



N° 1435

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 1395)
de finances pour 2014

TOME XII

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. OLIVIER DUSSOPT
Député

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 2013 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, 38 réponses complètes aux 79 questions posées étaient parvenues au rapporteur pour avis, soit un taux de réponse de 48,1 %. Cependant, 36 réponses supplémentaires ont été reçues dans les jours suivants ; au total, 132 sous-questions, correspondant à 74 questions, ont reçues une réponse, soit un taux de réponse de 93,7 %.

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.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR 2013	9
I. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ ..	9
A. UNE DIMINUTION EN VALEUR DE L'ENVELOPPE NORMÉE ANNONCÉE IL Y A UN AN DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	9
1. La réduction nette des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales	9
2. La mise en œuvre par une diminution de 1,5 milliard du montant de la dotation globale de fonctionnement	10
B. UNE CONTRIBUTION CONCERTÉE À L'EFFORT DE REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE DANS LE CADRE D'UN PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	13
1. La négociation d'une répartition égalitaire de l'effort demandé aux collectivités territoriales	13
2. Le maintien de la progression des fonds de péréquation	15
C. LA STABILITÉ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	18
1. Un fort recul optique des crédits budgétaires destinés aux collectivités	18
2. L'évolution par programme et par action	19
3. Des indicateurs de performances toujours peu pertinents.....	22
II. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES CONTREPARTIES APPORTÉES PAR LE PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ AUX EFFORTS BUDGÉTAIRES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	23
A. LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES RESSOURCES FISCALES	23
1. La prise en charge par des ressources fiscales nouvelles du financement des allocations individuelles de solidarité	23
2. L'attribution de ressources fiscales aux régions en remplacement de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.....	25
3. L'ajustement des modalités de perception et de distribution de la contribution économique territoriale	26

B. LA SORTIE DES EMPRUNTS TOXIQUES	27
1. Un constat d'ores et déjà établi.....	27
2. Une solution fondée sur la sécurisation des emprunts et la contribution d'un fonds financé à parité par l'État et les banques.....	28
C. LA NÉCESSITÉ DE GARANTIR LE MAINTIEN DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL.....	31
SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES D'UNE DÉPÉNALISATION DU STATIONNEMENT PAYANT.....	35
I. LE TRANSFERT DES RECETTES LIÉES À LA RÉPRESSION DU STATIONNEMENT IMPAYÉ	35
A. UNE ÉVALUATION DIFFICILE DES SOMMES CONCERNÉES.....	36
B. LE DISPOSITIF EXISTANT DE REVERSEMENT DU PRODUIT DES AMENDES DE STATIONNEMENT	36
C. LES PERTES DE RECETTES POUR L'ÉTAT DEVRONT ÊTRE COMPENSÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	37
D. LE DISPOSITIF CONDUIRAIT ÉGALEMENT À UN REDÉPLOIEMENT INÉGALITAIRE DES NOUVELLES RECETTES ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	38
II. LES AUTRES COÛTS À PRENDRE EN COMPTE.....	40
A. LES FRAIS LIÉS AU RECOUVREMENT DES REDEVANCES DE STATIONNEMENT ET DE POST-STATIONNEMENT	40
1. De nouvelles dépenses pour les collectivités qui mettraient en œuvre ces redevances.....	40
2. Le recouvrement par la direction générale des finances publiques	40
B. LE NOUVEAU DISPOSITIF DE CONTENTIEUX DES REDEVANCES RESTE À PRÉCISER.....	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXE : MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014	73

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Après trois années de gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, le présent projet de loi de finances met cette année les collectivités territoriales à contribution pour prendre leur part du redressement budgétaire engagé par le Gouvernement. Comme il avait été annoncé il y a un an dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017, les prélèvements sur recettes affectés aux collectivités et à leurs groupements à fiscalité propre subiront une baisse de 1,5 milliard, représentant une baisse de l'enveloppe normée des concours de l'État de 3,1 %. Cette baisse ne remet cependant pas en cause la montée en puissance des instruments de péréquation horizontale et verticale, expression de la nécessaire solidarité entre des territoires affectés de manière inégale par la crise.

Il est essentiel de rappeler que cette participation à l'effort demandé à tous a été mise en place dans le cadre d'une procédure de concertation ayant débouché sur la conclusion d'un Pacte de confiance et de responsabilité établi entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013. Ce pacte contient des engagements réciproques en matière financière : ainsi, si l'effort est réparti de manière égalitaire entre les différents niveaux de collectivités, de nouvelles ressources fiscales seront mises à disposition des départements, afin que la solidarité nationale prenne en charge le surcoût lié aux allocations individuelles de solidarités, ainsi que des régions, renforçant leur autonomie financière. En outre, il organise la sortie des emprunts toxiques, il prévoit la lutte contre la prolifération normative et le contrôle des mesures décidées par l'État qui grèvent les budgets locaux et met en chantier l'association des collectivités à la gestion et à l'évaluation des politiques nationales.

Les auditions menées par votre rapporteur ont cependant montré que l'acceptation de cette participation par les associations représentatives des élus locaux reste subordonnée à son caractère exceptionnel et limité aux exercices 2014 et 2015 ; ils souhaitent qu'à terme, le redressement des comptes publics et le retour à meilleure fortune soient l'occasion d'un rattrapage et non d'une pérennisation de cette contribution.

Il importe aussi que cet effort soit pris en compte par les décideurs locaux comme une incitation à évaluer plus précisément leurs dépenses de fonctionnement et l'utilité sociale de leurs projets d'investissements, et non de remettre en cause leur rôle, indispensable, dans l'investissement et donc dans le développement économique local.

Trente ans après la seconde loi « Defferre » n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, les collectivités territoriales sont désormais un acteur économique et financier à part entière : les administrations publiques locales (APUL), dont la dépense s'élève à 242 milliards d'euros, représentent, en 2012, 21 % des dépenses publiques et 9 % de la dette publique française, soit 174 milliards d'euros. Si la contribution des APUL aux dépenses et à l'accumulation de la dette a progressé de façon continue, c'est dans le cadre d'un équilibre budgétaire de long terme : leur déficit de 3,1 milliards d'euros en 2012 ne représentait que 1,3 % des dépenses du secteur, 3 % de l'ensemble des déficits publics et 0,15 point de produit intérieur brut (PIB). C'est à l'aune de cette situation financière globalement saine que doivent être évalués la participation des collectivités territoriales au renforcement des engagements européens de la France en matière de trajectoire de finances publiques.

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

I. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ

A. UNE DIMINUTION EN VALEUR DE L'ENVELOPPE NORMÉE ANNONCÉE IL Y A UN AN DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

1. La réduction nette des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales

Le présent projet de loi de finances s'inscrit dans la trajectoire des finances publiques définie l'année dernière par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Son article 9 prévoit ainsi que « *les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* ».

Les modalités de cette participation sont définies par l'article 13 de cette même loi de programmation, qui prévoit un gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013 au niveau atteint en 2012, puis une baisse de cette enveloppe de 750 millions d'euros par an en 2014 et en 2015, soit une baisse de 1,5 milliard d'euros en deux ans.

ÉVOLUTION DU MONTANT MAXIMAL DE L'ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015
50 530	50 530	49 780	49 030

Source : loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques

À cette occasion, la composition de cette enveloppe normée a été actualisée. Les « concours de l'État en faveur des collectivités territoriales » se décomposent en trois parties :

– les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

– la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle auparavant inscrite dans la mission « Travail et emploi » ⁽¹⁾ ;

– les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT).

Ne sont ainsi pas pris en compte dans cette enveloppe :

– les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, qui correspondent à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), à la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et à la dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés ;

– les crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) ;

– les subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères ;

– les dégrèvements législatifs ;

– le produit des amendes de police de la circulation et des radars ;

– les reversements aux régions du compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage » ;

– les subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL).

Lors du comité des finances locales du 12 février 2013, le Gouvernement a cependant annoncé que le financement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) nécessitait le doublement de l'effort demandé aux collectivités territoriales, qui devrait ainsi être de **1,5 milliard en 2014 et de 1,5 milliard supplémentaire en 2015**. Ce renforcement de l'effort demandé a été intégré au programme de stabilité de la France pour la période 2013-2017, présenté par le Gouvernement en avril 2013.

