par le ministère de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.*

(2) *Cf. supra.*

L'examen du bilan de la mise en place du FPIC apporte certains éclairages sur la complémentarité des dispositifs de péréquation verticale et horizontale⁽¹⁾. L'analyse a porté sur l'échantillon constitué des 250 communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la DSU « cible » et des 10 000 communes de moins de 10 000 habitants éligibles à la DSR « cible ».

Il apparaît que les mesures dérogatoires mises en place pour les communes éligibles à la DSU cible sont opérantes et contribuent à ce que celles-ci soient globalement préservées dans le cadre du FPIC. Avec plus de 92 % des communes bénéficiaires de la DSU « cible » qui enregistrent une progression de leurs versements au titre de la DGF et des fonds de péréquation, la cohérence des différents mécanismes d'écrêtement et de péréquation semble fonctionner.

Avec près de 80 % des communes éligibles à la DSR « cible » bénéficiaires nettes du FPIC en 2012, les communes éligibles à la DSR « cible » sont globalement favorisées dans le cadre du FPIC : *« Avec plus de 91 % des communes éligibles à la DSR cible qui enregistrent une progression de leurs attributions au titre de la DGF et des fonds de péréquation, la cohérence des différents mécanismes d'écrêtement et de péréquation est établie »*⁽²⁾.

b. Le choix de critères transparents

La discussion du projet de loi de finances pour 2012 a été l'occasion de longues discussions sur la pertinence des critères retenus et des mécanismes choisis pour la mise en place du FPIC, avec notamment la question de savoir s'il était nécessaire de définir des modalités de prélèvement par strate démographiques ou « déstratifiées ».

À l'occasion du réexamen des différents dispositifs de péréquation horizontale, votre rapporteur pour avis insiste sur trois éléments qui paraissent nécessaires à la montée en puissance du dispositif.

Tout d'abord, il reste nécessaire que le mécanisme puisse conserver une certaine lisibilité pour être légitime envers les territoires qui seront amenés à faire dans les années à venir des efforts supplémentaires en faveur de la redistribution.

Dans le même esprit, il est indispensable que la solidarité joue envers l'ensemble des collectivités, quelle que soit leur taille, sans que des régimes particuliers viennent limiter l'ambition des mécanismes de redistribution.

Enfin, afin d'ouvrir le bénéfice des reversements à certaines collectivités en situation difficile, il convient de s'assurer qu'elles font elles-mêmes les efforts nécessaires pour remédier à leurs difficultés budgétaires : c'est pourquoi l'effort fiscal suffisant doit rester un critère d'accès essentiel pour pouvoir prétendre aux reversements des différents fonds de péréquation.

(1) Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012, *septembre 2012*.

(2) *Ibid.*

2. Réserver le bénéfice de la solidarité aux collectivités les plus en difficulté sur le long terme

Le présent projet de loi de finances sera ainsi l'occasion d'une adaptation des différents dispositifs. Il convient d'assurer la pérennité des dispositifs de péréquation en prenant en compte la croissance des bases fiscales sur le long terme et en aménageant la fin de l'éligibilité de certains territoires.

a. Assurer la prévisibilité des dispositifs de péréquation

Le présent projet de loi de finances sera ainsi l'occasion d'une adaptation des différents dispositifs, notamment afin de mettre en place des mécanismes de sortie étalée dans le temps en cas de perte de l'éligibilité à un dispositif.

L'article 69 du présent projet de loi de finances introduit ainsi une garantie de sortie destinée à prémunir les départements contre les variations induites par la prise en compte à compter de 2013 du nouveau potentiel financier des départements, intégrant le nouveau panier de ressources des départements, dans le calcul des reversements issus du fonds de péréquation des DMTO.

Comme c'est le cas pour les dispositifs de péréquation verticale, à compter de 2013, les départements qui cesseront d'être éligibles à un reversement du fonds de péréquation des DMTO percevront, à titre de garantie, 75 % du montant perçu l'année précédant celle au titre de laquelle ils ont perdu l'éligibilité la première année, 50 % la deuxième et 25 % la troisième.

Ces dispositions permettront ainsi aux départements bénéficiant d'un versement de la part du fonds de péréquation des DMTO de disposer d'une visibilité sur cette ressource, afin d'assurer une stabilité pluriannuelle des attributions revenant aux collectivités territoriales.

b. Faire participer à la solidarité les départements et les régions connaissant une expansion pérenne

Prenant en compte les travaux menés par des groupes de travail créés au sein du Comité des finances locales, l'article 69 du présent projet de loi de finances propose une révision globale du dispositif de péréquation des CVAE.

Pour les départements, le nouveau dispositif repose sur un prélèvement par flux cumulé. Les simulations montrent que l'efficacité péréquatrice d'un tel prélèvement est bien supérieure à celle d'un prélèvement sur flux annuel et permettra d'augmenter le volume du fonds ⁽¹⁾. Il serait cependant tempéré par deux critères d'assujettissement supplémentaires : le prélèvement touchera les départements ayant reçu un montant de CVAE par habitant supérieur à la moyenne nationale, et ayant un revenu par habitant supérieur à la médiane. Cette

(1) *Éléments communiqués au rapporteur pour avis par le ministère de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.*

précaution évite de prélever des départements dont la dynamique de CVAE est forte, mais dont le niveau de CVAE d'origine est faible.

Le reversement se ferait selon un nouvel indice, qui combine le potentiel financier du département, son nombre de bénéficiaires du RSA, sa population de plus de 75 ans et le revenu par habitant.

S'agissant des régions, l'article 69 propose un système de prélèvement identique à celui des départements. Seraient prélevées les régions qui connaissent une évolution cumulée positive de leur rendement de CVAE par rapport à 2011, et qui ont un niveau de CVAE par habitant supérieur à la moyenne.

Le reversement se ferait, comme pour les départements, sur la base d'un indice synthétique composé pour moitié des montants de CVAE par habitant, pour un sixième du nombre de lycéens, pour un sixième du taux de chômage, et pour un sixième du nombre de stagiaires en formation professionnelle.

c. Garantir la concentration des moyens de la péréquation sur les territoires les plus en difficulté

Face aux limites de la péréquation horizontale, le développement des dispositifs de péréquation verticale qui sont amenés à avoir leur plein effet dans plusieurs années à partir de 2016.

Il apparaît cependant nécessaire à votre rapporteur pour avis de mettre en garde contre la tentation d'étendre les critères de redistribution, et ainsi d'augmenter le nombre de collectivités territoriales qui en seraient bénéficiaires, afin qu'un versement, qui soit à la fois cumulatif et ciblé, permette de prendre en compte la réalité des écarts de développement entre les territoires et de permettre aux collectivités en difficulté de disposer des moyens de mener une politique en faveur du développement local.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 30 octobre 2012, 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 Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée auprès de la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2012.

M. Marc Goua, président, suppléant M. Gilles Carrez, président de la Commission des finances. En ma qualité de doyen, je suppléerai temporairement le président de la Commission des finances.

La Conférence des présidents du 31 juillet dernier a reconduit la procédure des commissions élargies, destinée à favoriser les échanges entre les ministres et les députés. Dans ce cadre, seront d'abord entendus les rapporteurs, qui poseront des questions à Mme la ministre déléguée chargée de la décentralisation mission « Relations avec les collectivités territoriales » pendant cinq minutes, puis les porte-parole des groupes pour la même durée. Enfin tous les députés qui le souhaitent pourront interroger la ministre, leur temps de parole étant limité à deux minutes.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. À l'issue de la réunion, la Commission des lois examinera une quinzaine d'amendements et se prononcera sur les crédits rattachés à la mission.

M. Marc Goua, président. Au même moment, la Commission des finances examinera quant à elle une cinquantaine d'amendements et statuera sur l'adoption des crédits.

(M. Gilles Carrez, président de la Commission des finances, remplace M. Marc Goua à la présidence.)

M. Pascal Terrasse, rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les avances aux collectivités territoriales. En ce qui concerne la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ce premier projet de loi de finances de la nouvelle législature est un budget de transition, qui propose un compromis entre stabilité et solidarité.

Le maintien du gel des dotations de l'État traduit l'effort de redressement auquel doivent se soumettre les collectivités territoriales. Ainsi, la stabilisation de l'enveloppe normée des concours aux collectivités suppose un effort important par rapport à l'évolution tendancielle, mais ce choix difficile est imposé par le caractère préoccupant des finances publiques. Même si les collectivités

territoriales doivent participer de manière significative à la réduction globale des déficits publics, la stabilisation des dotations prévues dans le projet de loi de finances préserve les moyens qui leur sont dévolus. La précédente majorité avait imposé, outre le gel des crédits depuis 2011, une diminution de près de 200 millions des transferts aux collectivités en 2012. Par ailleurs, le maintien du FCTVA, le fonds de compensation pour la TVA, en dehors d'une enveloppe normée, permet une augmentation de cette dotation de quelque 120 millions d'euros.

Parce que l'effort demandé aux collectivités doit se faire dans la transparence et la justice, je me félicite que la péréquation, instrument d'une plus grande solidarité entre collectivités, progresse fortement. Ainsi, la péréquation verticale sera renforcée au sein de la dotation globale de fonctionnement, la DGF. De même, la DSU, dotation de solidarité urbaine, augmente de 120 millions, et la DSR, dotation de solidarité rurale, de 78. Au total, la péréquation verticale progresse de plus de 238 millions, soit le double de la hausse prévue en 2012. Les débats qui ont eu lieu au sein des états généraux des territoires ont montré l'attachement des élus à une meilleure répartition, par le biais de la péréquation verticale, des dotations aux collectivités pauvres.

De même, l'efficacité des différents fonds de péréquation horizontaux est améliorée, qu'il s'agisse du FPIC, fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, du FSRIF, fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, ou des fonds de péréquation de la CVAE, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, mis en œuvre en 2013 pour les départements et pour les régions. Ces fonds seront renforcés de manière importante en 2013.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » représente 2,62 milliards en autorisations d'engagement et, par voie de conséquence, en crédits de paiement. Elle représente un peu plus de 2,6 % des quelque 100 milliards d'euros de dotation financière de l'État en faveur des collectivités locales et plus de 4 % des 60 milliards des concours qui leur sont directement versés par l'État.

Compte tenu du maintien du gel en valeur des dotations, les crédits demandés reconduisent quasi intégralement ceux de 2012.

Les trois premiers programmes de la mission consacrés respectivement aux concours destinés aux communes et groupements de communes, aux départements et aux régions concentrent environ 2,22 milliards en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le dernier programme porte sur les crédits destinés aux aides exceptionnelles au profit de collectivités territoriales, ainsi que sur les dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales ; leur montant représente 408 millions en autorisations d'engagement et 430 millions en crédits de paiement.

Quels seront les contours du fonds de secours destiné à soutenir une trentaine de départements en difficulté financière, dont, le 22 octobre, le Premier ministre a annoncé la création en 2013 ? Comment sera-t-il mis en œuvre ? S'il retient les critères actuels, le calcul des affectations de ressources par la CNSA, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, n'est pas acceptable.

Comment évoluera l'investissement dans les collectivités territoriales, qui, à cause de la crise, ont de plus en plus de mal à trouver des financements ? Comment le Gouvernement le favorisera-t-il, en dehors de la progression du FCTVA inscrite dans le PLF ? Plusieurs associations de grands élus souhaitent la mise en place d'une banque – autre que la Banque publique d'investissement – ou d'une agence d'investissement au profit des collectivités territoriales.

Aux états généraux de la démocratie territoriale qui se sont tenus début octobre au Sénat, le Président de la République a annoncé son intention d'associer les élus locaux à la production des normes, dont ils savent à quel point elles peuvent être coûteuses. Quelle nouvelle méthode s'imposera en la matière ?

Enfin, quels sont les nouvelles échéances, les éléments structurels et le mode de scrutin retenus pour la réforme des collectivités territoriales ?

M. Olivier Dusopt, *rapporteur pour avis de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les avances aux collectivités territoriales*. Chaque acteur est appelé à participer au redressement des finances publiques engagé dès le projet de loi de finances rectificative que nous avons voté cet été. Par le gel de leur dotation, les collectivités locales prennent part au redressement des comptes publics.

Pour la troisième année consécutive, les transferts consentis en leur faveur se stabilisent au niveau de l'année précédente. Le pouvoir d'achat de ces dotations diminuera donc en valeur du taux de l'inflation anticipé par le Gouvernement. À l'exception de certains départements et des territoires les plus fragiles, la situation des collectivités territoriales n'est pas telle que ce gel mette en péril l'exercice de leurs missions. Cependant, dans le cadre d'une projection triennale présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé que l'enveloppe normée serait amenée à baisser en termes absolus de 750 millions d'euros en 2014 comme en 2015. Cette contraction devra être planifiée dans le cadre d'un pacte de confiance et de solidarité, afin de déterminer la manière dont s'effectuera la baisse des dotations. Quelles orientations le Gouvernement souhaite-t-il proposer pour répartir cette baisse ? Quel calendrier est envisagé pour la négociation du pacte de confiance et de solidarité ? Le Parlement sera-t-il associé en amont à cette démarche ?

Deuxièmement, le gel des dotations va s'accompagner d'un choix politique fort. L'ensemble des marges de manœuvre sera sollicité afin d'organiser une progression inédite des dotations de péréquation verticale, qui augmenteront

de 238 millions d'euros. La DSU et la DSR progresseront de 9 %, soit le doublement de leur revalorisation en 2012.

L'emploi de plusieurs dotations destinées à favoriser le développement urbain ou le développement rural n'est pas fléché. Cela pose problème : le montant de la DSU, qui atteint aujourd'hui 1,3 milliard d'euros, représente près du double des crédits de la politique de la ville, sans qu'aucun bilan global puisse être tiré de son utilisation. Le Gouvernement souhaite-t-il que les dotations de péréquation et les actions relatives à la politique de la ville soient clairement identifiées au sein des budgets locaux ? Accepte-t-il qu'une disposition, qui n'aurait pas nécessairement sa place en loi de finances, oblige les comptes administratifs des communes et des EPCI à comporter un rapport annexe précisant le montant de leurs crédits et identifiant les projets liés au développement urbain ou rural financés par les collectivités sur leurs fonds propres ?

En troisième lieu, les dispositifs de péréquation horizontale mis en place à la suite du bouleversement de la fiscalité locale vont enfin prendre un poids significatif dans le financement des collectivités. En termes de péréquation, ces outils plus puissants que les dotations existantes viennent les compléter, car ils permettent aux territoires plus fragiles de bénéficier d'une partie de la croissance dégagée par les territoires en expansion. Leur montée en charge, véritable révolution dans le paysage des finances locales, doit être poursuivie. Dans ce cadre, le Gouvernement est-il déterminé à maintenir la montée en puissance des fonds de péréquation, alors que de nombreuses voix appellent à ralentir le rythme ? Ne faut-il pas renforcer certains critères pour éviter la tentation du saupoudrage, qui remettrait en cause le caractère redistributif des fonds ? Je pense notamment aux amendements proposant que seuls les ensembles intercommunaux et les communes procédant à un effort fiscal significatif puissent bénéficier des versements du FPIC.

Le PLF ne contient aucune disposition visant à améliorer l'articulation de la solidarité entre les communes franciliennes, mise en place par le FSRIF, et de la solidarité nationale du FPIC, qui avait fait l'objet de contestations lors de l'examen du budget pour 2012. Le Gouvernement a-t-il des projets à cet égard ? Est-il prêt à soutenir des propositions parlementaires ?

Enfin, le projet de loi de finances s'attache à définir un cadre stable et une visibilité pluriannuelle du financement provenant de l'État ou de la solidarité entre collectivités. C'est seulement à ce prix qu'on restaurera la confiance entre l'État et les collectivités territoriales, prêtes à assumer de nouvelles compétences en échange de ressources qui les doteraient d'une réelle autonomie fiscale, dans le cadre d'un futur acte III de la décentralisation. Quelles mesures le Gouvernement pourrait-il proposer aux collectivités pour restaurer un pouvoir de taux significatif, celui des départements et des régions étant passé respectivement de plus de 30 % à 16 % et à 14 % ?

La réforme de la fiscalité locale a montré les limites du financement de prestations à caractère social, évoluant de façon inverse au cycle économique, par des ressources fiscales procycliques. Quelles sont vos pistes de réflexion en la matière ? Quelles ressources fiscales un tant soit peu contracycliques le Gouvernement peut-il concéder aux collectivités afin de leur rendre une réelle autonomie fiscale ?

Malgré ces questions, j'appelle mes collègues à voter les crédits de la mission.

(M. Alain Tourret, vice-président de la Commission des lois, remplace M. Jean-Jacques Urvoas à la présidence).

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée chargée de la décentralisation*. Messieurs les rapporteurs, je vous remercie de la présentation que vous venez de faire des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le Gouvernement est conscient que la nécessité de redresser notre pays suppose qu'on mette en place un dispositif financier et fiscal marqué par la stabilité, la solidarité et la justice.

Bien que stable en valeur, l'enveloppe reste contrainte. Cependant, des efforts particuliers ont été faits, puisque, comme vous l'avez souligné, la progression de la DSU et de la DSR a doublé.

Le rapporteur spécial m'a interrogée sur le fonds de secours que le Président de la République a évoqué devant les présidents des conseils généraux. Ce fonds exceptionnel permettra de soutenir les départements confrontés à l'augmentation des dépenses liées aux trois allocations de solidarité : allocation personnalisée d'autonomie, revenu de solidarité active et prestation de compensation du handicap. Reste à savoir comment répartir les 170 millions ainsi dégagés. En 2010, un fonds de 130 millions avait été réservé en partie aux trente départements les plus défavorisés, le reste – soit 75 millions – revenant à ceux qui connaissent des difficultés particulières. Nous devons déterminer ceux qui seront concernés, sachant que le chiffre de trente départements, que vous avez cité, n'a rien d'officiel. En lien avec l'Association des départements de France, nos services cherchent en ce moment des critères objectifs pour établir les fragilités et les difficultés des départements, ainsi que la manière dont ils pourraient réduire leurs dépenses de fonctionnement, le Président de la République ayant subordonné la création du fonds aux efforts des collectivités pour réduire leurs dépenses. Les services proposeront ensuite une répartition du fonds. Nous avons à cœur de déboucher sur ce dossier, car nous savons que la hausse des allocations n'a pas trouvé d'équivalents dans les dotations versées aux départements.

Le rapporteur spécial m'a ensuite interrogée sur le soutien à l'investissement, la difficulté que rencontrent les collectivités pour accéder au crédit ayant été soulignée avant l'été. Les collectivités participent pour plus de

73 % à l'investissement public, mais, faute d'accéder au crédit, elles se voient actuellement contraintes de limiter leurs projets.

Une enquête réalisée en septembre auprès des préfectures a montré que 85 % des collectivités ne pouvaient couvrir que 50 % de leurs besoins, et que vingt-huit collectivités n'avaient pas trouvé le moyen de financer leur trésorerie de court terme. Sur le long terme, 347 collectivités ne couvriraient que la moitié de leurs besoins, et 53 collectivités n'avaient obtenu aucun financement.

Pour soulager la situation financière des collectivités territoriales, dès le mois de mai, le Gouvernement a demandé à la Caisse des dépôts et consignation de baisser significativement les taux sur l'enveloppe de 3 milliards ouverte sur les fonds d'épargne. La demande de crédit par les collectivités a alors rapidement dépassé ce montant, pour monter jusqu'à 3,4 milliards. La CDC fera redistribuer, à travers le financement normal, par l'intermédiaire des banques, et dans une limite de 2 milliards, des fonds susceptibles d'être attribués.

La Banque postale, qui intervient en général dans la limite de 200 000 euros, est prête à un effort supplémentaire. Dès la semaine prochaine, elle dégagera entre 1 et 2 milliards de crédits. En 2013, elle pourra intervenir pour des montants de 100 000 euros, voire inférieurs.

Enfin, différentes associations – notamment l'Association des maires de France ou celle des départements de France – ont demandé la création d'une agence de financement des collectivités territoriales. Le Gouvernement s'interroge encore sur sa faisabilité. Sur le plan juridique, il faut s'assurer que l'État n'aura pas à garantir des crédits qu'il ne pourrait pas assumer. En outre, il faut vérifier que le besoin des collectivités territoriales ne peut être couvert par la CDC ou la Banque postale, dans les conditions précédemment rappelées. Reste que le dispositif proposé devrait permettre de couvrir les besoins des collectivités jusqu'à la fin de l'exercice 2013.

S'agissant des emprunts toxiques, je vous renvoie à une réponse que j'ai faite moi-même à l'Assemblée nationale. Toutefois, dans cette réponse, j'avais omis de citer les travaux conduits par M. Claude Bartolone dans le cadre de l'association présidée par le sénateur Vincent, en lien avec le médiateur, M. Gissler, inspecteur général des finances, pour essayer de trouver des solutions chaque fois que l'on a été confronté à ce problème des emprunts toxiques.

À cet égard, je rappellerai deux règles essentielles : premièrement, les banques ont une obligation de conseil et de transparence vis-à-vis des emprunteurs, qui doivent notamment avoir été très clairement informés du taux de TEG ; deuxièmement, les collectivités territoriales sont contraintes de rembourser la partie correspondant au capital emprunté. S'agissant de la partie correspondant aux intérêts, s'il est établi que la banque n'a pas honoré son obligation de conseil et de transparence, les collectivités peuvent engager des contentieux ; certaines

l'ont fait et sont dans l'attente de décisions de justice pour savoir ce qu'il en est du remboursement des intérêts.

Nous travaillons avec le Gouvernement pour sortir de cette situation difficile en examinant toutes les possibilités qui s'offrent à nous. Je pense plus particulièrement à la médiation, qu'il conviendrait d'améliorer, ou à un moratoire dont il faudrait examiner les conditions de mise en œuvre. Quoi qu'il en soit, les difficultés auxquelles ont été confrontées nos collectivités locales nous amènent à la plus grande vigilance et à la plus grande prudence.

Monsieur Terrasse, vous avez évoqué le problème des normes. Je vous rappelle que les différentes études menées, en particulier dans le cadre de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), ont abouti au constat qu'il existe aujourd'hui 400 000 normes qui entraînent des contraintes, dont le coût est évalué à 2,3 milliards d'euros par an ?

À la suite de ces études, deux propositions de loi ont été déposées : celle de M. Morel-A-L'Huissier, qui a été débattue il y a un peu plus de quinze jours, et celle du sénateur Doligé.

Nous avons été amenés à refuser la première, en insistant sur le fait qu'une proposition de loi ayant pour objectif de ne s'appliquer qu'aux collectivités du monde rural introduisait une inégalité entre les collectivités et les citoyens et serait déclarée inconstitutionnelle.

Nous n'avons pas pu examiner la seconde proposition de loi dans son entier. Mais, de la même façon, nous y avons relevé plusieurs motifs d'inconstitutionnalité – inégalité d'accès au dispositif et manque de lisibilité.

Lors des États généraux des collectivités et de la démocratie territoriale, le Président de la République s'est engagé à faire en sorte que le problème des normes soit très rapidement examiné. Le président du Sénat a d'ailleurs mandaté la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation pour qu'elle prépare un texte tenant compte à la fois des conclusions de la CCEN, et donc des préconisations de M. Lambert, et des options présentées dans les deux propositions de loi.

Le Président de la République s'est montré très ferme. Pour ce qui est du stock de normes, il s'agira de les réduire. En ce qui concerne leur flux, des règles très strictes seront mises en place au moment de l'élaboration des textes, dont nous sommes tous responsables à un moment ou à un autre. L'objectif est que, pour chaque norme créée, deux normes soient supprimées. Chacun de nous doit y veiller.

Monsieur Terrasse, vous avez également soulevé la question du calendrier de la prochaine réforme de la décentralisation.

Il ne pouvait être question d'accélérer le processus sans même engager de dialogue. Depuis le printemps dernier, une large concertation a été entamée à l'initiative du Sénat, au sein des collectivités territoriales et auprès de l'ensemble des élus. Les résultats de cette concertation ont été repris les 4 et 5 octobre derniers, à l'occasion des États généraux de la démocratie territoriale. Il était impossible pour Mme Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, et moi-même d'élaborer un texte avant d'avoir recueilli la somme des propositions. Depuis ces États généraux, nous regroupons et nous analysons toutes les propositions, tout en poursuivant la concertation. J'ajoute que, depuis le printemps, le Premier ministre a reçu les représentants de toutes les associations d'élus et que, de son côté, le Président de la République a rencontré les présidents de l'Association des régions de France, de l'Assemblée des départements de France et que, à l'heure qu'il est, il s'entretient avec les représentants de l'Association des maires des grandes villes de France ; il prolongera ces rencontres dans les semaines qui viennent.

Sur la base de ces propositions, de ces rencontres et des engagements pris par le Président de la République, nous élaborons un projet de texte de loi qui sera soumis au dialogue. Nous espérons pouvoir le remettre à la fin de cette année ou au début de l'année prochaine au Conseil d'État, et le soumettre au printemps prochain au Parlement.

Monsieur Dussopt, vous avez évoqué l'avenir de nos dotations et vous vous êtes interrogé sur la probabilité de leur baisse, au cours des années 2014 et 2015.

En 2013, le montant de notre dotation restera stable. Dans le contexte de crise que nous connaissons, il aurait été logique que le Gouvernement réduise dès maintenant cette dotation, pour contribuer au redressement de la France souhaité par le Président de la République. Pour autant, compte tenu justement de l'importance de la crise, le Gouvernement a souhaité stabiliser notre dotation, en valeur, en 2013. En revanche, il a envisagé de la baisser de 750 millions d'euros en 2014 et en 2015.

Le Comité des finances locales, le CFL, a été consulté. Son président, André Laignel, a mis en place un groupe de travail qui sera chargé de réfléchir sur les conditions dans lesquelles ces réductions pourraient être opérées, et si elles doivent l'être – cela dépendra de l'évolution de la situation financière de notre pays.

Vous m'avez interrogée sur le calendrier qui a été proposé pour la négociation du pacte de confiance et de solidarité, sur lequel le Président s'est engagé. Les trois termes de l'expression ont leur importance. Il s'agit d'un pacte, ce qui signifie qu'il y aura un consensus, à l'issue du dialogue mené avec l'ensemble des partenaires. C'est aussi un pacte de confiance, dans la mesure où c'est sur la base de ce dialogue que l'on pourra avancer et traduire la volonté du Gouvernement et du Parlement dans des textes qui auront été débattus collectivement. C'est enfin un pacte de responsabilité : les collectivités

continueront de faire des efforts et s'engageront collectivement par rapport à la Nation.

Lorsque le CFL aura travaillé et formulé ses propositions, le Parlement – Assemblée nationale et Sénat – et ses commissions seront consultés pour donner leur avis, de façon que ces avis puissent être pris en compte au moment de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2014.

Une autre de vos questions, monsieur Dussopt, portait sur l'identification, au sein des budgets locaux, des dotations de péréquation et des actions relatives à la politique de la ville – et donc sur la DSU et sur les crédits accordés au titre de la politique de la ville.

Le doublement des crédits affectés à la DSU, comme l'a rappelé l'un de vous, a été maintenu. Je précise que tout en étant une dotation de solidarité, la DSU n'est pas une dotation spécifique – même si elle peut concerner des communes cibles ayant des difficultés particulières – venant en concurrence avec la politique de la ville ; elle est distincte. Les actions menées au titre de la politique de la ville sont, elles, ciblées et ne sont financées que sur la base d'un projet ou d'un programme précis. Ce lien n'existe pas avec la DSU : celle-ci est certes une dotation attribuée aux collectivités locales, qui doivent l'utiliser dès lors qu'elles en bénéficient, mais c'est une dotation libre d'emploi et qui n'est pas attachée à une politique particulière. Alors que, à l'origine, la DSU devait être dédiée à des actions ciblées, elle est aujourd'hui utilisée globalement par les collectivités.

En tout état de cause, l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales a prévu l'obligation, pour les collectivités, de présenter chaque année à leurs assemblées délibérantes un rapport sur l'usage des fonds perçus au titre de la DSU et de la politique de la ville. Comme nous avons pu le vérifier, chaque collectivité se soumet à de telles obligations et produit ce rapport, dans le cadre des travaux de chacune des assemblées. Toutefois, comme il n'a été procédé ni à un récolement ni à une analyse, nous ne savons pas comment les fonds ainsi perçus ont été utilisés. Au mieux, nous pouvons demander que les rapports soient collectés, examinés et analysés pour qu'on puisse en mesurer les effets. Reste à savoir si cela en vaudrait la peine, eu égard à l'analyse que l'on pourrait faire de ces rapports, et surtout aux conclusions que l'on pourrait en tirer.

Vous m'avez interrogée sur le rythme de montée en puissance des outils de péréquation. Cette montée en puissance est un engagement qui a été pris depuis l'année 2012 et qui doit conduire jusqu'à l'année 2015. Aujourd'hui, certains demandent que l'on réduise ce rythme, d'autres qu'on l'accélère. Face à ces demandes divergentes, le Gouvernement a pris une position de sagesse en conservant la même progression que celle qui avait été proposée. De ce fait, le FPIC est doté de 360 millions d'euros et le FSRIF de 230 millions d'euros.

Quel jugement porter sur cette péréquation ? Pour cela, il suffit de se reporter à l'excellent rapport sur le FPIC, qui a été remis par le Gouvernement – le rapport sur le FSRIF, qui vient d'être remis au Secrétariat général du Gouvernement au cours des dernières heures, sera bientôt consultable. Il ressort de ce premier rapport que le FPIC répond aux attentes : favoriser les collectivités se trouvant dans les situations les plus difficiles, en particulier les petites communes rurales, les quartiers difficiles des villes et l'outre-mer. Ces mécanismes de péréquation horizontale viennent compléter les dispositifs de péréquation verticale. D'où la conclusion favorable de ce rapport.

Vous avez parlé d'un amendement qui pourrait contribuer à améliorer le système de péréquation. Cet amendement vise en effet à porter de 0,50 % à 0,75 % le niveau d'effort fiscal demandé aux communes pour bénéficier des versements du FPIC. Le Gouvernement étudie cette proposition. Il serait en effet logique que les collectivités locales qui font elles-mêmes un effort puissent être aidées. Par ailleurs, celles qui sont en dessous de ce seuil de 0,50 % ne sont pas très nombreuses, et il serait un peu dommage de ne pas les inciter à aller un peu plus loin. Cet amendement paraît tout à fait raisonnable, mais nous pouvons en débattre.