2. La mise en œuvre par une diminution de 1,5 milliard du montant de la dotation globale de fonctionnement

Le projet de loi de finances met ainsi en œuvre strictement cette orientation : le montant total de l'enveloppe normée, qui atteignait 48,825 milliards en application de la loi de finances pour 2013, serait ainsi réduit à 47,330 milliards à périmètre constant, ce qui représente une baisse de 3,1 %.

(1) Jusqu'en 2013, l'enveloppe comprenait la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi », pour un 1,7 milliard d'euros. Cette dotation est cependant supprimée dans le présent projet de loi de finances et remplacée principalement par des dispositifs fiscaux.

**LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ET LES AUTRES ÉLÉMENTS
DE L'ENVELOPPE NORMÉE**

(en autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	LFI 2013	PLF 2014 à périmètre constant	Évolution PLF constant / LFI 2013	PLF 2014 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement <i>dont minoration au titre du Pacte de confiance et de responsabilité</i> <i>dont majoration au titre de la péréquation</i>	41 505	40 124 - 1 500 119	- 3,3 %	40 124 - 1 500 119
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	22	21	- 6,40 %	21
Dotation élu local	65	65	0,00 %	65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	0,00 %	41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	0,00 %	500
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0,00 %	326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0,00 %	661
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	10	10	0,00 %	10
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	0,00 %	3
Dotation de compensation des pertes de base sur la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	52	25	- 51,50 %	25
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale *	1 831	1 773	- 3,20 %	1 773
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)*	370	316	- 14,60 %	316
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale*	814	788	-3,20 %	788
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4	4	0,00 %	4
Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	0	55		55
TOTAL Prélèvements sur recettes (hors réforme TP et hors FCTVA)	46 204	44 712	- 3,20 %	44 711

	LFI 2013	PLF 2014 à périmètre constant	Évolution PLF constant / LFI 2013	PLF 2014 à périmètre courant
Dotation équipement des territoires ruraux (DETR)	616	616	0,00 %	616
Dotation générale d'équipement des départements	219	224	2,30 %	224
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 527	1 527	0,00 %	1542
Dotation du développement urbain (DDU)	75	75	0,00 %	75
Dotation pour les titres sécurisés	18	19	6,40 %	19
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	10	0	- 100 %	0
Dotations outre-mer	153	154	6,60 %	144
Subventions diverses	2,6	3	- 3,80 %	3
TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL** et TDIL***)	2 621	2 618	- 0,10 %	2623
Enveloppe normée des concours de l'État, hors formation professionnelle	48 825	47 330	- 3,10 %	47 334

* « variables d'ajustement » : le taux de minoration des variables d'ajustement minorées correspond à une cible 2014 de 930,8 M€ soit un taux moyen de minoration par rapport à la LFI 2013 de - 10,2 %).

** Crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités territoriales.

***Ligne budgétaire « Subventions pour les travaux d'intérêt local » au sein du programme 122 « Concours spécifiques et administration », dont le montant est traditionnellement majoré par un amendement du Gouvernement après les arbitrages rendus dans le cadre de la réserve parlementaire.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Au sein de cette enveloppe, le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé à 40,124 milliards d'euros, et représente ainsi 41 % des transferts financiers en faveur des collectivités territoriales.

On constate ainsi que la dotation globale de fonctionnement va être amenée à supporter à elle seule la totalité de l'effort demandé aux collectivités territoriales en 2014.

Les différentes variables d'ajustement voient leur montant baisser de 80 millions d'euros, soit une baisse de 6,84 %. Dans les faits, ce résultat est obtenu en définissant un objectif d'économie à atteindre (930,8 millions 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 de l'article 24 du présent projet de loi de finances, cette minoration permettra de financer la progression des dotations de péréquation verticale (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation et dotations de péréquation des départements).

Enfin, le montant courant est affecté par une modification de périmètre de l'ordre de 871 236 € à la suite des décisions prises au cours de l'année 2013 par

les départements de l'Allier, de l'Aveyron et des Pyrénées-Atlantiques de mettre fin à l'exercice de certaines compétences dans le domaine de la santé publique.

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 assurer totalement sa conformité 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* ».

Cependant, le Gouvernement a tenu son engagement, pris dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques, d'organiser la diminution de ces crédits en complète concertation avec les collectivités territoriales et leurs organisations représentatives, négociations qui ont débouché sur l'établissement d'un pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités.

B. UNE CONTRIBUTION CONCERTÉE À L'EFFORT DE REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE DANS LE CADRE D'UN PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. La négociation d'une répartition égalitaire de l'effort demandé aux collectivités territoriales

Le rapport annexe à la loi de programmation précitée a prévu qu'« *un pacte de confiance et de solidarité sera négocié avec les collectivités territoriales afin notamment de déterminer les modalités, à partir de 2014, de participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement* ».

À cette fin, une conférence nationale des finances publiques locales a été réunie par le Premier ministre dès le 12 mars 2013. Par la suite, les négociations ont été conduites au sein du comité des finances locales (CFL) et dans le cadre d'un groupe de travail spécifique mis en place entre l'État et les représentants des départements, consacré au financement des allocations individuelles de solidarité.

(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.

Le pacte de confiance et de responsabilité, établi à l'issue des travaux du CFL et des concertations avec les organisations représentatives des collectivités territoriales, a ainsi été présenté le 16 juillet 2013 lors d'une deuxième session de la conférence nationale des finances publiques locales ⁽¹⁾.

Conformément aux propositions du CFL, les économies sur les concours financiers de l'État aux collectivités, de 1,5 milliard d'euros en 2014, seront réparties entre les niveaux de collectivités à proportion de leurs recettes totales.

La dotation globale de fonctionnement de chaque niveau de collectivités territoriales sera ainsi réduite à concurrence de 0,67 % du total des recettes des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale concernés, soit 840 millions d'euros pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, 476 millions pour les départements et 184 millions pour les régions.

Ce choix a été critiqué par la Cour des comptes, qui a estimé dans son rapport public thématique sur les finances locales qu'« aucune des modalités ainsi envisagées ne prend véritablement en compte les marges de manœuvre financières dont dispose ou ne dispose pas chacune des catégories de collectivités » ⁽²⁾.

Par la suite, chaque niveau de collectivités a été amené à négocier le mode de répartition de cette baisse entre les collectivités, qui a été entérinée au sein de l'article 72 du présent projet de loi de finances.

Au sein du bloc communal, le CFL a souhaité que la répartition entre groupements et communes s'effectue au prorata des recettes réelles de fonctionnement ce qui fera supporter 70 % de la baisse aux communes et 30 % aux intercommunalités. En outre, pour le bloc communal, la baisse sera uniforme sans effet de péréquation. Elle sera calculée pour les communes sur la dotation de base reçue (au sein de la dotation globale de fonctionnement), dont elle représenterait environ 0,7 % et, pour les intercommunalités, sur la part de la dotation globale de fonctionnement constituée par la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

Les communes et les intercommunalités ont souhaité que soient bien distinguées la question de la baisse des dotations, qui constitue pour elles une contribution exceptionnelle à la résorption du déficit de l'État, et la question de la péréquation, qui vise à corriger les inégalités de ressources entre collectivités ⁽³⁾.

Pour les départements, la baisse sera péréquatrice. Le projet de loi de finances prévoit qu'elle soit modulée en fonction d'un indice synthétique mesurant

(1) À l'avenir, cette conférence pourra avoir lieu au sein du Haut Conseil des territoires, organe de concertation entre l'État et les collectivités que votre rapporteur pour avis a souhaité mettre en place sans attendre, par un amendement au sein du projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, actuellement en cours d'examen par le Parlement.

(2) Cour des comptes, rapport public thématique sur les finances locales, 14 octobre 2013, p. 44.

(3) Audition de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) par votre rapporteur, 9 octobre 2013.

le niveau de charges (apprécié selon le revenu par habitant) pour 70 % et le niveau de marge de manœuvre fiscale (apprécié en fonction du taux de taxe foncière) pour 30 %.