Vous êtes nombreux à avoir évoqué les problèmes d'articulation entre le FPIC et le FSRIF. À cet égard, il me paraît utile de vous rappeler la logique qui avait présidé à l'institution du FSRIF. Il s'agissait de rechercher un effet péréquateur entre les collectivités de la région d'Île-de-France, pour corriger de fortes disparités. Ce premier effet obtenu, il convient de passer à un deuxième niveau de péréquation, entre la région d'Île-de-France et le reste des collectivités sur l'ensemble du territoire. C'est pour cela que, contrairement à certains, nous ne souhaitons pas annihiler l'effet FSRIF pour ne tenir compte que de l'effet FPIC, mais additionner l'effet FSRIF, suivi de l'effet FPIC. Le second rapport, que nous pourrions consulter dans quelques jours, devrait nous permettre de conforter notre position.

En dernier lieu, vous avez soulevé le problème de la restauration d'un pouvoir de taux significatif pour les départements et les régions, et du financement des allocations individuelles de solidarité. Le Président de la République, comme il l'a dit lui-même, souhaite la mise en place d'un dispositif financier et fiscal qui redonne de l'autonomie aux collectivités, leur permette de travailler dans la stabilité et dans la durée, en sachant sur quelles dotations elles peuvent compter. Tout cela ne peut pas se mettre en place dans le cadre de ce PLF. Nous y travaillerons ensemble, avec le CFL et avec le Parlement, comme je l'indiquais tout à l'heure, dans le cadre de la préparation du PLF pour 2014.

M. le président Gilles Carrez. Madame la ministre, malgré la stabilité globale de la DGF, quelques milliers de collectivités locales verront leur DGF baisser.

Étant donné la progression de la DSU et de la DSR – 200 millions d’euros supplémentaires –, l’accroissement de la population – plusieurs millions – et l’augmentation des besoins de l’intercommunalité, c’est un ensemble de plus de 300 millions qui devra être financé, pour une partie substantielle, au sein de la DGF, puisque l’enveloppe est constante. Pour le financer, il est prévu de baisser la part garantie de la DGF – la dotation de garantie – et la part « salaires », qui est venue remplacer les salaires lors de la réforme de la taxe professionnelle de 1999. Je voudrais donc connaître le nombre de communes qui seront écrêtées, et, parmi ces quelques milliers de communes, celles qui seront écrêtées jusqu’au plafond de 6 %.

L’écèlement est d’autant plus important que le potentiel financier de la collectivité est élevé par rapport à une moyenne nationale, qui intègre les 33 000 communes rurales. Il est donc probable que l’impact sera particulièrement fort sur les 1 000 communes de plus de 10 000 habitants. J’aimerais donc connaître le nombre des communes de plus de 10 000 habitants qui subiront une nette baisse de leur DGF en 2013.

Ma seconde question porte sur l’élaboration des schémas départementaux d’intercommunalité. Les préfets ont mis en avant, ces deux dernières années, le fait qu’un certain nombre d’incitations ont favorisé les regroupements ou les fusions. Ces incitations sont de deux types : en cas de fusion ou regroupement, la nouvelle entité bénéficie du coefficient d’intégration fiscale – CIF – le plus élevé et de la dotation de garantie la plus élevée. Or l’article 67 du projet de loi de finances propose, ce que je comprends d’ailleurs parfaitement, de passer du CIF le plus élevé à une moyenne pondérée des CIF. J’aimerais savoir si les préfets ont commencé à informer les collectivités locales de ces nouvelles règles du jeu, pour que l’achèvement des schémas départementaux se passe le mieux possible.

Mme Marietta Karamanli. Ce projet de budget poursuit un double objectif : la maîtrise des dépenses publiques et la réduction des inégalités. Les deux sont étroitement liées et s’appliquent aux crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». En effet, s’il faut de la rigueur dans la gestion, car ce sont les citoyens les plus modestes qui paient le prix des déficits excessifs, il faut aussi traiter les écarts existant entre les différents types de collectivités territoriales.

Pour tenir ce second objectif, l’État a concentré ses efforts sur les outils de la péréquation, qu’elle soit verticale ou horizontale. Il propose notamment d’augmenter les dotations de la péréquation verticale de 238 millions d’euros et affirme sa volonté de maintenir le rythme de progression envisagé pour le FPIC afin d’atteindre, dès 2013, le montant prévu de 360 millions d’euros.

Le moment est difficile pour les différentes catégories de collectivités, car la rigueur de gestion s’impose, alors même que les défis de fond auxquels elles sont confrontées depuis dix ans n’ont pas été relevés.

Le moment est difficile pour les départements, car la péréquation ne règle pas le problème majeur lié à l'absence d'un mécanisme leur permettant d'adapter leurs ressources aux contraintes démographiques et économiques, qui fondent justement la dynamique des politiques sociales qu'ils doivent gérer.

Le moment est difficile pour les régions, tant que les dotations dont elles bénéficient n'auront pas été, au moins partiellement, converties en ressources fiscales.

Le moment est difficile enfin pour les communes et leurs EPCI, qui doivent, dans bon nombre d'endroits, faire face à des populations fragilisées par la crise, continuer à investir pour l'avenir et maintenir leur équilibre financier.

J'ajouterai que ces différentes catégories de collectivités ont été également touchées par la réforme de la fiscalité locale intervenue ces dernières années, dont les effets sont parfois encore incertains.

Ma première question, madame la ministre, concerne justement les effets d'une telle réforme. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la CVAE, continue de poser des problèmes aux territoires industriels. Ainsi, selon une étude récente de l'INSEE, 70 % de la valeur ajoutée du secteur marchand repose désormais sur des groupes. Si chaque filiale acquitte sa propre cotisation à la valeur ajoutée, les valeurs sur lesquelles la cotisation s'applique sont déterminées par les choix d'optimisation juridique et fiscale des entreprises elles-mêmes. Or un tel choix ne reflète qu'imparfaitement la place des territoires dans la production de valeurs. D'où ma question : quelles orientations entendez-vous faire prévaloir pour mieux tenir compte de la réalité territoriale de la production et des ressources qui s'y attachent ?

Ma deuxième question porte sur les communes, communautés et mécanismes de coopération.

D'une part, le projet de loi de finances pour 2013, supprime toute incitation financière, en faveur des fusions de communautés. Ce choix, s'il a ses raisons, a néanmoins ses limites. De fait, le regroupement de communautés est fortement préconisé tant il est porteur d'enjeux pour la cohérence des services en milieu rural et pour l'optimisation des dépenses. Qu'entend faire le Gouvernement pour maintenir la dynamique d'une coopération renforcée y compris au plan budgétaire ?

D'autre part, les fonds de péréquation mis en œuvre tant au plan national qu'au niveau particulier de la région d'Île-de-France en ce qui concerne les organisations intercommunales constituent des outils ayant des sensibilités fortes. Des aménagements sont demandés régulièrement pour mieux prendre en compte la réalité et la diversité des ensembles intercommunaux et des communes, les événements de la vie de ces organisations mais aussi les effets induits par des mécanismes qui ont souvent des difficultés à s'articuler entre eux – je pense au FPIC et au FSRIF. Dans ces domaines, les évolutions se font souvent d'une année

sur l'autre, selon une logique d'améliorations que je qualifierai de « dispersées », sans visibilité de l'ensemble de problèmes qui s'articulent entre eux. N'y aurait-il pas l'opportunité de conduire une évaluation de l'ensemble des questions et une remise à plat à caractère technique et politique, avant la discussion budgétaire proprement dite qui s'inspireraient des travaux menés ?

Enfin, n'aurions-nous pas intérêt à ce que les règles d'éligibilité, de répartition ou de minoration des dotations appliquent des formules ayant une logique comparable visant à prévenir les effets de seuil en tenant compte non seulement des indices mais aussi de la taille des groupements et des charges qui en résultent ? D'une part, cela aurait l'avantage d'unifier les critères. D'autre part, cela permettrait de mieux tenir compte des charges de structure et du niveau de service mis en œuvre. Ces questions de méthode pourraient passer pour secondaires mais elles sont importantes dans la mesure où l'absence d'intelligibilité de la loi, principe à valeur constitutionnelle, pèse sur l'efficacité et la justice de l'action des collectivités territoriales. Quelles orientations le Gouvernement souhaite-t-il faire prévaloir en la matière ?

M. Olivier Marleix. Avec 60 milliards d'euros de concours aux collectivités locales, dont 55,7 milliards de prélèvements sur recettes votés en première partie du projet de loi de finances et 2,6 milliards affectés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » que nous examinons aujourd'hui, l'État continue de consacrer des moyens très importants aux collectivités locales. Avec un gel en valeur, il leur réserve un sort plus doux que celui qu'il s'impose à lui-même.

Nous ne sommes pas dans la critique systématique – et, j'espère que vous apprécierez mon compliment, madame la ministre –, le budget que vous présentez s'inscrit dans une parfaite continuité avec ceux présentés sous la présidence de M. Nicolas Sarkozy : gel en valeur des crédits comme en 2011 et 2012 ; maintien du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée en dehors de l'enveloppe normée ; marge préservée pour l'augmentation de la DSU et de la DSR ; montée en puissance des dispositifs de fonds de péréquation horizontale créés sous la précédente majorité – qu'il s'agisse du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux pour les départements ou de l'application, pour la première année, du fonds de péréquation de la CVAE départementale et régionale. Le changement, ce n'est pas maintenant !

Pourtant, que n'avons-nous pas entendu ces dernières années ? Je pourrais vous citer plusieurs grands orateurs, de M. André Laignel, le nouveau et toujours modéré président du Comité des finances locales – le CFL –, à M. Arnaud Montebourg, qui n'ont cessé pendant cinq ans de répéter que les collectivités territoriales étaient étouffées – voire étranglées selon la sensibilité lexicale de ces personnalités. Jusqu'à Mme Marylise Lebranchu elle-même – aujourd'hui ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, et responsable, à vos côtés, madame la ministre, de ces programmes – qui

affirmait qu'« étrangler les finances locales, c'était étrangler les Français », rien de moins !

Je ne vous renverrai pas, madame la ministre, à l'annexe à ce projet de loi de finances produite par le Gouvernement qui démontre qu'entre 2003 et 2011, les transferts de l'État aux collectivités locales ont augmenté de 31,2 % hors mesures de décentralisation. Si, à ce régime-là, nous avons été des étrangleurs, j'avoue manquer d'imagination et de vocabulaire pour qualifier le gouvernement qui réduira, pour la première fois sous V^{ème} République, les dotations aux collectivités territoriales de 750 millions d'euros en 2014 et du même montant en 2015.

J'aimerais vous rappeler, six mois à peine après l'élection présidentielle, la promesse numéro 54 du programme de M. François Hollande, qui consistait à garantir pour la durée du quinquennat le montant des dotations aux collectivités locales à leur niveau actuel. Nous savons aujourd'hui que cet engagement ne sera pas tenu.

La première de mes quatre questions a été excellemment posée par M. le président de la Commission des finances. L'augmentation de la DSU et de la DSR est maintenue à un rythme soutenu du fait des effets de l'intercommunalité et de la démographie : pouvez-vous nous indiquer combien de communes verront leur DGF diminuer ?

Un groupe de travail a été constitué au sein du CFL pour examiner la question de la diminution de la dotation aux collectivités territoriales de 750 millions d'euros en 2014 et en 2015, mais nous souhaiterions connaître la feuille de route des représentants de l'État au CFL. La manière dont cette mesure sera mise en œuvre ne doit pas être indifférente au Gouvernement : qu'allez-vous préserver et qu'allez-vous consentir à sacrifier ?

Je n'ai pas trouvé trace dans le programme 120 de l'annonce de M. le Premier ministre de l'enveloppe de 170 millions d'euros dévolus au soutien aux départements en difficulté. Ce montant est-il déjà financé ou doit-il encore l'être ? Le Gouvernement avait déjà mis en place, vous l'avez rappelé, madame la ministre, un mécanisme de ce type en 2011 ; la Corrèze en avait été le principal bénéficiaire puisqu'elle avait reçu 11,5 millions d'euros ! La création d'un nouveau fonds de 170 millions d'euros est positive mais le Gouvernement va-t-il s'assurer en amont que les clauses souscrites de manière conventionnelle – le président du Conseil général de la Corrèze de l'époque s'était engagé à ce que le budget de son département réalise 11,5 millions d'euros d'économies – ont été respectées avant de débiter une nouvelle aide ? Il s'agit d'une question de responsabilité importante.

Enfin, l'annexe jaune au projet de loi de finances affirme que le cadre financier des relations entre l'État et les collectivités territoriales sera renouvelé dans chacune de ses composantes – concours financier et fiscalité. Dans ce cadre, comptez-vous mettre en œuvre l'idée d'Alain Lambert et de Claudy Lebreton de

faire voter chaque année une loi de financement spécifique pour les collectivités locales ?

M. Charles de Courson. Madame la ministre, quand la banque – que l'on va appeler la Banque postale, héritière de Dexia – sera-t-elle opérationnelle ? Son lancement devait avoir lieu avant l'été puis après celui-ci. Pouvons-nous nourrir l'espoir que cette banque commence à fonctionner au début de l'année prochaine ?

Vous avez été d'une extrême discrétion sur la deuxième structure bancaire – nommons-la « agence » – mais vous avez fait allusion à des obstacles que rencontrerait sa mise en œuvre. Quelle en est la nature ? Sont-ils uniquement financiers ? La direction du Trésor est-elle toujours hostile à une telle création ?

Dans le cadre de l'acte III de la décentralisation dont vous nous avez indiqué le calendrier, comment se déroulera la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, les SDCI, dans les départements – environ les deux tiers – qui s'en sont dotés ?

Le Gouvernement a annoncé le rétablissement de l'élection des conseillers généraux. Les modalités de cette élection – qui aura lieu en mars 2015 – vont également être modifiées. Quel mode de scrutin sera adopté ?

Estimez-vous normal que les 170 millions d'euros alloués aux départements en difficulté soient inscrits au budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie – la CNSA – et non dans la mission dont vous avez la responsabilité ?

M. Éric Alauzet. Le budget de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est marqué par trois points principaux.

La stabilité des dotations est, dans la période actuelle, un geste fort qui indique néanmoins le chemin du redressement : la stabilité en valeur en 2013 et la diminution de 750 millions d'euros les années suivantes sont raisonnables et éloignées de certains programmes qui annonçaient des baisses de 2 % à 4 % par an et de 20 % en quatre ans.

Le renforcement de la péréquation dans la justice est le fil rouge de l'ensemble des politiques conduites.

Le renouvellement du dialogue entre l'État et les collectivités locales n'est pas un volet négligeable de ce projet de loi de finances.

Pour ces trois raisons, le groupe écologiste votera les crédits de cette mission.

Les élus locaux ont une forte aspiration à reprendre en main leur destin. C'est la contrepartie logique de la mondialisation. Cette volonté devra être prise en compte dans les débats sur la nouvelle étape de décentralisation, notamment sur

l'autonomie financière des collectivités locales et sur le panier fiscal réparti entre elles.

Les systèmes de péréquation verticaux, en place depuis plusieurs années, et horizontaux, plus récents, sont, eux aussi, au cœur du pacte de confiance entre l'État et les collectivités territoriales. Des questions restent en suspens, particulièrement celle de la péréquation de la CVAE.

L'article 167 a trait aux dispositifs d'ajustement, d'adaptation et de lissage qui renforcent la justice et la confiance entre les élus locaux et l'État.

La DSU constitue un dispositif important pour aider les communes en difficulté, notamment dans la banlieue parisienne. Le Gouvernement a expliqué récemment, en réponse à l'un de nos collègues, la nature du soutien que pouvaient apporter la DSU ou d'autres dotations plus classiques à ces villes.

Le rôle des régions et des intercommunalités dans le développement économique et de l'éco-économie doit être renforcé – sans oublier l'action décisive des communes et des départements.

Les collectivités territoriales prendront leur part dans l'effort de réduction de la dette publique. L'État porte néanmoins une responsabilité dans l'accroissement des dépenses des collectivités territoriales du fait de l'absence d'une compensation dynamique des transferts de compétences. La compensation à l'euro près ne s'effectuant que l'année du transfert, comment les collectivités territoriales peuvent-elles être accompagnées les années suivantes pour les aider à maîtriser leur budget ?

Le groupe écologiste déposera un amendement pour permettre l'ouverture de la taxe d'aménagement aux régions. Aujourd'hui, seuls les communes, les intercommunalités, les départements et la région d'Île-de-France peuvent utiliser cette taxe. Son extension à l'ensemble des régions permettra de conduire des stratégies régionales en faveur de la biodiversité, des parcs naturels régionaux ou des réseaux de cohérence écologique.

Nous déposerons également un amendement – aux marges de cette mission même si le fonds d'amortissement des charges d'électrification, le FACÉ, y est cité – pour inciter les collectivités locales à réaliser des économies d'énergie pour effacer l'impact des pointes de consommation plutôt qu'à développer des réseaux supplémentaires en phase de saturation de la demande électrique.

M. Alain Tourret. L'enjeu principal est de réussir à stimuler l'économie grâce à l'action des collectivités territoriales.

La suppression de la taxe professionnelle a été l'une des plus mauvaises mesures prises par le gouvernement précédent. Peut-on analyser en les effets ? Cette décision devait permettre la création d'emplois liée à la diminution des charges des entreprises ; je doute qu'il en fut ainsi. La santé des entreprises devait

devenir florissante : ce n'est pas ce que l'on constate. En tout cas, les conséquences pour les collectivités territoriales ont été catastrophiques. Les collectivités locales étaient les premiers investisseurs publics. Le maire jouait le rôle de VRP pour attirer les entreprises sur le territoire de sa commune – je suis maire depuis trente ans et cela a toujours été ma première préoccupation. Or, à la suite de la disparition de ce lien indispensable entre le territoire communal et l'entreprise qu'était la taxe professionnelle, les élus ont été abandonnés dans leur tâche essentielle d'industrialisation du pays. Je souhaiterais donc connaître votre position et celle du Gouvernement, madame la ministre, sur le rétablissement de la taxe professionnelle. Les régions n'ont pratiquement plus aucune possibilité de ressources propres et les dotations de l'État, utiles pour l'égalité entre les territoires, ne pourront jamais contribuer à relancer l'économie. Au nom du dynamisme économique, nous devons revenir sur cette décision.

Les fusions de collectivités territoriales doivent être favorisées dans les années à venir. Quelles sont les incitations financières à ces rapprochements ? L'ancien Président de la République avait annoncé la fusion des deux régions normandes mais aucune réponse n'a jamais été apportée à la question des incitations financières à la réalisation d'un tel regroupement. Des propositions d'avantages financiers étaient autrefois avancées pour les rapprochements entre communes. Peut-on envisager dans l'avenir la mise en place d'incitations financières aux fusions entre collectivités territoriales, que ces regroupements s'opèrent entre départements, entre région et départements – il existe un projet en ce sens comme en Alsace –, entre régions, comme cela aurait pu avoir lieu entre la Basse-Normandie et la Haute-Normandie, ou, éventuellement, entre communes ? Il est indispensable de clarifier cette question ; ces incitations permettraient de diminuer le nombre de collectivités territoriales qui est trop élevé dans notre pays.

(M. Jean-Jacques Urvoas, président de la Commission des lois, remplace M. Alain Tourret à la présidence.)

M. Alain Bocquet. Le projet de loi de finances pour 2013 obéit, dans toutes ses déclinaisons ministérielles, aux principes du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et de la loi de programmation des finances pour la période allant de 2012 à 2017. Le gel des dotations de l'État aux collectivités locales en 2013, leur réduction de l'ordre de deux milliards d'euros en 2014 et 2015, le gel maintenu du point d'indice dans la fonction publique et la suppression d'emplois publics s'inscrivent dans ce cadre que définissent la règle d'or, la réduction à marche forcée des déficits publics et l'austérité imposée à toute la sphère publique – de l'État aux universités et aux hôpitaux, de la sécurité sociale à nos collectivités territoriales. L'Observatoire français des conjonctures économiques, l'OFCE, crie « Au fou ! ». Je le cite : « Les politiques d'austérité engagées en Europe depuis 2011 – voire 2010 – sont en train de conduire à une débâcle. [...] Si le Gouvernement français tenait à respecter coûte que coûte son engagement de déficit budgétaire à 3 %, cela nécessiterait l'adoption d'un nouveau plan de restrictions d'un montant de 22 milliards d'euros ».

Mais qui dit restrictions dit baisse de l'activité, hausse du chômage – avec un taux atteignant déjà les 12 % – et 200 000 destructions d'emplois supplémentaires. Quelles pertes de ressources et quels coûts sociaux en résulteront pour nos collectivités ?

Le discours du Président de la République, lors des États généraux de la démocratie locale, n'incite pas à l'optimisme. Selon lui, « des efforts seront demandés à tous, aux collectivités aussi ». Or, elles n'en sont déjà pas avares.

L'État a transféré en 2004 les allocations de solidarité aux départements. La répartition du financement est devenue en huit ans : 80% pour les conseils généraux et 20 % pour l'État – qui doit, par exemple, 2,4 milliards d'euros au seul département du Nord ! C'est loin des 170 millions d'euros débloqués ces jours-ci pour faire face aux urgences de l'ensemble des départements.

Qu'en sera-t-il du financement des 150 000 emplois d'avenir dans les trois ans qui viennent ?

On ne peut demander aux collectivités locales d'être au four et au moulin : leur imposer de payer une part de la dette causée par l'explosion du système bancaire et la politique fiscale de M. Nicolas Sarkozy tout en exigeant qu'elles assument, vous y avez fait allusion, madame la ministre, 75 % de l'investissement public. Nos collectivités sont prises dans cet étau qui les met, restrictions bancaires aidant, dans l'incapacité de répondre à la demande sociale. Comme le souligne l'Association des petites villes de France, « les investissements publics doivent être considérés comme des leviers pour l'économie et non comme des facteurs aggravant le déficit national ». Si l'on contraint les collectivités à reporter des projets ou à ne plus investir, le cercle vicieux de la récession s'installe. Oui à une rigueur budgétaire pour une bonne gestion, mais non à une austérité qui nous enfonce dans la récession.

Pour réussir le changement et la troisième étape de la décentralisation, les collectivités territoriales ont besoin d'une rupture avec toutes ces politiques d'inégalité et de pénurie. C'est possible avec une réforme de la fiscalité qui la mettrait au service d'une stratégie économique et qui redonnerait aux collectivités une autonomie fiscale. C'est possible aussi avec une réorientation du crédit et l'utilisation du pouvoir de création monétaire de la BCE pour soutenir les investissements d'avenir et l'essor des services publics.

Vous l'avez compris, dans l'état actuel des propositions de votre budget, le groupe GDR ne pourra évidemment pas le voter.

Une question particulière concerne l'une des perversités de la péréquation horizontale. La communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut – que j'ai l'honneur de présider – abondait de 10 millions d'euros chaque année le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle alors que le produit de cette dernière, prélevée sur son territoire, s'élevait à 12 millions d'euros ; seuls deux millions d'euros étaient donc affectés à son budget. La dotation de l'État, qui

s'est substituée à cette péréquation, a figé dans le temps cet ancien prélèvement de 12 millions d'euros. Or le conseil général du Nord vient d'annoncer que le montant alloué au budget de la communauté d'agglomération serait dorénavant nul au motif que la Porte du Hainaut n'était pas considérée comme un groupement défavorisé. C'est fort de café quand on sait que dans notre territoire le revenu annuel par habitant est de 9 184 euros contre 12 912 euros en moyenne nationale, ce qui fait un écart de près de 30 % ! Dans l'arrondissement où se situe cette agglomération, 20 000 personnes perçoivent le RSA et le taux de chômage s'élève à 15 % de la population active. Il faut dire que cette dotation provenait des entreprises automobiles – notamment Sevelnord du groupe PSA où 3 000 à 4 000 emplois ont été supprimés, ce qui crée de nombreuses difficultés sociales.

Qu'allez-vous faire pour prendre enfin en compte les situations concrètes des terrains en matière de situation sociale à partir de réalités et non de calculs arbitraires touchant les taux de fiscalité et autres mécanismes de même nature ? La péréquation horizontale devient un cheval de Troie de la répartition de la misère et de l'austérité dans nos communes.

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée chargée de la décentralisation*. Monsieur le président Carrez, la progression de la DSU et de la DSR conduit à réduire la part compensation de la part salaire de 2 %. Nous sommes en train d'étudier un dispositif qui porterait le nombre de communes connaissant un écrêtement de 6 000 à un peu plus de 20 000. Il convient donc de trouver ensemble un juste terme.

La plupart des départements ont achevé leur SDCI. Les périmètres doivent être élaborés d'ici au 31 décembre prochain et les règles de fonctionnement et de fusion des différentes collectivités d'ici au mois de juin 2013. Ce point pourra donc être examiné à nouveau.

Madame Karamanli, la CVAE est, notamment pour les groupes, un vrai problème – un amendement porte d'ailleurs sur cette question. Le ministère du budget effectue actuellement des simulations afin de déterminer les conditions dans lesquelles le dispositif pourrait être revu.

Monsieur Marleix, comme vous avez pu le relever, je suis une femme de consensus qui ne se met jamais en colère et essaie toujours de répondre avec douceur aux questions, y compris les plus difficiles. Toutefois, je ne peux vous dire aujourd'hui combien il y a de perdants sur la DGF, car nous n'en avons pas encore le chiffrage.

Effectivement, nous souhaitons travailler avec le CFL, mais si nous apportions une réponse avant que le groupe de travail se soit réuni, à quoi bon un groupe de travail ?

Je l'ai indiqué, la répartition des 170 millions dévolus au soutien aux départements se fera selon des critères objectifs que nous allons nous attacher à

définir de manière à éviter les difficultés que nous avons pu connaître antérieurement.

Monsieur de Courson, tant que Bruxelles ne nous aura pas répondu sur la nouvelle entité constituée par la Caisse des dépôts et consignations et la Banque postale, nous ne pourrons pas décider de sa mise en œuvre. Je peux vous assurer qu'il n'y a pas un jour sans que nous ne travaillions sur ce sujet avec Matignon.

L'un des obstacles qui s'opposent à la création de l'agence de financement des collectivités locales est le statut juridique proposé d'un établissement public auquel l'État apporterait sa garantie – ce que le Gouvernement ne souhaite pas. Certes, il a été argué que l'État n'aurait pas à intervenir, mais sans en apporter la preuve suffisante. Pour le moment, aucune décision n'est prise, ni de rejet ni d'accord. Nous travaillons ensemble à définir le vrai niveau de besoin de financement des collectivités et à voir si le dispositif existant aujourd'hui entre la Caisse des dépôts et la Banque postale ne suffit pas à répondre aux besoins des collectivités.

M. Charles de Courson. Un EPIC peut-il être une banque ? J'ai cru comprendre que le Gouvernement ne considère pas cela possible.

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée chargée de la décentralisation.* En effet.

S'agissant du mode de scrutin des conseillers départementaux, je renvoie à la réponse du Président de la République qui a insisté à la fois sur la parité et une représentation territoriale cohérente et équitable. Pour le moment, le travail est conduit non dans mon ministère, mais auprès du ministre de l'intérieur. Il débouchera sur un texte qui devra entrer dans le même calendrier que celui consacré à la décentralisation.

Comme M. Marleix et d'autres, vous m'avez interrogée, monsieur de Courson, sur la possibilité de faire appel à la CNSA pour financer le fonds de 170 millions alloués aux départements en difficulté. Compte tenu de la réserve de plus de 340 millions d'euros dont elle dispose aujourd'hui, il ne me semble pas illégitime de la solliciter pour un domaine relevant de la solidarité.

Monsieur Alauzet, merci de reconnaître les efforts consentis au quotidien en matière de dialogue et de volonté de remettre en place des modalités de financement véritablement pérennes et stables pour les collectivités locales. Vous avez bien compris que tel était le sens du pacte de confiance et de solidarité.

Le rôle de la région et celui de l'intercommunalité vont être renforcés à travers les compétences qui vont leur être accordées selon des modalités que nous définirons ensemble dans la loi sur la décentralisation, ces compétences étant assorties, bien sûr, des ressources financières correspondantes. Quant à la taxe d'aménagement de cohérence écologique, elle sera prise en compte dans le PLF pour 2014.

Monsieur Tourret, comment « booster » l'économie alors que nous devons supporter les effets de la suppression de la taxe professionnelle ? Cette suppression, qui est intervenue très rapidement et sans études préalables, a conduit à des approximations dans le traitement de la CET, la contribution économique territoriale. Aujourd'hui, nous devons réviser certaines dispositions. Sur ce sujet, un rapport du Gouvernement doit venir compléter un rapport rédigé il y a quelques mois par le Sénat. Les deux devraient conclure à l'aménagement de nouvelles dispositions de nature à soutenir l'économie de nos entreprises et à maintenir et conforter le lien entre celles-ci et le territoire. Ce point est tout à fait essentiel.

Les modalités d'aide à la fusion des régions ou de collectivités territoriales doivent être débattues, car il s'agit là d'un sujet lourd. Les fusions au niveau de l'intercommunalité bénéficient déjà de mesures, mais, pour qu'un tel dispositif en faveur des départements et des régions soit envisageable, il faut en trouver un qui soit à la fois juste, efficace et stable.

Monsieur Bocquet, la partie du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle allouée aux communes et aux EPCI défavorisés reste, pour le moment, inchangée s'agissant de ses modalités de répartition. Ce choix est fait par le conseil général, et il ne revient pas à l'État d'intervenir sur celui qu'a fait le conseil général du Nord.

Mme Christine Pires Beaune. Mon intervention portera sur le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, qui est un mécanisme de péréquation horizontale. Cette péréquation horizontale est nécessaire pour trois raisons principales. La première est que nous devons poursuivre la réduction des inégalités territoriales, pour respecter tout simplement notre Constitution qui dispose, dans son article 72-2 : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». La deuxième raison est que la réforme de la taxe professionnelle a accentué les écarts de richesse fiscale entre les territoires et remis en question le fonctionnement des anciens fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle – sur ce point, je vous renvoie à l'excellent rapport, produit en juin dernier par Mme la ministre alors qu'elle était sénatrice. La troisième raison est que la péréquation horizontale est complémentaire de la péréquation verticale.

Le FPIC a fonctionné pour la première année en 2012. Un rapport du Gouvernement produit en septembre dernier démontre la pertinence de ce fonds. Si l'on regarde la cartographie, les territoires contributeurs se situent principalement dans quatre régions : Île-de-France, Rhône-Alpes, Alsace, Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les territoires bénéficiaires se situent principalement dans les régions Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Limousin, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Corse et Outre-mer. Quelques départements sont même presque exclusivement bénéficiaires, par exemple le Pas-de-Calais, le Gard, le Gers, la Creuse et le Tarn-et-Garonne.

Les soixante premiers contributeurs sont, à 87 %, des collectivités situées hors de l'Île-de-France. Ces collectivités ont toutes des potentiels financiers agrégés par habitant très élevés en raison de la présence sur leur territoire d'une centrale nucléaire, d'un barrage ou d'un aéroport grâce auxquels elles affichent un taux d'effort fiscal inférieur à la moyenne nationale. Les soixante premiers bénéficiaires sont, à 62 %, des ensembles intercommunaux – de l'Ariège, du Lot, du Gers ou encore de La Manche – qui cumulent des potentiels financiers par habitant très faibles avec pourtant des efforts fiscaux relativement élevés.