Pour les régions, la baisse des dotations sera calculée au prorata de leurs recettes totales hors emprunt et hors prélèvement du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR). En outre a été prévu un dispositif spécifique pour les régions d'outre-mer avec le calcul d'une quote-part.

Cependant, l'effort ainsi demandé n'a pas remis en cause la montée en puissance des dispositifs de péréquation entre collectivités territoriales.

2. Le maintien de la progression des fonds de péréquation

Le produit de la fiscalité locale directe et indirecte représente 60 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales prises dans leur ensemble. La territorialisation de ces ressources induit une forte différenciation qui tend à s'accroître entre collectivités. En effet, les collectivités dont les bases fiscales sont importantes peuvent appliquer des taux modérés alors que celles dont les bases sont plus réduites sont souvent poussées à pratiquer des taux élevés. La péréquation, dont la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit le principe dans la Constitution⁽¹⁾, vise à réduire les inégalités de ressources entre territoires. Elle prend deux formes : la péréquation dite « verticale » qui consiste en une réallocation des moyens à l'intérieur des dotations versées par l'État, la péréquation dite « horizontale » qui fait jouer des mécanismes de solidarité entre les ressources des collectivités locales appartenant à une même catégorie (régions, départements, bloc communal)⁽²⁾.

L'effort demandé aux collectivités territoriales sera effectué sans que soient sacrifiées les ressources consacrées à la péréquation, notamment grâce à une augmentation des dotations péréquatrices verticales, mais aussi en respectant la montée en puissance programmée des sommes destinées aux fonds de péréquation horizontale.

En 2013, les montants consacrés à la péréquation verticale au sein de la dotation globale de fonctionnement s'élèvent à 7,54 milliards d'euros soit 18,17 % de celle-ci. S'y ajoutent 430 millions au titre des fonds de péréquation de la taxe professionnelle. Au total, la péréquation verticale s'élève à 7,97 milliards d'euros et représente 15,7 % de l'enveloppe normée. Les montants consacrés à la péréquation verticale ont progressé de 4,14 % par rapport à 2012 et de 3 milliards d'euros par rapport à 2004⁽³⁾.

(1) L'article 72-2 de la Constitution prévoit désormais que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

(2) La deuxième partie du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) présentait un panorama complet des dispositifs de péréquation en place.

(3) Cour des comptes, rapport public thématique sur les finances locales, 14 octobre 2013, p.39.

Ainsi, les trois principales dotations de péréquation verticale incluses au sein de la dotation globale de fonctionnement verront leur montant être revalorisé d'un total de 119 millions d'euros, répartis de la manière suivante par l'article 72 du présent projet de loi de finances :

– la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale augmentera au minimum de 60 millions d'euros ;

– la dotation de solidarité rurale sera revalorisée de 39 millions d'euros ;

– la dotation nationale de péréquation augmentera de 10 millions d'euros ;

– la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale, destinées aux départements, augmenteront au minimum de 10 millions d'euros.

En application du pacte de confiance et de responsabilité, la montée en puissance de la péréquation horizontale respectera le rythme initialement prévu.

Ainsi, le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) passera de 360 millions à 570 millions en 2014⁽¹⁾ ; le Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF) s'établira à 250 millions d'euros.

Dans le cadre des travaux menés par le comité des finances locales (CFL) afin de préparer la conférence nationale des finances publiques du 16 juillet 2013, le CFL a souhaité, dans sa délibération du 25 juin 2013, que des améliorations soient apportées au FPIC et au FSRIF, propositions qui ont été intégrées à l'article 73 du présent projet de loi de finances.

Les critères de répartition du FPIC seraient ajustés sur trois points :

– la pondération du revenu par habitant dans le calcul du prélèvement serait augmentée de 20 à 25 %, afin de mieux prendre en compte la problématique des territoires industriels bénéficiant à la fois d'une fiscalité professionnelle élevée, mais également caractérisés par un revenu par habitant faible, et donc par des charges plus élevées ;

– le seuil d'effort financier⁽²⁾ en dessous duquel un ensemble intercommunal n'est pas éligible à un reversement au titre du FPIC, qui avait été

(1) En application de l'article. L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales, les ressources de ce fonds national de péréquation sont fixées à 780 millions d'euros en 2015 et à 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre à compter de 2016.

(2) L'effort fiscal agrégé d'un EPCI mesure la pression fiscale sur les ménages par rapport au produit théorique si la pression était identique à la moyenne nationale. Il est déterminé en divisant le total des produits fiscaux perçus par les communes membres de l'ensemble intercommunal et de leurs EPCI, y compris les syndicats à contribution fiscalisées, par le potentiel fiscal agrégé des taxes portant sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière et taxe additionnelle sur les propriétés bâties et non bâties). L'effort fiscal tient ainsi compte des impôts levés le cas échéant sur le territoire par d'autres EPCI, tels que les syndicats à contributions fiscalisées.

relevé à 0,75 en 2012 à l'initiative de votre rapporteur, serait relevé à 0,85, ce qui n'exclurait que 96 établissements publics de coopération intercommunale ou commune isolée des 3 961 ensembles contributeurs en 2012 ⁽¹⁾. Fixer ce seuil à 1 exclurait 336 ensembles, soit 16,1 % des 2 081 ensembles potentiellement éligibles au reversement. Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis par le Gouvernement en 2012, l'effort fiscal agrégé moyen des EPCI est de 1,11 et n'évolue pas singulièrement selon les strates de population, car les moyennes par strates sont entre 1,04 et 1,18 ;

– enfin, il propose de relever le plafonnement des prélèvements au titre du FPIC et du fonds de solidarité de la région d'Île-de-France (FSRIF) de 11 % à 13 % des ressources réelles de fonctionnement des ensembles intercommunaux, afin de prendre en compte la montée en puissance de ces deux fonds.

Cependant, ces modifications n'apportent pas de solutions à la problématique, déjà exposée l'année dernière, de l'articulation entre ces deux contributions, dues pour le FSRIF par les communes franciliennes et pour le FPIC par les ensembles intercommunaux, limite la contribution des communes les plus aisées à la péréquation. Or comme la contribution au FPIC est déterminée par ensemble intercommunal et non par commune, les communes relativement moins favorisées au sein d'un ensemble intercommunal peuvent être amenées à financer la totalité des contributions dues par l'ensemble au titre du FPIC car la contribution des communes les plus aisées au FSRIF les soumet d'ores et déjà à ce plafonnement.

Concernant le FSRIF, le Gouvernement propose quatre modifications des modalités de fonctionnement du fonds :

– l'introduction d'un indice synthétique pour le calcul du prélèvement prenant en compte le critère du revenu par habitant à hauteur de 20 % et le potentiel fiscal par habitant à hauteur de 80 % , alors qu'aujourd'hui l'assiette du prélèvement est constituée par le produit de l'écart relatif de son potentiel financier par habitant au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région Ile-de-France, élevé au carré, par la population DGF 20131 de la commune ;

– le relèvement du plafond du prélèvement maximum de 10 % à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ;

– le plafonnement du prélèvement de l'année en cours à 150 % du montant de l'année précédente ;

– la suppression des dispositions spécifiques aux communes ayant fait l'objet à la fois d'un prélèvement et d'un reversement en 2012.

(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.

Enfin, votre rapporteur pour avis observe que le Parlement a d’ores et déjà adopté conforme, au sein de l’article 14 du projet de loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles, le principe de la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2014, d’un fonds de solidarité pour les départements de la région d’Île-de-France, dont le montant et les conditions de prélèvement et de répartition doivent être définis par une loi de finances. Votre rapporteur pour avis appelle ainsi le Gouvernement à mettre en œuvre cet engagement du législateur par amendement au sein du présent projet de loi de finances, une fois les travaux du groupe de travail achevés.

C. LA STABILITÉ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont la commission des Lois est saisie pour avis, ne représentent 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 2014, 2,643 milliards d’euros en autorisations d’engagement et 2,594 milliards d’euros en crédits de paiement.

1. Un fort recul optique des crédits budgétaires destinés aux collectivités

Ces montants apparaissent en baisse par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2013, de 3,8 % en autorisations d’engagement et de 3,5 % en crédits de de paiement, 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, minore cette baisse apparente ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en millions d’euros)

	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014
Autorisations d’engagements	2 674	2 684	2 719	2 749	2 642
<i>Variation par rapport à l’année précédente</i>		0,38 %	1,32 %	1,10 %	- 3,89 %
Crédits de paiement	2 674	2 684	2 678	2 738	2 594
<i>Variation par rapport à l’année précédente</i>		0,38 %	- 0,24 %	2,24 %	- 5,26 %

Source : documents budgétaires (lois de finances initiales, projet de loi de finances pour 2014) et ministère de la Réforme de l’État, de la décentralisation et de la fonction publique.

(1) Pour mémoire, cette ligne budgétaire a été portée à 137 millions d’euros en autorisations d’engagement et 159 millions d’euros en crédits de paiement lors de l’examen du projet de loi de finances initial pour 2013.

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 baisseront de 0,47 % en autorisations d'engagement et augmenteront de 0,6 % en crédits 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 ⁽¹⁾ 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.

2. 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) 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 2013	PLF 2014	LFI 2013	PLF 2014
119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	839 625	840 777	806 657	780 088
1	Soutien aux projets des communes et groupements de communes	709 317	710 469	676 348	649 779
2	Dotation générale de décentralisation	130 308	130 308	130 308	130 308
120	Concours financiers aux départements	488 281	493 818	488 281	493 818
1	Aides à l'équipement des départements	219 455	224 455	219 455	224 455
2	Dotation générale de décentralisation	268 825	269 362	268 825	269 362
121	Concours financiers aux régions	906 132	920 946	906 132	920 946
2	Dotation générale de décentralisation	906 132	920 946	906 132	920 946
122	Concours spécifiques et administration	514 754	386 989	536 626	398 995
1	Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	137 211	19 100	159 083	31 105
2	Administration des relations avec les collectivités territoriales	2 712	2 362	2 712	2 362
3	Dotation générale de décentralisation	221 497	221 547	221 497	221 547
4	Dotations outre-mer	153 333	143 979	153 333	143 979
Total des crédits de la mission		2 748 794	2 642 532	3 643 831	3 514 795
Total hors crédits DGCL et subventions pour travaux d'intérêt local		2 608 870	2 621 069	2 575 902	2 560 380

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le programme 119 contient l'ensemble des « concours financiers aux communes et groupements de communes » comprenant 840 millions d'euros en autorisations d'engagement et 780 millions d'euros en crédits de paiement. L'action n° 1 vise principalement à favoriser l'investissement local à travers l'attribution de subventions (qui sont 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 615 millions d'euros et la dotation de développement urbain (DDU), pour 75 millions d'euros, dont les évolutions seront présentées dans le II de la présente partie, la dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés (19,2 millions d'euros en 2014) et la dotation pour les régisseurs de police municipale (500 000 euros).

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

des communes et de leurs groupements lorsque ces charges résultent d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Cette DGD des communes représentera en 2014 un montant constant depuis 2009 de 130 millions d'euros.

Le programme 120, « Concours financiers aux départements » (494 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 (269 millions d'euros). Les montants relatifs à ces deux actions de ce programme sont reconduits en 2014, moyennant un ajustement de la compensation du revenu de solidarité active (RSA) pour 537 371 euros.

Le programme 121, « Concours financiers aux régions » (920 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2014), contient une action unique, la dotation globale de décentralisation des régions, destinée à compenser les charges globales de fonctionnement des régions, de la collectivité territoriale de Corse et du syndicat des transports d'Île-de-France 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. En 2014, la DGD de droit commun des régions est majorée de 14,8 millions d'euros au titre de la compensation des charges résultant de la mise en œuvre de la ligne à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône (8,1 millions), de l'ajustement de la compensation allouée à la région Nord-Pas-de-Calais au titre du transfert initial de la compétence des services ferroviaires régionaux de voyageurs (3,1 millions) et du transfert aux régions au 1^{er} janvier 2014 de la compétence relative à la promotion de la culture scientifique, technique et industrielle (3,6 millions d'euros).

Le programme 122, « Concours spécifiques et administration » (387 millions d'euros en autorisations d'engagement et 399 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 19 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 31 millions d'euros de crédits de paiement. Cette baisse est notamment justifiée par la fin en 2014 des subventions exceptionnelles aux communes minières, créées en 1981 et du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées pour la période 2009-2015.

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 2,3 millions d'euros, en baisse notable de 14 %.

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 » (144 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.

3. Des indicateurs de performances toujours peu pertinents

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

Les deux indicateurs choisis comme indicateurs principaux de la mission (4) sont paradoxaux : le premier, censé illustrer le soutien de l'État à l'investissement des collectivités, recense le « *pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %* », sans qu'il soit démontré que cette strate représente un optimum de cofinancement ; le second s'attache au renforcement de la péréquation verticale et horizontale, objectif qui relève plus des mécanismes de prélèvements sur recettes que des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » en soi.

L'adjonction d'indicateur de péréquation horizontale, avec des objectifs chiffrés, relève plus de la politique retenue par le Gouvernement que d'une amélioration du service rendu. Pour les prochaines années, il semble nécessaire de se pencher sur la définition d'indicateurs plus pertinents et plus directement en rapport avec les besoins exprimés par les collectivités territoriales.

II. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES CONTREPARTIES APPORTÉES PAR LE PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ AUX EFFORTS BUDGÉTAIRES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le pacte de stabilité et de confiance ne s'est pas contenté de répartir la baisse des dotations ; il a aussi apporté des contreparties, en termes de recettes comme de dépenses, aux enjeux que doivent surmonter les différents niveaux de collectivités territoriales.

Les mesures ne relevant pas de la matière budgétaire (lutte contre la prolifération normative et simplification du droit, transfert aux régions de la gestion des fonds européens, association des collectivités territoriales aux évaluations de politiques publiques) ne seront pas ici détaillées mais récapitulées dans le tableau en annexe.

A. LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES RESSOURCES FISCALES

1. La prise en charge par des ressources fiscales nouvelles du financement des allocations individuelles de solidarité

Les départements sont actuellement confrontés à un effet de ciseau pesant sur leurs finances.

Selon les chiffres de l'Observatoire des finances locales ⁽¹⁾, en 2012, les départements ont enregistré une augmentation des dépenses de fonctionnement de 3,1 % : le contexte social dégradé pèse fortement sur leurs dépenses d'aide sociale, et notamment le financement du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH). La dépense au titre du revenu de solidarité active (RSA) a ainsi progressé de 5,2 % en 2012 pour atteindre 8,2 milliards d'euros, tant en raison d'un effet taux que d'un effet volume.

En outre, devront être financées les revalorisations du RSA annoncées par le Gouvernement : dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, le RSA a été revalorisé de 2 % le 1^{er} septembre 2013, première étape de la revalorisation exceptionnelle de 10 % du RSA-socle d'ici à 2017 ⁽²⁾.

(1) *Rapport de l'Observatoire des finances locales*, Les finances des collectivités locales en 2013, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guené, rapporteur, 9 juillet 2013.

(2) *Le revenu de Solidarité active (RSA), entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine, se substitue au revenu minimum d'insertion (RMI créé en 1988) et à l'allocation parent isolé (API). Le revenu de solidarité active est une allocation qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le niveau d'un revenu garanti. Le revenu garanti est calculé comme la somme d'un montant forfaitaire, dont le montant varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge et d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer, fixée par décret à 62 %. Si les ressources initiales du foyer sont inférieures au montant forfaitaire, la différence s'appelle le RSA socle. Le complément de revenu d'activité éventuel, égal à 62% des revenus d'activité, s'appelle le RSA activité. Selon le niveau de ressources du foyer par rapport au montant forfaitaire et la présence ou non de revenus d'activité, un foyer peut percevoir une seule composante du RSA ou les deux.*

Simultanément, leurs recettes fiscales sont en baisse, notamment à cause de la chute du niveau du montant des droits de mutation. La fiscalité indirecte des départements repose principalement sur trois catégories d'impôts : les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE anciennement TIPP). Les DMTO perçus par les départements s'élevaient en 2012 à 8,0 milliards d'euros, en baisse de 7,5 %.