La fonction de péréquation du FPIC est avérée. Ce sont effectivement les territoires ruraux qui en bénéficient le plus souvent mais, comme le souligne le rapport, l'ampleur de ces transferts demeure mesurée. C'est pourquoi, vous l'aurez compris, madame la ministre, la montée en charge telle que prévue pour les années 2014 à 2017 ne doit pas, à mon sens, être remise en cause. En régime de croisière, c'est-à-dire à partir de 2016, le FPIC est plus péréquisiteur que le dispositif de péréquation vertical existant.

Toutefois, compte tenu de la loi de programmation des finances publiques et de l'annonce de la baisse des dotations de l'État aux collectivités pour 2014 et 2015, il importe, parallèlement à cette péréquation horizontale, de redonner, dans le cadre de la décentralisation et de son acte III, une autonomie financière aux collectivités. Pouvez-vous apporter quelques éléments à ce sujet, notamment en termes de calendrier ?

M. Jean-Pierre Gorges. Si j'ai bien compris vos propos, madame la ministre, aujourd'hui, le dispositif privilégié pour traiter les dossiers d'emprunts toxiques s'appuie sur un médiateur qui intervient au cas par cas. Or la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, dont j'étais le rapporteur, avait relevé qu'à raison d'une intervention par semaine, le médiateur mettrait plus d'un siècle pour régler le cas des 4 000 collectivités concernées. Le texte proposait de résoudre le problème par une méthode globale, sur laquelle tous les membres de la commission s'étaient mis d'accord.

Aujourd'hui, avec l'aboutissement de procédures en justice, une jurisprudence est en train de s'établir. Le risque est grand, c'est, du reste, ce que pointait le rapport, qu'elle s'étende comme une traînée de poudre à toutes les collectivités. Par ailleurs, une collectivité pourra s'engager à payer le capital mais, pour les intérêts, elle devra provisionner. Qu'elle paie ou pas, dans ses comptes, ces montants seront repris, ce qui aura pour résultat de la laisser dans la même situation financière.

Notre rapport est tombé à un mauvais moment : juste avant l'élection présidentielle, ce qui nous a valu une mise en attente par le Premier ministre. Nous l'avons accompagné d'un texte de loi visant à éviter la reproduction des erreurs. Quelles réponses allez-vous apporter aux propositions curatives de ce rapport ? Avez-vous l'intention de réactiver cette proposition de loi, qui avait été signée par

tous les parlementaires, de droite comme de gauche, ayant pris part à cette commission d'enquête ?

M. Alain Fauré. Madame la ministre, vous avez évoqué un soutien sous réserve d'optimisation de la gestion des départements. Quels seront les critères retenus ? *Quid* de ceux qui ont une gestion optimisée, avec des effectifs limités, comme par exemple l'Ariège, mais qui voient leurs budgets APA, RSA et accueil des mineurs étrangers isolés exploser, et qui ont été fortement pénalisés par la suppression de la TP ? Celle-ci a été, pour ce département, une véritable catastrophe.

Quid de la remise en cause des mises aux normes trop nombreuses et onéreuses, qui contribuent à amplifier les dépenses des collectivités quelles qu'elles soient, puisque les normes s'imposent à toutes, qu'elles comptent 4 millions d'habitants ou 10 000.

Serait-il possible de prendre en compte le revenu par habitant à hauteur de 50 % dans le FPIC, de manière à aider les départements en difficulté ?

S'agissant des emprunts toxiques, je suis surpris qu'un État ne soit pas capable de se faire respecter des organismes bancaires qui ont prêté aux collectivités. Peut-être est-ce puéril de ma part, mais lorsque les banques ont été en difficulté, elles ont su faire appel à l'aide de l'État. Pourquoi ne pourrions-nous pas leur imposer de respecter des règles qu'elles ont bafouées au profit de pratiques relevant de l'escroquerie ?

Je suis inquiet de la volonté du Gouvernement de soutenir la revalorisation du pourcentage de l'effort fiscal de 0,50% à 0,75 %. Je ne voudrais pas que cela soit une prime aux mauvais gestionnaires, ce qui peut arriver.

M. Jean-Frédéric Poisson. La mise en place de la putative demi-journée de scolarité supplémentaire le mercredi matin ne manquera pas d'avoir, sur les finances des collectivités locales, des impacts très importants et de natures diverses : frais de contrats de fournitures de service public sur les transports, frais de restauration scolaire, coûts salariaux supplémentaires, sans parler de la mise en place de la fameuse heure de service de quinze heures trente à seize heures trente. Que prévoit le Gouvernement pour compenser ces surcoûts auprès des collectivités puisque, si l'on en croit le discours de la Sorbonne, le Président de la République lui-même a indiqué qu'il ne les laisserait pas isolées face à ce problème ?

Certaines communes d'Île-de-France implantées en zone rurale et membres d'un parc naturel régional sont empêtrées dans une contradiction : en termes de densification de logements, elles sont tenues de remplir leurs obligations au regard de la loi SRU en montant à 25 % de logements sociaux alors que la charte de parc leur interdit une telle densification. Nous sommes nombreux à souhaiter un assouplissement pour ces communes. Quelle est votre position sur ce sujet ?

M. Marc Goua. Si je me félicite de l'augmentation de la DSU, du maintien de la DDU et de la hausse du fonds de péréquation, j'ai une inquiétude, corroborée par ce qui se passe sur le terrain, pour la péréquation horizontale. Selon le texte, la répartition entre les collectivités, l'EPCI et les communes obéit à certains critères, mais rien ne dit que c'est obligatoire. De ce fait, des EPCI conservent la dotation horizontale de péréquation. Madame la ministre, comment comptez-vous empêcher cette rétention des fonds qui ne parviennent pas aux collectivités qui en ont besoin ?

M. Jean-Luc Moudenc. Donner aux plus grandes agglomérations françaises la possibilité de se mesurer à armes égales avec leurs équivalents des autres pays européens est un enjeu important. Or le document budgétaire pour 2013 ne prévoit rien ou presque pour les métropoles. Pourtant, le Président de la République en avait parlé, le 5 octobre dernier, dans son discours au Sénat, même s'il n'avait pas donné de contenu à cette évocation. Le flou subsiste sur ce que pourrait être le futur statut des métropoles.

La précédente majorité avait mis en place un statut de métropole, qui participait de la lutte contre l'empilement des compétences et des collectivités par le transfert de compétences du département ou de la région. Comptez-vous continuer dans ce sens, voire aller plus loin, ou avez-vous une vision différente des métropoles, et dans ce cas, laquelle ?

M. Jacques Valax. Je partage tout à fait l'analyse d'Alain Fauré s'agissant des emprunts toxiques. J'espère que le Gouvernement fera preuve de fermeté parce qu'il en va de l'avenir des collectivités locales.

Tout a été dit et on connaît parfaitement les difficultés que rencontrent les collectivités : difficultés à décider de la nature des investissements et difficultés à les financer. Ces deux difficultés se traduisent par une paupérisation des territoires ruraux puisque l'investissement public ne peut plus nourrir les PME et les artisans, précisément les entreprises qui créent de l'emploi non délocalisable. L'État doit prendre conscience de la gravité de la situation des territoires et prendre des mesures très innovantes.

Une enveloppe, la péréquation, c'est bien, mais la relance de notre économie réclame des solutions radicales. Quitte à froisser quelques susceptibilités, je me demande s'il ne faudrait pas aller jusqu'à envisager, sans provocation aucune, une mesure pragmatique consistant à augmenter d'un point la fiscalité sur la CSG. Sur les 11 à 12 milliards d'euros que cela rapporterait, 2, 3 ou 4 milliards pourraient aller aux collectivités pour qu'elles se remettent en ordre de fonctionnement et surtout qu'elles relancent l'économie sur les territoires. En période de crise, il faut aller à l'essentiel.

Mme Sophie Rohfrisch. Je constate, pour le déplorer, que le résultat des travaux fructueux et intenses qui ont été menés entre l'ARF et la DGCL, et qui ont fait consensus, n'est pas repris dans le PLF pour 2013. Certes, l'article 69 prévoit

la mise en place du fonds de péréquation sur la CVAE mais régule les écarts d'évolution en prenant non pas la moyenne comme valeur pivot mais le flux de l'évolution cumulée de cette CVAE depuis 2011.

Déclenché suivant un niveau de CVAE par habitant supérieur à la moyenne, un prélèvement sera opéré à hauteur de 50 % de l'évolution cumulée positive de cette CVAE et réparti entre les régions éligibles selon un indicateur synthétique composé d'un critère de ressources – tel que prévu dans le PLF – et de critères de charges, tels que les effectifs lycéens, la formation professionnelle, le taux de chômage. De la sorte, ce fonds ne respectera pas du tout les principes qui avaient été énoncés par les présidents de région, dont vous êtes relativement proche, me semble-t-il.

Il ressort de simulations que ce mode de calcul emportera des conséquences budgétaires très lourdes dès les premières années de mise en place de la mesure pour les trois régions contributrices : Île-de-France, Rhône-Alpes et Alsace. D'après les calculs, la contribution de la région Alsace sera multipliée par trois par rapport à ce qui avait été prévu, celle de l'Île-de-France par deux et celle de Rhône-Alpes par deux et demi.

Ce durcissement par rapport à ce qui avait été prévu initialement et discuté entre les parties sera également très important au niveau des départements. En effet, dans l'hypothèse où l'intégralité du montant de CVAE perçu par le département serait désormais retenue comme critère de prélèvement par le législateur, et non pas seulement sa progression, le département du Bas-Rhin, par exemple, pourrait connaître, dès 2013, un prélèvement très significatif d'environ 2,7 millions, ce qui ne serait pas sans conséquences sur son budget pour 2013.

Dans ces conditions, il est très important que le Parlement mette tout en œuvre pour garantir une structure de péréquation plus lisible et plus équitable que celle proposée dans le PLF pour 2013, et qu'on en revienne, pour le prélèvement, à ce qui avait été proposé par l'ARF, à savoir un périmètre correspondant strictement aux ressources de remplacement post-réforme fiscale, assorti d'un objectif de convergence de ces évolutions sur ce périmètre de ressources et la mise en place d'une structure miroir entre le prélèvement et le reversement. Il faut absolument disposer de ce dispositif rapidement et le substituer à celui qui est prévu par le Gouvernement.

M. François Pupponi. Comme d'autres avant moi, je veux saluer l'augmentation importante des dotations de péréquation, en particulier de la DSU. Tout cela va dans le bon sens. Toutefois, tout le monde est d'accord pour dire que le FPIC et le FSRIF en particulier, qui ont été mis en œuvre en 2012, nécessitent de connaître des évolutions en particulier s'agissant des critères de prélèvement. Certaines communes ont constaté qu'elles étaient considérées comme riches bien qu'ayant des populations en difficulté parce que ce critère n'était pas suffisamment pris en compte. De ce fait, elles se retrouvaient contributrices de ces

fonds de péréquation. Madame la ministre, quelle est votre position sur les pistes d'évolution ? Quels critères doit-on prendre en compte au niveau du prélèvement ?

Doit-on faire évoluer aussi les indices de reversement, étant entendu qu'une anomalie a été constatée cette année : la dotation du FSRIF a été prise en compte dans le potentiel financier des communes alors que les travaux du président Carrez avaient conduit à exclure toute dotation de péréquation de ce potentiel financier. Comment fait-on évoluer les dotations de péréquation pour les années futures ? Êtes-vous favorable à ce que le FSRIF ne soit pas la seule dotation de péréquation à prendre en compte pour le potentiel financier intercommunal agrégé ?

M. Philippe Le Ray. Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit de faire participer les collectivités à l'effort de redressement des comptes publics. Les élus locaux sont prêts à accompagner les efforts demandés bien que la situation ne soit pas forcément simple sur de nombreux bassins de vie, avec la fusion en cours de nombreuses intercommunalités. Les dispositions proposées par le PLF risquent de contrarier la dynamique engagée par la loi sur la réforme des collectivités du 16 décembre 2010. Les fusions en cours verront les règles financières nettement modifiées avec la suppression de la bonification de dotations à l'intercommunalité, alors que, dans le passé, on tenait compte des CIF – coefficients d'intégration fiscale – les plus importants en cas de fusion.

Les économies d'échelle que l'on peut espérer de la rationalisation de la carte d'intercommunalité interviennent souvent quelques années plus tard. Ces fusions ont besoin de moyens.

Mieux vaudrait donc reporter les dispositions proposées au PLF 2014. Je demande pour ma part, à l'article 67, que soient maintenus dans l'article L. 5211-32-1 du code général des collectivités territoriales : au premier alinéa, le coefficient d'intégration fiscale le plus élevé en cas de fusion ; au troisième alinéa, la dotation par habitant la plus élevée en cas de fusion ; et, au quatrième alinéa, la dotation par habitant la plus élevée parmi les établissements préexistants.

Il convient aussi de revoir vos priorités concernant la DGF. Que direz-vous sinon aux élus qui travaillent depuis plusieurs mois sur des périmètres et des compétences ? Pour illustrer mon propos, je prendrai l'exemple du pays d'Auray à qui la fusion fait perdre 1,7 million d'euros. Les élus de tous bords sont donc en colère. Au reste, avez-vous consulté l'association des maires et l'assemblée des communautés de France ?

J'émetts enfin un souhait concernant la DGF bonifiée : serait-il possible à l'avenir de prévoir un accompagnement supplémentaire pour les communes insulaires, dont les coûts de fonctionnement sont très élevés ? Le président Carrez a déjà œuvré sur ce dossier avec succès.

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée chargée de la décentralisation.* Je vous remercie de vos observations, madame Pires Beaune.

Nous œuvrons aujourd'hui à mettre en place l'autonomie fiscale. Nous allons travailler avec le Comité des finances locales. C'est donc pour le PLF 2014 que nous essayerons de mettre en place un dispositif qui la garantisse.

M. Gorges m'a interrogé à nouveau sur les emprunts toxiques. Je connais bien sûr le rapport de la commission d'enquête. Si j'ai indiqué que nous étions en train de chercher différentes solutions, parmi lesquelles la médiation, celle-ci n'est bien évidemment qu'un aspect des choses. Il faut aussi trouver une réponse pérenne, qui permette aux collectivités d'arriver à une solution convenable, le cas échéant par un système de moratoire.

M. Fauré m'a interrogée sur les critères à retenir pour la répartition du fonds de soutien aux départements en difficulté. J'ai, me semble-t-il, déjà répondu en indiquant qu'un travail était en cours pour définir des critères objectifs, qui prendront en compte les spécificités des départements – et je connais bien celles de l'Ariège. Je sais aussi le poids des normes ; il en sera tenu compte.

Vous avez émis le vœu que le revenu par habitant soit pris en compte à hauteur de 50 %, au lieu de 20 % dans notre projet. Nous maintiendrons cependant ces 20 %, au moins dans un premier temps.

Je ne reviens pas sur les emprunts toxiques, sauf pour dire que lorsque la collectivité a conclu le contrat avec la banque, elle a signé. Pour autant, il aurait fallu que ce soit fait en toute connaissance de cause. C'est pourquoi j'ai rappelé que les banques doivent être à la fois des organes de conseil et des organes qui donnent les règles du jeu en toute transparence. Le signataire doit pouvoir vérifier celles-ci.