Ces ressources fiscales sont en outre instables : en forte hausse au début des années 2000, elles se sont effondrées ensuite en 2008 et 2009, quand la crise économique et financière se traduit par la chute des transactions et la baisse des prix du marché immobilier. La reprise qui a eu lieu en 2010 et 2011 a été de courte durée. En 2012, les DMTO ont baissé de nouveau. La TICPE 2012 atteint le même niveau qu'en 2011, soit 6,5 milliards d'euros et représente 10,3 % des ressources de fonctionnement des départements. La TSCA 2012 se monte à 6,6 milliards d'euros, en hausse de 6,1 %. Sa contribution aux ressources des départements a doublé depuis la réforme de la fiscalité locale, les départements recevant la part TSCA perçue auparavant par l'état.

Aussi un fonds d'urgence « exceptionnel » pour les départements en difficulté a dû être créé par l'article 48 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012. Doté de 170 millions d'euros, ce fonds a été financé au moyen d'un prélèvement sur les ressources de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Le présent projet de loi de finances propose, en application du pacte de confiance et de responsabilité, d'attribuer deux nouvelles ressources fiscales destinées à financer le reste à charge supporté par les départements au titre des allocations individuelles de solidarité.

L'article 26 crée ainsi un fonds doté de la totalité de la ressource fiscale nette aujourd'hui perçue par l'État au titre des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties, soit 827 millions d'euros, devant être répartis entre les départements selon des critères péréquateurs définis après concertation. Ces critères reposent notamment sur le potentiel fiscal, le revenu par habitant, l'effort fiscal, ainsi que les dépenses sociales des départements.

Parallèlement, l'article 58 ouvre la possibilité aux départements, pour deux ans (2014 et 2015), de relever le plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,8 % à 4,5 %, permettant ainsi de dégager des ressources complémentaires, ce qui devrait apporter 930 millions d'euros en 2014 et 1 170 en 2015 ⁽¹⁾.

Comme l'estime la Cour des comptes, « *Le choix du Gouvernement de transférer aux départements un montant de 830 M€ de recettes fiscales présente l'inconvénient de peser sur le solde budgétaire de l'État et de réduire à due*

(1) Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances, p. 340.

concurrence l'impact attendu de la baisse des dotations aux collectivités territoriales. Par ailleurs, le relèvement de 20 % du plafond des taux des droits de mutation à titre onéreux, qui peut constituer un effet d'aubaine pour les départements les mieux dotés en ressources fiscales, a pour effet de faire porter sur le contribuable l'ajustement budgétaire en faveur des départements. »⁽¹⁾.

2. L'attribution de ressources fiscales aux régions en remplacement de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage

Conformément aux dispositions du Pacte de confiance et de responsabilité, les articles 25 et 77 du présent projet de loi de finances suppriment la DGD formation professionnelle, qui est remplacée par deux nouvelles ressources.

Traditionnellement incluse dans l'enveloppe normée, la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle, dont bénéficient les régions, d'un montant de 1,7 milliard d'euros, était financée par les crédits de la mission « Travail et emploi » et à compter de 2013, par une part de 250 millions d'euros provenant 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.

Le montant des dotations à remplacer par des ressources fiscales représente 901 millions d'euros en 2013. Ce montant correspond à la compensation financière des transferts de compétences intervenus en matière de formation professionnelle et d'apprentissage allouée sous forme de crédits budgétaires, à l'exception de celle relative au transfert de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF, dite « prime d'apprentissage »).

Elle sera remplacée pour les deux tiers (601 millions d'euros) par des ressources fiscales dynamiques, correspondant aux frais de gestion aujourd'hui perçus par l'État au titre de la taxe d'habitation, de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et, à hauteur d'un tiers, une fraction supplémentaire de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) (300 millions d'euros).

Cette mesure permettra ainsi d'élever le ratio d'autonomie financière⁽²⁾ des régions à 57,9 % (soit + 3,6 points).

(1) *Cour des comptes*, rapport public thématique sur les finances locales, 14 octobre 2013, p.49.

(2) *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inséré dans la Constitution un article 72-2 qui dispose que* « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. ». *La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales fixe le périmètre précis des trois catégories de collectivités territoriales, explicite la notion de ressources propres, et prévoit que le ratio entre recettes fiscales et le total des recettes propres des collectivités ne peut être*

Cette substitution permettra aux régions de disposer de ressources dynamiques, au détriment de l'État, comme le relève la Cour des comptes : « *La substitution de ressources de fiscalité transférée à des dotations budgétaires, telle qu'elle est prévue, sera budgétairement neutre la première année mais le surcroît de dynamisme fiscal accordé aux régions le sera au détriment du budget de l'État qui se privera ainsi des ressources futures liées à la progression de la fiscalité transférée. Compte tenu de la situation budgétaire de l'État, un autre choix pourrait être effectué : celui de mieux répartir la fiscalité locale existante entre les différentes catégories de collectivités territoriales.* »⁽¹⁾.

3. L'ajustement des modalités de perception et de distribution de la contribution économique territoriale

Depuis 2010, la contribution économique territoriale (CET) remplace la taxe professionnelle sur les équipements et biens mobiliers (TP), à laquelle étaient soumises les entreprises et les personnes physiques ou morales qui exercent une activité professionnelle non salariée. La CET est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Les premières années d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE) ont montré que le barème actuel de l'assiette minimale tient insuffisamment compte de la capacité contributive limitée de certains petits contribuables. Les règles applicables ont conduit, dans certains cas, à une imposition disproportionnée pour certains redevables réalisant de faibles montants de chiffre d'affaires. L'article 57 du présent projet de loi de finances prévoit, en conséquence, l'instauration d'un nouveau barème de fixation du montant de la base minimum de CFE.

La répartition entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) tient compte de l'implantation territoriale des établissements des entreprises redevables. Ainsi, lorsqu'une entreprise compte plusieurs établissements dans des communes différentes, la valeur ajoutée, qui constitue l'assiette de la CVAE, est répartie selon l'effectif salarié (à hauteur des deux tiers) et la valeur locative (à hauteur d'un tiers) de chacun de ses établissements. Toutefois, afin d'encourager les collectivités territoriales à accueillir des établissements industriels qui peuvent être susceptibles de produire des nuisances (bruit, pollutions, risques chimiques, etc.), leurs effectifs et leur valeur locative sont affectés d'un coefficient de deux pour la répartition de l'assiette et, partant, du produit de CVAE. Par ailleurs, pour cette

inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003, soit 60,8 % pour les communes, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions. Les ratios constatés par l'observatoire des finances locales pour l'exercice 2011 étaient respectivement de 64,9 % pour le bloc communal, 67,4 % pour les départements et 54,3 % pour les régions.

(1) *Cour des comptes, rapport public thématique sur les finances locales, 14 octobre 2013, p.102.*

même répartition, les valeurs locatives de ces établissements sont prises en compte sans l'abattement de 30 % prévu pour la cotisation foncière des entreprises.

Afin que les territoires industriels bénéficient d'un meilleur retour fiscal, l'article 59 renforce leur poids dans la pondération de la répartition de la CVAE, en portant le coefficient de pondération pour le reversement du produit de la CVAE des entreprises aux collectivités territoriales et aux EPCI s'appliquant à l'effectif salarié et à la valeur locative des établissements industriels à cinq à compter de 2014.

B. LA SORTIE DES EMPRUNTS TOXIQUES

1. Un constat d'ores et déjà établi

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 ».

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.

**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.

Un constat exhaustif et des postes de solutions élaborées dans le cadre du rapport d'une commission d'enquête, présidée par M. Claude Bartolone lors de la législature précédente ⁽¹⁾.

2. Une solution fondée sur la sécurisation des emprunts et la contribution d'un fonds financé à parité par l'État et les banques

Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité une solution globale est apportée au problème des emprunts toxiques les plus risqués, contractés par le passé par de nombreuses collectivités territoriales et leurs groupements. Le dispositif présenté dans le cadre du projet de loi finances pour 2014 repose sur deux mesures.

Un nouveau fonds de soutien pluriannuel est mis en place par l'article 60 du présent projet de loi à compter de 2014 et doté de 100 millions d'euros par an pendant une durée maximale de 15 ans. Ce fonds a vocation à se substituer au fonds créé par l'article 4 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, doté de 50 millions d'euros, qui n'a pas été utilisé et dont les crédits seront reportés pour abonder la part de l'État la première année.

Ce fonds sera alimenté pour moitié par l'État, et pour moitié par une taxe acquittée par le secteur bancaire sur les risques systémiques : l'article 23 du présent projet de loi de finances relève ainsi le taux de la taxe de risque systémique, instituée par l'article 42 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et codifiée à l'article 235 *ter* ZE du code général des impôts, de 0,50 % à 0,529 %.

Le fonds aura donc vocation à aider les collectivités territoriales et leurs groupements ayant souscrit des emprunts très sensibles, lesquels représentaient

(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.

mi-2013 un montant d'indemnité de remboursement anticipé (IRA) de l'ordre de 3,4 milliards d'euros à en sortir. Compte tenu de sa dotation maximale de 1,5 milliard d'euros, le fonds permettrait donc de couvrir jusqu'à 45 % des IRA des emprunts les plus sensibles.

L'article 60 prévoit ainsi que l'aide est calculée sur la base des IRA dues, notamment en fonction de la situation financière du bénéficiaire. Il est prévu que l'entité bénéficiaire puisse également, dans une phase initiale et pour une durée limitée, choisir d'utiliser une partie de l'aide pour financer une part des intérêts de l'emprunt. Après cette phase initiale, l'entité bénéficiaire peut percevoir le solde de l'aide lorsqu'elle choisit de procéder au remboursement anticipé de ces produits. À titre accessoire, dans la limite de 5 millions d'euros par an, l'aide accordée dans le cadre du fonds peut également participer à la prise en charge de prestations d'accompagnement destinées à faciliter la gestion et l'encours de dette structurée pour les collectivités territoriales et leurs groupements dont la population est inférieure à 10 000 habitants. Cette prise en charge est effectuée dans la limite de 50 % des frais engagés chaque année.

Le périmètre définissant le champ d'intervention du fonds n'est pas exclusif d'accords transactionnels entre les collectivités et les banques sur des emprunts ne faisant pas l'objet d'une demande d'aide au titre du fonds et sur les autres catégories d'emprunts. Cependant, ne pourront bénéficier d'une aide au titre d'un ou plusieurs produits structurés souscrits auprès d'un établissement de crédit que les collectivités territoriales, leurs groupements et les services départements d'incendie et de secours (SDIS) qui auront conclu avec cet établissement une transaction au sens de l'article 2044 du code civil portant sur l'ensemble des produits structurés éligibles au fonds, transaction qui vaudra donc renonciation à tout contentieux né ou à naître.

Contrepartie de cette prise en charge, le II de l'article 60 sécurise les contrats de prêt qui ont été signés.

En effet, une décision du tribunal de grande instance de Nanterre du 8 février 2013 a considéré qu'un échange de documents préalables entre un établissement de crédit et une collectivité territoriale contenant toutes les caractéristiques essentielles du prêt à l'exception du taux effectif global (TEG) constituait un véritable contrat de prêt. Cette appréciation a conduit le juge, en application de la jurisprudence, à annuler la stipulation de l'intérêt conventionnel pour défaut de la mention obligatoire du TEG et à lui substituer le taux d'intérêt légal. Cependant, le 25 juillet 2013, le même tribunal a jugé valide un contrat de *swap*⁽¹⁾ car les informations fournies par la banque étaient claires, qu'elle avait fait des propositions de réaménagement, et que la collectivité territoriale concernée était en mesure de comprendre les informations financières qui lui

(1) Le *swap* (ou « échange financier ») est un produit dérivé financier, constitué d'un échange de créance de devises différentes, à des termes différents, à un taux d'intérêt fixe ou variable, dans des pays différents pour diversifier et optimiser les portefeuilles de créances des acteurs ou leur permettre de se couvrir contre un risque de taux de change ou de taux d'intérêt.

étaient délivrées, car elle disposait d'un personnel expérimenté affecté à la gestion de la dette.

Ainsi, l'absence de mention ou l'indication erronée du TEG risque d'entraîner un nombre important de contentieux, ce qui « *fait donc naître un risque très significatif pour l'ensemble des établissements de crédit ayant utilisé des documents précontractuels pouvant présenter des caractéristiques identiques ou comparables de celles sanctionnées par le juge en première instance, particulièrement dans le cas de contrats portant sur des produits structurés. Certains établissements bancaires présentent en effet un risque de perte susceptible de mettre en péril leur respect des normes de solvabilité. De plus, cette jurisprudence fait peser un risque majeur sur les finances publiques, dans la mesure où l'État est actionnaire à 75 % de la Société de financement local (SFIL) et à 44 % de Dexia SA qui détiennent à leur bilan une part très significative de crédits conclus conformément au processus sanctionné par cette jurisprudence. Enfin, elle fragilise le nouveau dispositif de financement des collectivités locales mis en place début 2013 suite à la résolution ordonnée de Dexia et est donc susceptible d'entraver l'accès au crédit des collectivités locales.* » ⁽¹⁾

Aussi l'article 60 propose de valider de manière rétroactive les contrats de prêt qui ne mentionnaient pas le TEG mais qui comportaient toutes les informations permettant aux emprunteurs de connaître précisément les conditions de leur engagement, afin que des pertes massives ne déstabilisent pas le marché des prêts aux collectivités territoriales mais aussi la viabilité de Dexia et de la SFIL.

Pour l'avenir, l'article 60 complète le code de la consommation en prévoyant qu'en cas d'erreur dans le calcul du taux effectif global, le taux conventionnel est maintenu mais qu'il est dû à l'emprunteur personne morale le paiement par le prêteur de la différence entre le TEG résultant de l'application correcte de la formule et le TEG mentionné dans le contrat, appliqué au capital restant dû à chaque échéance.

Cette mesure s'ajoute à deux autres dispositifs encadrant le recours aux emprunts structurés.

La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires encadre fortement le type d'emprunt que peuvent souscrire les collectivités. Elle prévoit que leurs emprunts soient libellés en euros ou en devises étrangères et que, dans ce dernier cas, afin d'assurer une couverture intégrale du risque de change, un contrat d'échange de devises contre euros doit être conclu lors de la souscription de l'emprunt pour le montant total et la durée totale de l'emprunt. De plus, ce texte prévoit que le taux peut être fixe ou variable et que, dans ce second cas, un décret en Conseil d'État détermine les écarts d'indices autorisés pour les clauses d'indexation de taux d'intérêt variable. En outre, la formule d'indexation des taux variables des nouveaux emprunts doit répondre à

(1) Exposé des motifs de l'article 60.

des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières ; là encore, un décret en Conseil d'État déterminera les indices et les écarts d'indices autorisés pour les clauses d'indexation des taux d'intérêt variables. Par exception à ces principes, la loi permet une possibilité de dérogation lorsque la souscription d'un emprunt ou d'un contrat financier, par la voie d'un avenant ou d'un nouveau contrat, a pour effet de réduire le risque associé à un emprunt ou un contrat financier en cours.

Par ailleurs, dans le cadre de l'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'Assemblée nationale a adopté le 23 juillet dernier les principes selon lesquels le débat d'orientation budgétaire doit également porter sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la collectivité et que les risques liés à la souscription de produits financiers doivent faire l'objet d'un provisionnement.

Cependant, ces mesures ne sont pas suffisantes pour assurer que la dynamique de l'investissement public local puisse être mobilisée au profit du développement des territoires.

C. LA NÉCESSITÉ DE GARANTIR LE MAINTIEN DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL

Les collectivités territoriales seront confrontées à un double enjeu en 2014 : elles devront réaliser des économies pour prendre en compte la baisse des dotations ; mais dans le même temps, l'investissement local est nécessaire au sein de la reprise de la croissance économique.

Selon le rapport de l'observatoire des finances locales ⁽¹⁾, les collectivités territoriales ont réalisé pour plus de 55 milliards de dépenses d'investissement ⁽²⁾ (non compris les remboursements de dette) en 2012. Contrairement à 2011, ce sont les subventions d'équipement qui sont les plus dynamiques, alors que les dépenses d'équipement progressent seulement de 2,1 %, contre 4,1 % en 2011.