S'agissant de la fiscalité, nous considérons que les collectivités peuvent faire un effort, et que le taux de cet effort peut être porté à 0,75 %.

Nous sommes conscients, monsieur Poisson, des coûts que va représenter la demi-journée de scolarité supplémentaire en matière de transports ou de garde. Le ministre de l'éducation nationale les a lui-même évoqués. Nos services travaillent actuellement ensemble à les évaluer.

M. Goua m'interroge sur la répartition interne du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et entre les EPCI et les communes. Il convient de rappeler trois dispositifs, qui sont maintenus dans le PLF. Il s'agit d'abord de celui de la répartition interne, dite de droit commun, qui s'applique en l'absence de délibération du conseil communautaire et qui prévoit bien une répartition entre l'EPCI et ses communes membres. Il s'agit ensuite du dispositif de la répartition dérogatoire, répartition qui est adoptée à la majorité des deux tiers du conseil communautaire, pour adapter la répartition interne aux spécificités locales. Il s'agit enfin du dispositif de la répartition dite libre, répartition qui est adoptée à l'unanimité du conseil communautaire ; seule cette dernière peut permettre à l'EPCI de conserver la totalité du reversement.

M. Moudenc m'a interrogée sur le futur statut des métropoles. Vous savez que le Président de la République s'est engagé à créer une métropole pour répondre aux problématiques spécifiques à l'agglomération marseillaise. Mais Lyon et d'autres grandes agglomérations connaissent aussi des problèmes spécifiques. Nous cherchons aujourd'hui à mettre en place les réponses les mieux adaptées aux problématiques des métropoles, qui ne devraient pas être les dispositifs de la loi de 2010.

M. Valax nous sommes pleinement conscients de la paupérisation des petites collectivités.

S'agissant de l'investissement public, permettez-moi de rappeler que le Gouvernement crée la Banque publique d'investissement, qui a spécifiquement vocation à soutenir les entreprises et qui viendra conforter les mesures prises en matière d'accès au crédit des collectivités territoriales.

Mme Rohfrisch m'interroge sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et sa répartition au sein des régions. Force est de reconnaître que le projet de répartition de l'association des régions de France n'est pas à la hauteur des enjeux : il ne permet de redistribuer que 12 millions d'euros, contre 26 millions pour le nôtre. La vérité est sans doute entre les deux. Il faut trouver la juste voie, et nous y travaillerons ensemble.

M. Pupponi m'interroge sur la prise en compte des dotations du FSRIF dans le potentiel financier agrégé des communes. Nous n'avons pu avancer plus avant sur ce point. Il vous faudra donc attendre un peu pour pouvoir faire des simulations.

Nous devons bien sûr œuvrer à une meilleure prise en considération de la particularité insulaire, monsieur Le Ray. Nous y travaillerons ensemble.

M. Patrick Mennucci. Dans le contexte de crise que connaît notre pays, il est impératif de renforcer comme vous le proposez, madame la ministre, la solidarité financière entre les collectivités – dont certaines sont en grande difficulté. Je pense à la ville de Marseille et à sa communauté urbaine. Je profite d'ailleurs de l'occasion pour saluer l'action de Mme Lebranchu, qui est venue hier, devant l'ensemble des maires du département, plaider pour la grande métropole des Bouches-du-Rhône que nous appelons de nos vœux pour sortir de cette situation.

La progression du FPIC – qui s'élèvera à 360 millions d'euros en 2013 – est un effort nécessaire, en parallèle à celui que l'État va consentir en renforçant la péréquation verticale *via* la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale. Si la dotation du FPIC évolue comme la moyenne nationale, cela devrait représenter un apport supplémentaire de 7 millions d'euros pour la communauté urbaine de Marseille, Marseille Provence Métropole. Pouvez-vous me confirmer que ce calcul est exact ?

M. le président Gilles Carrez. Sur la base d'un FPIC passant de 150 à 360 millions d'euros.

M. Jacques Bompard. Les problèmes financiers de notre pays ne sont certes pas négligeables, mais d'autres éléments pèsent sur le développement des collectivités locales. Il en est ainsi du poids des pesanteurs administratives et des réglementations excessives, qui tend à freiner les travaux que certaines collectivités voudraient réaliser, si bien qu'ils peuvent prendre des années. Cela est dommageable pour l'ensemble de notre pays.

Mme Estelle Grelier. Je ferai trois observations, qui concernent le fonctionnement des intercommunalités.

J'insiste d'abord sur le nécessaire maintien des incitations financières aux fusions de communautés. Le PLF supprime toute incitation financière à la fusion à travers le nouveau mode de calcul du CIF, ce qui constitue une modification radicale des règles du jeu en pleine période de délibération des intercommunalités. L'élaboration des schémas de coopération intercommunale ayant donné lieu à des travaux souvent douloureux l'an dernier, cela risque de jeter un trouble dans les territoires concernés. Même si tous les projets de fusion ne sont pas dictés par les seules considérations financières, il ne faut pas se leurrer : un certain nombre de récalcitrants ont été convaincus par les hypothèses présentées par les préfets, qui étaient fondées sur ces incitations financières. Même s'il y a des effets d'aubaine, le moment ne me semble donc pas opportun pour les supprimer. Bref, il y a un juste équilibre à trouver.

Ma deuxième observation porte sur la recherche d'une plus juste répartition territoriale de la CVAE entre le siège et les unités de production. Il s'agirait de pouvoir consolider les cotisations des entités d'un même groupe, avant de les répartir entre l'ensemble de celles-ci, pour moins pénaliser les territoires industriels, sachant que cela n'aurait pas d'incidence sur la pression fiscale.

Enfin, il est important de clarifier l'interprétation de la loi en cas de retrait d'une commune d'un EPCI à fiscalité unique pour en intégrer un autre doté du même régime, notamment s'agissant du calcul de l'attribution de compensation.

M. Pascal Cherki. Je comprends l'attachement de nos collègues des territoires ruraux au maintien de la péréquation. Mais, même si celle-ci est une nécessité, il convient de se poser la question de sa soutenabilité. Disons-le clairement : sans un effort important d'investissement, notre pays risque d'entrer en récession. Or la plus grande partie de l'investissement public est portée par les collectivités locales, notamment par les grandes villes.

Les investissements s'élèvent à 17 milliards d'euros dans le budget de l'État, et à 1,7 milliard dans celui de la Ville de Paris. Avec un budget de moins de 8 milliards d'euros, celle-ci réalise donc 10 % du montant total des investissements de l'État. Si l'on agrégeait ceux de toutes les grandes villes, on constaterait que ce sont aujourd'hui les collectivités locales qui portent

l'investissement dans notre pays. Si la péréquation n'est pas soutenable – et je parle notamment du FPIC –, nous risquons de porter directement atteinte aux dépenses d'investissement. Le problème doit donc être abordé dans sa globalité. Dans ce domaine aussi, il faut que le changement, ce soit maintenant !

M. le président Gilles Carrez. Cela me rappelle les débats de l'an dernier : nous étions partis d'un FPIC à 250 millions d'euros pour arriver à 150 millions en CMP... Nous verrons ce qu'il en sera cette année.

M. Pascal Popelin. Je salue comme mes collègues l'augmentation des dotations de péréquation, qui marque un vrai changement. Il reste cependant beaucoup de travail à faire sur les critères de répartition. La tâche n'est guère aisée, tant le nombre de paramètres à prendre en compte est élevé.

François Pupponi a donné un exemple pour les communes. Permettez-moi de vous en donner un concernant les départements. En 2011, la Seine Saint-Denis a perçu 191 millions d'euros de DMTO, quand les Hauts-de-Seine en percevaient 471 millions. Les dépenses de solidarité, qui sont des dépenses obligatoires, s'élevaient cette année-là à 766 euros par habitant en Seine Saint-Denis, contre 534 euros dans les Hauts-de-Seine. Malgré cela, le conseil général de la Seine Saint-Denis contribue au fonds national de péréquation des DMTO, à hauteur d'environ 15 millions d'euros en 2011. Si rien ne change, cette contribution est appelée à monter en charge dans les prochaines années, car la péréquation est aveugle et ne tient pas compte du niveau des dépenses obligatoires des départements. Je sais qu'une réflexion est engagée, mais je forme le vœu que le Gouvernement soit attentif à l'amendement que nous déposerons avec quelques collègues pour commencer à atténuer les effets de ce système absurde.

M. Jean-Jacques Bridey. Nous constatons que s'opère au travers des schémas départementaux de coopération intercommunale un véritable travail de redistribution et d'équilibre entre les territoires, à une exception près : la région d'Île-de-France. Au moment où elle s'apprête à connaître une mutation touchant aussi bien au foncier qu'à son dynamisme et à son aménagement, et alors que les coopérations intercommunales sont compétentes en matière d'aménagement, de déplacements, d'habitat et de développement économique, le Gouvernement entend-il supprimer cette exception francilienne et rendre obligatoire la carte intercommunale ? Nous avons vu dans le Val-de-Marne à quelles difficultés était confronté le préfet, malgré toute sa bonne volonté, pour progresser vers un véritable schéma départemental de coopération intercommunale.

Si votre réponse est positive, comme je le souhaite, je vous poserai deux questions subsidiaires. Comment travailler, au travers de ce schéma départemental, à des périmètres plus pertinents en termes de bassins d'emploi et de bassins de vie, et plus compatibles avec les enjeux qui sont ceux de la région d'Île-de-France ? Au vu de cette redéfinition des périmètres, des assouplissements pourront-ils être introduits pour permettre aux collectivités territoriales membres d'une intercommunalité d'en rejoindre une autre ?

Les intercommunalités sont déjà compétentes en matière d'habitat, avec les programmes locaux de l'habitat – les PLH –, de déplacements avec les plans locaux de déplacement – les PLD. À quand l'extension de ces compétences à l'urbanisme, avec les plans locaux d'urbanisme – les PLU ?

Mme Monique Rabin. S'ils se félicitent de l'augmentation de la péréquation, on sent poindre chez nombre d'intervenants une critique de la stabilité des dotations aux collectivités territoriales. Je me réjouis donc que nous ayons repoussé les amendements – notamment celui de M. Bertrand – visant à faire baisser la masse globale des dotations sur le fondement de l'argument « moins d'argent, moins de dépenses ». Pour faire vivre nos collectivités locales, pour qu'elles continuent à investir, qu'elles participent à la croissance et à l'emploi, il faut en effet des moyens. Je vous remercie, madame la ministre, d'avoir su donner du sens à votre propos, autour du pacte de confiance et de solidarité.

Il nous reste cependant à rationaliser. À cet égard, nous avons pris date ce matin pour le PLF 2014. Il est fondamental que la péréquation soit mieux pensée, plus juste, et prenne mieux en compte l'effort fiscal. Ainsi, dans le sud de la Loire-Atlantique, certaines communes n'ont pas augmenté leurs taux depuis douze ou quinze ans, ce qui est insupportable pour celles qui consentent un effort fiscal significatif.

Il nous faut également inciter aux fusions de collectivités. Notre collègue Estelle Grelier a déjà insisté sur l'importance de ne pas changer les règles du jeu en cours de route. De plus, les fusions de collectivités sont un gage de rationalisation des dépenses et de meilleure compréhension du territoire.

J'appelle également de mes vœux une analyse plus fine des charges. Il nous faut changer de logiciel de pensée. L'environnement compte désormais beaucoup dans la vie publique. Les coûts sont par exemple considérables pour les communes dont le territoire est situé à 60 % ou 65 % en zone humide. Nous devons donc faire évoluer les différents critères.

Mes collègues ont déjà longuement parlé du coût des normes. Il y a là un moyen de faire faire des économies substantielles à toutes les collectivités, grandes ou petites.

Je vous donne donc rendez-vous pour le PLF 2014.

M. Jean-Louis Gagnaire. Vous avez apporté un début de réponse sur la question de la résorption des prêts structurés, en évoquant la médiation et le moratoire. Pour ma part, je m'inscris dans la ligne de Jean-Pierre Gorges : il faut rentrer dans le « dur » de la négociation. La commission d'enquête présidée par Claude Bartolone, dont j'étais membre, n'a pas conclu à la nécessité de créer une structure de défaisance. Il n'empêche qu'il faut soulager les collectivités et les centres hospitaliers, nombreux à être concernés. Seule une négociation collective à

laquelle l'État apporterait son concours permettra de sortir de ces situations inextricables et potentiellement dangereuses.

Je viens d'une région riche, contributrice, et je réaffirme le principe de solidarité et d'équilibre entre les territoires. En même temps, il faut être conscient qu'à l'intérieur même d'une région considérée comme riche, il peut y avoir des territoires qui connaissent des difficultés. L'ouest de la région Rhône-Alpes n'est pas comparable à sa partie est et aux départements frontaliers : il faut en tenir compte lorsqu'on parle de péréquation. En effet, les zones en reconversion ne sont pas dans la même situation que les autres. N'oublions pas que, depuis la réforme de la taxe professionnelle, les régions n'ont plus d'autonomie financière : par conséquent, le régime en vigueur peut avoir de lourdes conséquences sur l'investissement. À cet égard, je pense à l'acquisition de matériel ferroviaire : si les régions suspendent leurs commandes de matériel ferroviaire, l'industrie ferroviaire française sera la première à en pâtir. S'agissant de ma région, ce sont 300 millions d'euros de matériel qui pourraient faire l'objet d'un moratoire.

Enfin, un arrêt de la Cour de cassation du 20 septembre a ouvert une brèche dans le versement transport des entreprises en faveur des syndicats mixtes. Il faut résoudre l'affaire au plus vite par un texte spécifique, à moins que nous ne profitons de la loi de finances. Selon cette jurisprudence, seuls les EPCI – et non les syndicats mixtes – pourraient percevoir des versements transport. Un syndicat mixte constitué autour de Bourges devra par exemple rembourser trois ans de versements transport ! Au moment où nous nous lançons dans la création de syndicats mixtes, notamment sur les pôles métropolitains et les régions, il y a urgence à légiférer.

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée chargée de la décentralisation*. Monsieur Menucci, la réponse est positive en ce qui concerne les sept millions d'euros que vous avez évoqués.

Monsieur Bompard, comment ne pas être d'accord avec vous à propos du poids excessif des procédures ? Dans bien des domaines, en effet, elles ne contribuent qu'à allonger les délais et à alourdir les coûts, ce qui nous renvoie au problème des normes.

L'incitation financière à la fusion des collectivités locales, madame Grellier, a entraîné un important effet d'aubaine, qu'il a été nécessaire de corriger dans le PLF. Nous nous y sommes donc employés tout en veillant à favoriser les fusions d'intercommunalités de manière à ne pas laisser de côté les collectivités les plus petites. Je milite beaucoup, quant à moi, pour que les nouvelles intercommunalités répondent à un objectif primordial : celui de construire ensemble un vrai projet de destin et non de s'associer pour des raisons simplement financières.

J'ajoute que nous avons essayé de répondre à la problématique particulière que vous avez évoquée – qui n'est d'ailleurs pas unique – à travers une disposition incluse dans le PLFR pour 2012.

Monsieur Cherki, vous avez raison : il est nécessaire de soutenir l'investissement public et vos observations méritent globalement d'être suivies.

Monsieur Popelin, une question prioritaire de constitutionnalité a été déposée par le département de Seine-Saint-Denis à propos de sa contribution au fonds de péréquation des DMTO. Même si le Conseil constitutionnel a jugé que la répartition était valide, nous sommes toutefois conscients que des charges doivent être prises en compte et nous sommes prêts à retravailler sur un éventuel amendement.