Dans le secteur communal, l'effort d'équipement observé en 2011 se poursuit en 2012, à un rythme toutefois un peu moins soutenu. Les dépenses d'équipement s'élèvent à plus de 39 milliards d'euros, dont près de 30 milliards pour le secteur communal. En revanche, pour les départements et pour les régions, le repli déjà observé en 2010 et 2011 se poursuit en 2012.

Or le programme de stabilité de la France pour la période 2013-2017, présenté par le Gouvernement en avril 2013, anticipe le fait que « *compte tenu des reculs enregistrés en 2009 et 2010, les dépenses d'équipement des collectivités ne progresseraient toutefois que faiblement (+0,6 % en moyenne par an en valeur)* »

(1) Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guené, rapporteur, 9 juillet 2013.

(2) Les dépenses d'investissement incluent les remboursements d'emprunt, les subventions d'équipement versées à des personnes publiques ou privées pour réaliser une immobilisation et les dépenses d'équipement brut.

sur l'ensemble du cycle électoral 2008-2013. L'investissement local baisserait en 2014 et en 2015, puis se redresserait progressivement jusqu'en 2017, en cohérence avec le profil constaté au cours des cycles précédents. »⁽¹⁾.

Contrairement aux années précédentes, la baisse de l'investissement ne correspondrait pas à une raréfaction de l'offre du crédit. Le rapport thématique spécial de la Cour des comptes montre que l'offre du crédit, de l'ordre de 16 ou 17 milliards d'euros, proposée notamment par le fonds d'épargne sur les enveloppes affectées décidées par le Gouvernement, l'ensemble constitué par La Banque postale, la société de financement local (SFIL) et la future « Banque postale collectivités locales », ainsi que la future agence de financement des collectivités territoriales devrait fournir les ressources nécessaires.

L'agence de financement des collectivités territoriales

Autorisée par l'article 35 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, la création d'une agence de financement des collectivités territoriales dénommée « agence France locale » doit avoir lieu en octobre 2013.

Créée et détenue par les collectivités territoriales, cette société publique contrôlerait une filiale bancaire ayant pour objectif d'accorder des prêts aux collectivités actionnaires. Pour financer son activité, cette filiale aura recours aux marchés de capitaux français et internationaux, principalement sous forme d'émissions obligataires dont la durée sera adossée à celle des prêts accordés.

Ces émissions pourront être souscrites par des investisseurs institutionnels privés et publics, mais pour éviter toute confusion avec les instruments de financements mis en place par l'État, il est prévu que ces ressources ne pourront pas provenir directement de l'État ou de financements garantis par l'État. Les collectivités garantiront l'intégralité des engagements de la filiale de la société publique de manière solidaire et dans la limite de leur encours de dette auprès de celle-ci.

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).

Correspondant à une année de renouvellement des équipes municipales et intercommunales, 2014 sera sans nul doute marquée par un recul des dépenses d'investissement du bloc communal. Il devrait en être de même pour 2015 compte tenu des délais de maturation des nouveaux projets.

Ce recul sera d'autant plus important que les communes ou intercommunalités seront réticentes à utiliser leur levier fiscal pour compenser la baisse de leurs dotations, et qu'elles pourraient donc décider d'arbitrer en faveur du repli des dépenses d'équipement.

(1) Programme de stabilité de la France pour la période 2013-2017, avril 2013, p. 28.

Un tel recul ne serait pas sans conséquence sur la reprise de la croissance : comme le prévoit la note de conjoncture sur les finances locales de La Banque Postale d'octobre 2013, « *Malgré quelques éclaircies en termes de recettes, les conseils généraux et régionaux ne devraient pas être en mesure de compenser le recul attendu sur le bloc communal. Cette contraction générale de l'investissement devrait avoir des répercussions sur le développement des territoires et sur la croissance économique. À titre d'illustration, et toutes choses égales par ailleurs, une baisse de 10 % des dépenses d'équipement des collectivités locales représente l'équivalent de 0,2 point de croissance en moins, auquel s'ajoutent toutes les répercussions en matière d'emploi et de dépréciation du patrimoine public* » ⁽¹⁾.

Ce soutien à l'investissement des collectivités territoriales passe aussi par le relèvement du taux de remboursement du FCTVA.

La nécessité d'ajuster le taux du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Le FCTVA, créé en 1976, est un prélèvement sur les recettes de l'État ayant pour objet de compenser les versements de TVA que les collectivités territoriales et les établissements publics bénéficiaires effectuent sur leurs dépenses réelles d'investissement.

Le taux de remboursement du FCTVA est fixé de manière globale et forfaitaire et n'est pas ajusté au taux de TVA effectif acquitté par une collectivité sur chacun de ses investissements. Il est calculé « en dedans », de manière à ce qu'appliqué au prix toutes taxes comprises, il corresponde au taux normal de TVA ayant grevé le prix hors taxes.

Ainsi, avant 1997, lorsque le taux de TVA était de 18,6 %, le taux du remboursement au titre du FCTVA s'élevait à 15,682 %. À compter de l'année 1997, une réfaction de 0,905 % a été imputée sur le taux du FCTVA, en application de la loi de finances pour 1994, afin d'exclure du remboursement de la TVA le montant correspondant à la contribution de la France au budget de l'Union européenne assise sur la TVA.

Lors des deux dernières modifications du taux normal de TVA, le taux des attributions au titre du FCTVA a été ajusté en conséquence, traduisant le fait que le FCTVA constitue bien un outil de remboursement aux collectivités territoriales de la TVA acquittée sur leurs investissements.

Ainsi, en 1997, le passage du taux normal de TVA de 18,6 % à 20,6 % a conduit à un relèvement du taux du FCTVA de 15,682 % à 16,176 %, en prenant en compte l'introduction de la réfaction au titre du budget communautaire. De manière similaire, en 2000, la baisse de 20,6 % à 19,6 % avait conduit à une diminution du taux de remboursement du FCTVA de 16,176 % à 15,482 %, taux encore en vigueur actuellement $((19,6/119,6)-0,905 \%=15,482 \%)$.

Pour votre rapporteur pour avis, il importe que le taux de remboursement de la TVA ne soit pas dégradé, afin que les collectivités bénéficient de la réforme dans les mêmes conditions que les entreprises qui peuvent exercer leur droit à déduction. Aussi le passage du taux normal de TVA de 19,6 à 20 % au 1^{er} janvier 2014 devrait s'accompagner d'une revalorisation du taux du FCTVA à 15,761 % $((20/120)-0,905 \%=15,761 \%)$.

(1) Selon l'observatoire des finances locales, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales ont représenté en 2012 68,2 milliards d'euros, en hausse de 2,7 %.

Il importe que les collectivités puissent trouver un nouveau modèle financier ne dégradant pas le quasi-équilibre structurel de leurs comptes et préservant le rôle qu'elles jouent en matière d'équipement des territoires et de services publics à la population, tout en maîtrisant leur niveau d'endettement.

Cette recherche d'optimisation de l'investissement local devrait aussi s'accompagner d'une évaluation de son efficacité et de la pertinence du recours aux cofinancements : comme le note la Cour des comptes, « *l'État pourrait également encourager la recherche d'une meilleure efficacité de l'investissement local en favorisant le recentrage des dépenses sur les actions prioritaires. Dans son rapport public annuel, la Cour recommande d'éviter les cofinancements département-région en matière d'investissement et suggère l'introduction d'un plafond de subventionnement pour les projets conduits par d'autres collectivités. De même, l'appel au financement, en complément de l'État, pour le financement de grands projets d'infrastructure pourrait être reconsidéré. Au-delà, et pour l'ensemble des collectivités, pourrait être définie une obligation de soumettre à une étude d'impact pluriannuel net sur les charges de fonctionnement des opérations d'investissement supérieures à un plancher à définir* »⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, rapport public thématique sur les finances locales, 14 octobre 2013, p.50.

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES D'UNE DÉPÉNALISATION DU STATIONNEMENT PAYANT

À l'occasion de l'examen en séance publique du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, le Sénat a adopté un amendement ⁽¹⁾ déposé par M. Filleul, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable, proposant de supprimer la pénalisation du stationnement payant sur voirie – c'est-à-dire du stationnement en l'absence ou en insuffisance de paiement de la redevance pour stationnement sur la voie publique – et sa transformation en service public décentralisé : les collectivités compétentes en matière de voirie pourraient imposer le paiement d'un « forfait de post-stationnement », ayant le caractère d'une redevance d'occupation du domaine public, plutôt qu'une amende.