En ce qui concerne l'équilibre entre les territoires, monsieur Bridey, l'exception francilienne ne peut, bien entendu, être indéfiniment maintenue. Il conviendra de travailler d'autant plus à cette question que la loi de 2010 a écarté la problématique de la petite couronne. Nous devons donc retrouver une solution cohérente pour l'ensemble de cette région en tenant compte des problèmes très spécifiques qui s'y posent.

Je remercie Mme Rabin pour avoir souligné l'importance du pacte de confiance et de solidarité et combien il importera, s'agissant de la péréquation, de travailler dans le PLF pour 2014 sur différents critères, dont celui de l'effort fiscal – lequel devra être révisé – et celui de l'écologie, l'un et l'autre devant être pris en compte dans le cadre plus global du développement durable.

Monsieur Gagnaire, je ne reviens pas sur la question des prêts structurés. Nous savons combien ils sont nécessaires pour aider les collectivités et les hôpitaux, qui ont d'ailleurs beaucoup souffert même s'ils ont été soutenus par la Caisse des dépôts et consignations. J'en suis consciente, nous devons définir des critères de solidarité entre les territoires mais également au sein d'un même territoire : la région Rhône-Alpes en est un bel exemple.

Toutes les régions ont été très largement confrontées au problème d'acquisition des matériels ferroviaires. Plus encore, certaines d'entre elles ont eu des difficultés à prendre en charge la gestion des voies ferrées, mais elles ont accepté de le faire dans des conditions parfois délicates. Nous travaillons à ce problème mais je signale que la CDC a mis en place une enveloppe thématique dédiée avec un taux d'intérêt privilégié.

Enfin, s'agissant du versement transport perçu par les syndicats mixtes, nous travaillons à la résolution harmonieuse du problème posé par une jurisprudence.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie, madame la ministre, monsieur le président Urvoas, messieurs les rapporteurs, chers collègues, pour avoir participé à l'examen de cette mission particulièrement importante.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. J'ai eu grand plaisir à vous entendre, madame la ministre, répondre de manière rapide et précise aux questions posées. Je souhaite que vous soyez un exemple pour vos collègues, tant certains d'entre eux se montrent plus bavards et moins précis.

M. le président Gilles Carrez. Je suis tout à fait d'accord.

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée chargée de la décentralisation.* Je vous remercie.

*
* *

À l'issue de l'audition de Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée auprès de la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation, la Commission examine, sur le rapport de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et les articles rattachés à cette mission.

Article 67 : *Règles de répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales :*

La Commission examine l'amendement CL 13 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement a pour objet d'introduire un coefficient logarithmique dans le calcul de l'écrêtement du complément de garantie, afin de mieux prendre en compte la situation des villes, qui ont financé la quasi-totalité de la baisse de la dotation de garantie et dont les ressources, au travers des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 20 000 habitants, contribuent de manière significative au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). La référence à une formule logarithmique permettrait de lisser la variation des valeurs, en évitant les effets de seuil. Il ne s'agit pas de corriger à la baisse le potentiel fiscal par habitant, mais d'atténuer l'effet cumulatif qui peut exister pour les villes. Le recours à un coefficient logarithmique est une technique soutenue par le Sénat, qui y a vu à plusieurs reprises un moyen de mieux prendre en compte soit la population, soit le potentiel fiscal en fonction de l'observation statistique de l'existence d'une corrélation entre les charges et la taille des collectivités.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Avis favorable, sous réserve que des simulations puissent être réalisées avant l'examen en séance publique. Je crois d'ailleurs pouvoir dire que le Gouvernement partage cette position. Le débat sur l'introduction d'un logarithme revient à l'occasion de la discussion de chaque

loi de finances, avec pour objectif de diminuer les effets de seuil existants sans recourir à la solution de la stratification du calcul de cet écrêtement, qui a des effets contraires au principe même de la péréquation.

La Commission adopte l'amendement CL 13.

La Commission examine ensuite l'amendement CL 9 de M. Yves Goasdoué.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement vise à maintenir une incitation financière existante dans le cadre des fusions des EPCI à fiscalité propre, ce qui est une préoccupation de l'ensemble des parlementaires qui se sont exprimés au cours de la discussion en commission élargie.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Cette proposition vise donc à revenir au régime antérieur.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Avis favorable, dans la mesure où l'amendement prévoit un encadrement à hauteur de 20 % de la bonification de la dotation d'intercommunalité ainsi obtenue.

M. Alain Turrett. Le groupe RRDP soutient cet amendement.

La Commission adopte l'amendement CL 9.

Article additionnel après l'article 67 : *Transfert des communes vers les EPCI exerçant la compétence « tourisme » de la faculté d'instaurer des prélèvements sur le produit brut des jeux dans les casinos :*

La Commission est saisie de l'amendement CL 16 de M. Jean-Jacques Urvoas.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement concerne la fiscalité des casinos. Il a pour objet de réintroduire de la solidarité locale dans un mécanisme qui, aujourd'hui, n'est guère solidaire. L'objet de l'amendement est d'affecter par défaut les recettes fiscales que les communes tirent de la présence d'un casino sur leur territoire aux EPCI, à condition qu'ils exercent une compétence en matière de tourisme. Si cela n'est pas possible, la commune conservera cette faculté, comme c'est le cas actuellement. Le dispositif proposé par cet amendement n'est pas coercitif, puisque ce transfert des prélèvements assis sur le produit des jeux de casino est soumis à un certain nombre de conditions.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Avis favorable.

M. Alain Turrett. Le fait de disposer d'un casino sur son territoire est un avantage colossal en termes de ressources pour une commune comme je peux le mesurer dans le département du Calvados. Je souligne toutefois qu'il conviendrait de tenir compte des investissements qui ont pu être engagés par les communes qui accueillent des casinos en fonction des recettes fiscales attendues.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. L'amendement proposé en tient compte ; c'est notamment pour cette raison que le dispositif reste soumis à la condition que l'EPCI exerce les compétences correspondantes.

La Commission adopte l'amendement CL 16.

Article 68 : *Modification des modalités de répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) :*

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

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement a pour objet d'apporter un correctif, en prenant en compte la situation particulière des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) transformés en communauté d'agglomération, ayant des dépenses d'infrastructure, dans la détermination du potentiel fiscal pris en compte pour déterminer les prélèvements dus au titre du FPIC.

Cet amendement avait été adopté par la commission des Finances avec un avis favorable du rapporteur en 2011, mais n'avait pas été soumis au vote en séance.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Avis favorable. Cette pondération du potentiel fiscal en faveur des anciens SAN existe déjà pour le calcul de la dotation d'intercommunalité : elle permet de prendre en compte le niveau d'endettement particulier des intercommunalités ayant eu des dépenses élevées d'infrastructure.

La Commission adopte l'amendement CL 8.

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

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement concerne le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), qui a été créé en 1991 pour améliorer les conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France. Ce dispositif de péréquation horizontale spécifique à la région Île-de-France permet une redistribution des richesses entre les communes franciliennes. Il en a été longuement question de ce dispositif lors des échanges avec Mme la ministre en commission élargie. Il s'agit de permettre, pour les ensembles intercommunaux et les communes isolées de la région d'Île-de-France, de minorer leur potentiel financier, utilisé pour le calcul des contributions au FPIC, des sommes prélevées ou perçues l'année précédente dans le cadre du FSRIF.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Je souhaiterais le retrait de cet amendement, afin qu'il puisse être déposé dans une nouvelle rédaction en vue de la séance publique. En effet, les cas de cumul par certaines collectivités de versements au titre du FSRIF et de prélèvements au titre du FPIC méritent d'être

approfondis, mais la rédaction proposée présente le défaut de concerner indifféremment les communes extrêmement favorisées et les communes extrêmement défavorisées.

Mme Marietta Karamanli. Je retire l'amendement, qui sera retravaillé en vue de la séance publique.

L'amendement CL 7 est retiré.

La Commission examine ensuite les amendements identiques CL 15 du rapporteur pour avis et CL 12 de Mme Marietta Karamanli.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Aujourd'hui, pour qu'un ensemble intercommunal ou une commune isolée bénéficie des versements du FPIC, il faut qu'il réalise un effort fiscal d'au moins 0,5, en sachant que le niveau moyen d'effort fiscal en France est de 1,11. Il varie même de 1,04 à 1,18 selon les strates démographiques. Considérant qu'il n'est pas normal que la solidarité nationale puisse être sollicitée par des collectivités qui ne font pas un effort fiscal suffisant, le présent amendement propose de relever à 0,75 le seuil d'effort fiscal nécessaire pour bénéficier des versements du FPIC. Une cinquantaine d'intercommunalités seraient ainsi exclues du bénéfice du FPIC par ce relèvement, pour un montant global de moins de 300 000 euros : cela est symbolique, mais cela envoie un message aux collectivités qui aujourd'hui pourraient prétendre à la solidarité sans faire les efforts fiscaux nécessaires.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. L'amendement CL 12, identique à l'amendement CL 15, est-il retiré par son auteur ?

Mme Marietta Karamanli. L'amendement CL 12 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL 15.

Article additionnel après l'article 68 :

La Commission examine l'amendement CL 14 de M. Gilles Bourdouleix.

M. Gilles Bourdouleix. Cet amendement a pour objet de revenir sur le système de compensation de la TVA en matière de valorisation des déchets. Aujourd'hui, nous connaissons un régime mixte qui fait qu'une partie de cette activité – évaluée à 20 % par la direction générale des collectivités locales – est assujettie à la TVA et ne peut pas bénéficier du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Cette situation restreint les projets d'investissements des collectivités dans le domaine de la valorisation des déchets. L'amendement a pour objet d'étendre le régime mixte, ce qui encouragera les collectivités territoriales à investir, dans l'esprit du Grenelle de l'environnement, dans des projets de valorisation des déchets.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Le FCTVA est une dotation de l'État qui assure aux collectivités la compensation – à un taux forfaitaire – de la

TVA qu'elles acquittent sans pouvoir la récupérer par la voie fiscale. Parmi les conditions d'éligibilité, le bien faisant l'objet de la dépense doit intégrer le patrimoine de la collectivité, ne doit pas être utilisé pour les besoins d'une activité assujettie à la TVA, ni être cédé ou confié à un tiers non bénéficiaire, en dehors des cas prévus à l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales.

L'amendement CL 14 vise à contourner ces règles, en permettant à la totalité d'une installation de bénéficier du fonds de compensation, alors que son activité procède partiellement de la valorisation des déchets qui est assujettie à la TVA. Or, le régime mixte permet à la collectivité de récupérer la TVA par la voie fiscale pour la partie de l'activité assujettie à la TVA et de bénéficier du FCTVA pour la fraction de l'activité pour laquelle la TVA n'a pas été déduite fiscalement. Le problème semble donc d'ores et déjà résolu, c'est pourquoi j'émetts un avis défavorable. En outre, cet amendement crée une charge et devrait être déclaré irrecevable par le président de la commission des Finances.

La Commission rejette l'amendement CL 14.

Article 69 : *Modalités de répartition des fonds nationaux de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements et des régions et du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements :*

La Commission examine l'amendement CL 4 de M. Alain Tourret.

M. Alain Tourret. Cet amendement vise à prendre en compte la longueur de voirie départementale dans le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour la répartition des ressources du fonds de péréquation de la CVAE départementale. La longueur de voirie est considérée comme une charge importante pour les départements, notamment en zone de montagne où elle représente des coûts d'entretien sans commune mesure avec ce qui existe en plaine et où sont présents un nombre bien plus important d'ouvrages d'art.

M. le rapporteur pour avis. Je suis partagé sur ce sujet. Les travaux menés par le groupe de travail créé au sein du comité des finances locales ont abouti au dispositif prévu par l'article 69 du présent projet de loi de finances, qui propose une révision globale du mécanisme de péréquation des CVAE.

Pour les départements, le nouveau dispositif repose sur un prélèvement par flux cumulé. Les simulations montrent que l'efficacité péréquatrice d'un tel prélèvement est bien supérieure à celle d'un prélèvement sur flux annuel et permettra d'augmenter le volume du fonds. Le reversement se ferait selon un nouvel indice, qui combine le potentiel financier du département, son nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), sa population de plus de 75 ans et le revenu par habitant.

La voirie départementale n'a pas été retenue parmi ses critères, même si cette inclusion pourrait apparaître à la fois intéressante et justifiée, compte tenu de

difficultés rencontrées par un certain nombre de conseils généraux pour assurer son entretien, en particulier dans les zones de montagne. Je ne suis donc pas insensible aux arguments de l'auteur de cet amendement.

Cependant, je vous suggère de retirer cet amendement et de le redéposer en séance publique, accompagné d'une simulation permettant d'en estimer les effets.

L'amendement CL 4 est retiré.

La Commission examine l'amendement CL 6 de M. Alain Tourret.

M. Alain Tourret. Cet amendement vise à remplacer le dispositif de péréquation régionale de la CVAE prévu dans le cadre du présent projet de loi de finances par celui sur lequel les régions se sont accordées dans le cadre du groupe de travail constitué sur le sujet au sein de l'Association des régions de France. Une clause de rendez-vous est fixée pour 2016 et le projet de loi de finances pour 2017.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement pose un double problème. D'une part, il mélange ressources fiscales et ressources de remplacement, alors que ces dernières font déjà l'objet de mesures de péréquation. L'inclusion de dotation de compensation conduit à brouiller l'identification des contributeurs et des bénéficiaires et les bases de calcul. D'autre part, les dispositions relatives à l'écrêtement font que le caractère plus péréquateur du dispositif proposé est loin d'être assuré. Comme pour l'amendement précédent, il serait nécessaire que ses effets fassent l'objet d'une simulation.

Je suis donc défavorable à l'amendement.

La Commission rejette l'amendement CL 6.

La Commission examine l'amendement CL 10 de M. Yves Goasdoué.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement vise à assurer une plus juste répartition territoriale de la CVAE entre activités de siège et unités de production. Pour neutraliser les incidences des réorganisations juridiques de certaines entreprises, ayant pour objet l'optimisation fiscale et pour conséquence une inégalité de la répartition territoriale de la CVAE, l'amendement propose de consolider les cotisations des entités d'un même groupe avant de procéder à la répartition du produit global entre l'ensemble des établissements des entités d'un même groupe. Cet amendement n'a pas, en lui-même, d'incidence sur la pression fiscale supportée par les entreprises ni sur les dégrèvements accordés par l'État. Il s'inscrit néanmoins dans la continuité de la disposition introduite par le Parlement dans la loi de finances pour 2011 visant à appliquer un taux unique d'imposition à la CVAE aux différentes entités d'une même entreprise.

Nous avons déjà présenté cet amendement à plusieurs reprises sous la législature précédente. Le rapport de la mission sénatoriale sur les incidences de la

réforme de la taxe professionnelle a conclu en juillet dernier à la nécessité d'introduire une mesure de consolidation à l'échelle des groupes des contributions à la CVAE. Cette analyse confirme le bien-fondé de ce projet d'amendement et la nécessité d'agir cette année.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable à cet amendement de nature purement fiscale.

La Commission adopte l'amendement CL 10.

La Commission examine l'amendement CL 11 de M. Yves Goasdoué.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement a pour objet de clarifier l'interprétation de la loi en cas de retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique pour intégrer un autre établissement doté du même régime fiscal. Il s'agit d'une question relativement technique, qui s'inscrit dans le prolongement du débat qui a eu lieu en commission élargie entre la ministre et le président de la commission des Finances.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement CL 11.

Conformément aux conclusions 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 2013.

*

* *

CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En millions d'euros, en autorisations d'engagement	LFI 2012 format 2013	PLF 2013 à périmètre 2012	Évolution	Mesures de transfert et de périmètre	PLF 2013 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	41 390	41 509	0,3 %	-3	41 505
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	24	22	-8,3 %		22
Dotations élu local	65	65	0,0 %		65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	0,0 %		41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	0,0 %		500
Dotations départementales d'équipement des collèges	326	326	0,0 %		326
Dotations régionales d'équipement scolaire	661	661	0,0 %		661
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	10			10
Dotations globales de construction et d'équipement scolaire	3	3	0,0 %		3
Dotations de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	59	52	-12,8 %		52
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale *	1 847	1 839	-0,4 %		1 839
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) **	447	379	-15,2 %		379
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	875	822	-6,1 %		822
TOTAL Prélèvements sur recettes (hors réforme TP et hors FCTVA)	46 239	46 229	0,0 %	-3	46 225
Dotations équipement des territoires ruraux (DETR) ***	616	616	0,0 %		616
Dotations globales d'équipement des départements	224	224	0,0 %		224
Dotations générales de décentralisation	1 525	1 525	0,0 %	0,4	1 526
Dotations de développement urbain	50	50	0,0 %		50
Dotations pour les titres sécurisés	19	18	-3,9 %		18
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	0	10			10
Dotations Outre-mer	152	153	0,7 %		153
Subventions diverses	4	3	-6,3 %	-0,7	3
TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL)	2 590	2 600	0,4 %	-0,3	2 600
Dotations globales de décentralisation relative à la formation professionnelle	1 702	1 702	0,0 %	1	1 703
Concours de l'État stabilisés en valeur (hors FCTVA et PSR issus de la réforme de la fiscalité directe locale)	50 531	50 531	0,0 %	-3	50 528
Dotations de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle	3 368	3 368	0,0 %		3 368
Dotations de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la TP	425	430	1,1 %		430
Dotations de compensation des produits syndicaux fiscalisés	40	27	-33,0 %		27
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 507	5 627	2,2 %		5 627
Produit des amendes de police (part reversée aux collectivités territoriales)	662	682	3,1 %		682
TOTAL des concours de l'État et du produit des amendes	60 533	60 665	0,2 %	-3	60 662

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

** Le PSR « Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale » est issu de la fusion de la part réduction pour création d'établissement (RCE) de l'ancien PSR « Dotation de compensation de la taxe professionnelle » et du PSR « Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale »*

*** Le PSR « DUCSTP » est issu de la fusion de la part hors RCE de l'ancien PSR « Dotation de compensation de la taxe professionnelle » et du PSR « Compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de la taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux »*

**** La DETR est issue de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR)*

Le présent tableau retrace les concours de l'État aux collectivités territoriales, et ne comprend donc pas la fiscalité transférée, les dégrèvements, les subventions pour travaux d'intérêt local, les subventions des ministères et les crédits consacrés à la direction générale des collectivités locales.

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

■ Ministère de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique :

— Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique

— Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation

— M. Serge Morvan, directeur général des collectivités locales

■ Ministère délégué chargé de la Ville :

— M. Sébastien Jallet, directeur adjoint de cabinet

— M. Camille Vielhescaze, conseiller Territoires

— Mme Laurence Nion, conseillère en charge des relations avec le Parlement et les élus

Par ailleurs, le rapporteur pour avis a reçu des contributions écrites de :

■ **l'Association des maires de France (AMF),**

■ **l'Assemblée des départements de France (ADF),**

■ **l'Association des régions de France (ARF),**

■ **l'Assemblée des communautés de France (AdCF).**

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL4 présenté par M. Turrett :

Article 69

I. Après l'alinéa 16 insérer l'alinéa suivant :

« 5° De la longueur de voirie départementale. Dans les départements comprenant des zones de montagne au sens de l'article 3 de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et à proportion la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental, la longueur de la voirie de montagne est doublée »

II. L'alinéa 17 est ainsi rédigé :

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports définis aux 1°, 2°, 3°, 4° et 5° en pondérant le premier par 20%, le deuxième par 50%, le troisième par 10%, le quatrième par 10% et le cinquième par 10% »

Le présent amendement vise à prendre en compte longueur de voirie départementale dans le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour la répartition des ressources du fonds de péréquation de la CVAE départementale.

La longueur de voirie est considérée comme une charge importante pour les départements, notamment en zone de montagne ou elle représente des coûts d'entretien sans commune mesure avec ce qui se fait en plaine ainsi qu'un nombre bien plus important d'ouvrages d'art.

Amendement CL6 présenté par M. Turrett :

Article 69

Substituer aux alinéas 26 à 45 les alinéas suivants :

III. L'article L. 4332-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Art. L. 4332-9 – I. Il est créé un fonds de péréquation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse, portant sur leurs ressources de remplacement de fiscalité directe locale.

« Sont prises en compte les ressources suivantes :

« – La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, perçue par les régions et la collectivité territoriale de Corse, en application de l'article 1599 bis du code général des impôts ;

« – L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau sur le matériel roulant ferroviaire voyageurs, perçue par les régions, en application de l'article 1599 quater A du code général des impôts ;

« – L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau sur la boucle locale cuivre, perçue par les régions et la collectivité territoriale de Corse, en application de l'article 1599 quater B du code général des impôts ;

« – Le prélèvement ou le reversement du fonds national de garantie individuelle des ressources régionales tel que défini à l'alinéa 2.3 article 78 de la loi de finances n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 ;

« – La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, telle que définie à l'alinéa 1.3 de l'article 78 de la loi de finances n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

« II. Chaque année, il est calculé pour chaque région et la collectivité territoriale de Corse d'une part, pour l'ensemble des régions d'autre part, le pourcentage d'évolution cumulée de ces ressources depuis 2011.

« Est prise en compte pour ce calcul l'évolution entre les ressources définitives de l'année 2011 et les ressources définitives de l'année précédant la répartition du fonds.

« III. Les régions et la collectivité territoriale de Corse sont contributrices au fonds si le pourcentage d'évolution cumulée de leurs ressources telles que définies au I est supérieur au pourcentage d'évolution cumulée de ces ressources calculé pour l'ensemble des régions.

« Pour chaque région ou collectivité territoriale contributrice est calculée la différence entre le montant de ses ressources telles que définies au I l'année précédant la répartition et le montant de ses ressources 2011 majoré du pourcentage d'évolution cumulée constaté pour l'ensemble des régions.

« Le montant du prélèvement est égal à 50% de cette différence ;

« Le montant du prélèvement ne peut excéder, pour une région ou la collectivité territoriale de Corse contributrice, 25 % du montant d'évolution cumulée depuis 2011 de ses ressources telles que définies au I.

« Les régions d'outre-mer sont dispensées de prélèvement.

« Les prélèvements sont effectués suivant les modalités prévues à l'article L. 4331-2-1.

« IV. Les ressources du fonds sont réparties au bénéfice des régions ou de la collectivité territoriale de Corse dont le pourcentage d'évolution cumulée de leurs ressources telles que définies au I est inférieur au pourcentage d'évolution cumulée de ces ressources calculé pour l'ensemble des régions.

« Pour chaque région ou collectivité territoriale bénéficiaire est calculée la différence entre le montant de ses ressources 2011 telles que définies au I majoré du pourcentage d'évolution cumulée constaté pour l'ensemble des régions et le montant de ses ressources l'année précédant la répartition.

« Le montant du reversement est calculé sur 50 % de cette différence, en proportion des ressources du fonds.

« Les versements sont effectués suivants les modalités prévues à l'article L. 4331-2-1.

« V. – Ces dispositions s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2016.

« Avant le 30 juin 2016, le gouvernement transmet à l'Assemblée nationale et au Sénat une évaluation de ce dispositif, établie avec les régions. Cette évaluation porte sur l'effet régulateur des écarts d'évolution entre régions, des ressources mentionnées au I. »

Amendement CL7 présenté par Mme Karamanli et les commissaires membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Article 68

Après l'alinéa 2 insérer les deux alinéas suivants :

2°A L'alinéa 12 est ainsi rédigé :

« II. Pour les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre de la région d'Ile-de-France, le potentiel financier agrégé ou le potentiel financier est minoré de la somme des montants prélevés ou perçus l'année précédente par les communes en application des articles L. 2531-13 et L. 2531-14. »

Amendement CL8 présenté par Mme Karamanli et les commissaires membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Article 68

Après l'alinéa 1 insérer les deux alinéas suivants :

1°A L'alinéa 1 est ainsi rédigé :

« I. À compter de 2013, et sous réserve des dispositions prévues à l'alinéa 2 du 4° du II de l'article L5211-30, le potentiel fiscal agrégé d'un ensemble intercommunal est déterminé en additionnant les montants suivants : »

Amendement CL9 présenté par M. Goasdoué, Mme Karamanli et les commissaires membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Article 67

Substituer aux alinéas 76 à 78 les alinéas suivants :

a) La dernière phrase du premier alinéa est complétée par la phrase suivante : « Toutefois cette augmentation est plafonnée à 1,2 fois cette moyenne. » ;

b) La dernière phrase du troisième alinéa est complétée par la phrase suivante « Toutefois cette augmentation est plafonnée à 1,2 fois cette moyenne. » ;

c) Le quatrième alinéa est complété par la phrase suivante : « Toutefois cette augmentation est plafonnée à 1,2 fois cette moyenne. » ;

Amendement CL10 présenté par M. Goasdoué, Mme Karamanli et les commissaires membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Après l'article 69

Insérer l'article suivant :

L'article 1586 ter du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le contribuable est une société membre d'un groupe au sens de l'article 223 A, les dispositions du présent III sont appliquées à la somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des sociétés membres du groupe qui est répartie au regard de la somme des valeurs locatives et des effectifs de l'ensemble des sociétés membres du groupe. ».

Amendement CL11 présenté par M. Goasdoué, Mme Karamanli et les commissaires membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Après l'article 69

Insérer l'article suivant :

L'alinéa 16 du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts est remplacé par les deux alinéas suivants :

« Toutefois, lorsqu'une commune cesse d'appartenir à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre faisant application du régime fiscal du présent article pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre faisant application du même régime fiscal, l'attribution de compensation versée ou perçue au sein de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle se retire est maintenue après son adhésion au nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Lorsque le retrait puis l'adhésion s'accompagnent d'un transfert ou d'une restitution de compétences, cette attribution de compensation est diminuée ou majorée du montant net des charges transférées calculé dans les conditions définies au IV. »

Amendement CL12 présenté Mme Karamanli et les commissaires membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Article 68

I.- Compléter l'alinéa 20 par les mots : « et le taux de 0,75 est substitué au taux de 0,5. »

II.- La perte de recettes pour les communes et les établissements publics à fiscalité propre concernés est compensée respectivement par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation d'intercommunalité, et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement CL13 présenté par Mme Karamanli :

Article 67

Après l'alinéa 18 insérer les deux alinéas suivants :

« Au quatrième alinéa du 4°, il est ajouté la phrase suivante :

« La population prise en compte pour la détermination du potentiel fiscal par habitant est corrigée par un coefficient logarithmique dont la valeur varie de 1 à 2 dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État »

Amendement CL14 présenté par M. Bourdoux :

Après l'article 68

Insérer l'article suivant :

L'article L.1615-6 du code général des collectivités territoriales est complété par un IV ainsi rédigé :

« IV.- Les investissements relatifs aux installations de traitement de déchets ménagers et assimilés réalisés par les communes et leurs groupements, bénéficient d'une attribution du fonds de compensation de la TVA à hauteur de la fraction des recettes pour laquelle la TVA n'a pas été déduite fiscalement, et ce, quelle que soit la part de l'installation consacrée à l'activité de valorisation imposable à la TVA. »

Amendement CL15 présenté par M. Dusopt, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » :

Article 68

I.- Compléter l'alinéa 20 par les mots suivants :

« et le taux de 0,75 est substitué au taux de 0,5. »

II.- La perte de recettes pour les communes et les établissements publics à fiscalité propre concernés est compensée respectivement par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation d'intercommunalité, et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement CL16 présenté par M. Urvoas :

Après l'article 67

Insérer l'article suivant :

I. – L'article L. 2333-54 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« I. – Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme peuvent instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos situés sur le territoire de leurs communes membres.

« Le taux maximum des prélèvements opérés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le produit brut des jeux dans les casinos régis par le chapitre I^{er} du titre II du livre III du code de la sécurité intérieure en vertu des clauses des cahiers des charges de ces établissements ne doit, en aucun cas, dépasser 15 %.

« Ces prélèvements s'appliquent au produit brut des jeux diminué de 25 % et, le cas échéant, des abattements supplémentaires mentionnés au I de l'article 34 de la loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995 de finances rectificative pour 1995.

« Lorsque le taux du prélèvement intercommunal ajouté au taux du prélèvement de l'État sur la somme des éléments constitutifs du produit brut des jeux mentionnés aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 2333-55-1 dépasse 80 %, le taux du prélèvement de l'État est réduit de telle façon que le total des deux prélèvements soit de 80 %

« Lorsque le taux du prélèvement intercommunal ajouté au taux du prélèvement de l'État sur la somme des éléments constitutifs du produit brut des jeux mentionnés aux 4° et 5° de l'article L. 2333-55-1 dépasse 80 %, le taux du prélèvement de l'État est réduit de telle façon que le total des deux prélèvements soit de 80 %.

« II. – Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, par convention, reverser tout ou partie du prélèvement à la commune siège du casino lorsqu'elle réalise des actions de promotion en faveur du tourisme.

« III. – Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne réalise pas d'action de promotion en faveur du tourisme ou lorsqu'une commune n'est membre d'aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le conseil municipal de la commune siège du casino peut instituer un prélèvement dans les conditions fixées au I.

« Lorsqu'elles sont membres d'un syndicat mixte ou d'un groupement de communes autre qu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre réalisant des actions de promotion en

faveur du tourisme, les communes concernées doivent, par convention, lui reverser tout ou partie du prélèvement institué. »

II. – L'article L. 2333-55 du même code est ainsi rédigé :

« Il est reversé à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre 10 % du prélèvement opéré par l'État sur le produit brut des jeux réalisé par un casino régi par le chapitre 1er du titre II du livre III du code de la sécurité intérieure et situé sur le territoire d'une de ses communes membres.

« À défaut, il est reversé à la commune 10 % du prélèvement opéré par l'État sur le produit brut des jeux réalisé par un casino régi par le chapitre 1er du titre II du livre III du code de la sécurité intérieure situé sur son territoire .

« Le montant de ce versement ne peut toutefois avoir pour effet d'accroître de plus de 5 % le montant des recettes réelles de fonctionnement de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la commune, ce plafond étant porté à 10 % pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique. »

III. – Au premier alinéa des articles L. 2333-55-1 et L. 2333-55-2 du même code, après le mot : « intercommunale », sont insérés les mots : « à fiscalité propre ».

IV. – Les trois derniers alinéas de l'article L. 2333-57 du même code sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les travaux d'investissement prévus à l'alinéa précédent peuvent être affectés, en tout ou partie, à l'équipement du casino, de ses annexes et de ses abords, après accord entre le concessionnaire des jeux et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, le cas échéant, de la commune, où est exploité le casino bénéficiaire de l'application du nouveau barème.

« Un décret d'application précise les modalités d'emploi en capital ou annuités d'emprunt et les conditions dans lesquelles l'emprunt gagé par les recettes de cette nature est garanti par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale. »

V. – L'article L. 5211-21-1 du même code est abrogé.

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