À la demande du Premier ministre, l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des finances (IGF) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont conduit une mission d'évaluation des conséquences de la dépénalisation du stationnement, dont le rapport a été rendu public le 25 juillet 2013 ⁽²⁾.

Si votre rapporteur pour avis a soutenu la démarche proposée à l'occasion de son examen en première lecture par l'Assemblée nationale, il apparaît que les conditions juridiques, exposées dans son rapport ⁽³⁾, mais aussi financières, de cette réforme, justifient un examen plus approfondi.

I. LE TRANSFERT DES RECETTES LIÉES À LA RÉPRESSION DU STATIONNEMENT IMPAYÉ

Dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Les articles 36 *bis* et 36 *ter*, introduits par le Sénat, prévoient de dépénaliser les infractions au stationnement afin de transférer aux communes et aux EPCI la compétence de gestion du stationnement donnant lieu à des redevances d'occupation du domaine public. Ceux-ci se verraient alors directement attribuer le produit des redevances de post-stationnement.

Aujourd'hui, l'infraction au stationnement est passible d'une sanction pénale, sous la forme d'une amende. Si le pouvoir de sanction de ces infractions est généralement exercé par la police municipale, il l'est donc pour le compte de l'État.

(1) devenu l'article 36 bis de ce projet de loi.

(2) Rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépénalisation du stationnement, 25 juillet 2013.

(3) Rapport n° 1216, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 3 juillet 2013.

Avec la dépenalisation du stationnement payant, les communes et les EPCI espèrent pouvoir bénéficier directement de l'ensemble des recettes liées au stationnement payant (redevance et redevance de post-stationnement).

A. UNE ÉVALUATION DIFFICILE DES SOMMES CONCERNÉES

La mission d'évaluation s'est penchée sur l'évaluation des sommes en jeu. Le déploiement du procès-verbal électronique n'étant pas achevé – en 2012, les procès-verbaux par carnet à souche représentant encore 81 % du total – les évaluations reposent sur une extrapolation des données existantes.

Aussi, selon les estimations de la direction du budget à partir des données disponibles en 2012, les amendes forfaitaires de stationnement ⁽¹⁾ représenteraient 116 millions d'euros, tandis que les amendes forfaitaires majorées ⁽²⁾ 79,6 millions d'euros, soit un total de 195,5 millions d'euros par an.

Par ailleurs, l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) a constaté des taux de croissance liés à la mise en œuvre du procès-verbal électronique, permettant des gains de productivité et un meilleur recouvrement des amendes forfaitaire, laissant augurer que ces sommes pourraient connaître un fort dynamisme dans les années à venir.

B. LE DISPOSITIF EXISTANT DE REVERSEMENT DU PRODUIT DES AMENDES DE STATIONNEMENT

À l'heure actuelle, les collectivités territoriales perçoivent directement le produit des redevances de stationnement payées sur leur territoire, alors que les amendes de stationnement sont mutualisées au sein du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et réparties entre les communes et les EPCI en fonction du nombre d'amendes dressées (et non pas payées) sur leur territoire.

Les recettes du CAS retracent les produits des amendes perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle-sanction, la police de la circulation, à l'exception des fractions de ce produit affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ainsi qu'au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Ces ressources sont affectées à différents programmes. Le programme 751 « Radars » finance le déploiement de nouveaux dispositifs de contrôle de la

(1) Dont le montant a été porté de 11 à 17 euros depuis le 1^{er} août 2011 par le décret n° 2011-876 du 25 juillet 2011 revalorisant le montant de l'amende forfaitaire pour certaines contraventions prévues par le code de la route en matière d'arrêt et de stationnement.

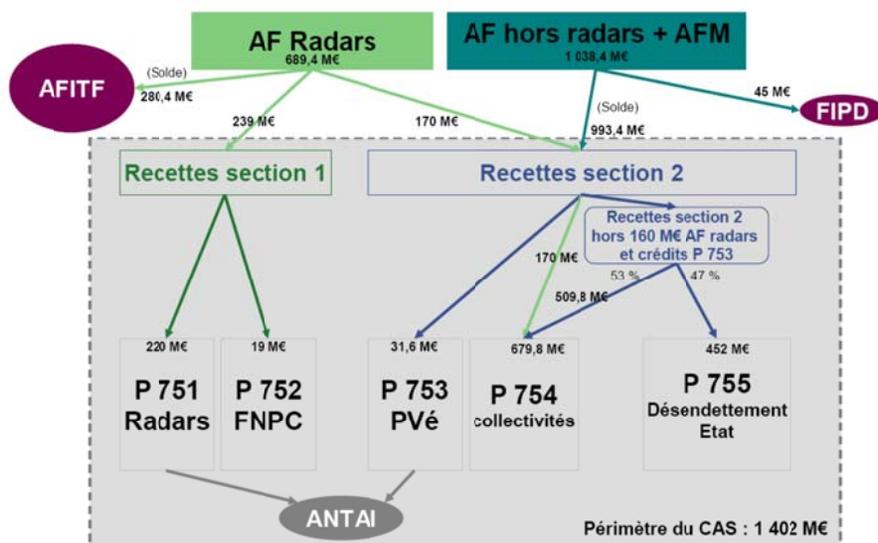
(2) En application de l'article 529-2 du code de procédure pénale, si le contrevenant n'a pas réglé ou contesté son amende forfaitaire dans les 45 jours suivants l'avis de paiement, ou dans les 60 jours en cas de paiement en ligne, il reçoit un courrier du Trésor public l'informant de son obligation à payer l'amende forfaitaire au taux majoré d'un montant de 33 euros. Il dispose alors de 45 jours pour payer son amende. Passé ce délai, le Trésor public pourra procéder au recouvrement forcé de l'amende.

circulation (4 200 équipements). Le CAS finance également le fichier national de gestion des points du permis de conduire (envoi de lettres de retraits et de restitution de points), dont les dépenses sont portées par le programme 752. Le programme 753 contribue à la modernisation de la chaîne de traitement des infractions par la généralisation du procès-verbal électronique (PVé), (15 915 boîtiers de verbalisation électronique en service en 2014). Les recettes engendrées grâce aux nouveaux équipements contribuent à l'amélioration de la prévention à travers le financement par les collectivités territoriales, sur le programme 754, d'opérations destinées à rendre plus sûrs la circulation et les transports en commun. Enfin, le CAS contribue au désendettement de l'État, une partie du produit des amendes étant reversée au budget général (programme 755).

Le tableau suivant récapitule ces flux financiers.

**SCHEMA D'EMPLOI DU PRODUITS DES AMENDES PERÇUES
PAR LE COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE
« CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »**

(en millions d'euros)



AF : amendes forfaitaires

AFM : amendes forfaitaires majorées

PVé : procès-verbaux électroniques

FNPC : fichier national du permis de conduire

FIPD : fonds interministériel de prévention de la délinquance

AFITF : Agence de financement des infrastructures de transport de France

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

C. LES PERTES DE RECETTES POUR L'ÉTAT DEVRONT ÊTRE COMPENSÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Avec la dépenalisation, les amendes de stationnement payant ne viendront plus alimenter le CAS. Par conséquent, la dépenalisation du stationnement payant

sur voirie réduira la « masse partageable » de ce montant, induisant une perte de recettes de 91,9 millions pour l'État (47% de 195,5 millions d'euros). En faisant l'hypothèse que le montant total des futures redevances de post-stationnement équivaldra à celui des amendes forfaitaires et forfaitaires majorées actuelles, les collectivités considérées dans leur ensemble, récupéreront sous forme de redevance ce montant de 195,5 millions d'euros.

La perte de recettes éventuelle pour l'État devra être compensée par les collectivités territoriales bénéficiaires de la réforme. En effet, comme l'a rappelé la mission d'inspection dans son rapport de juillet 2013, l'assujettissement des redevances de stationnement à la TVA pourrait enregistrer des difficultés réelles. L'État ne devrait donc pas pouvoir compenser la perte de recettes par une augmentation de ses recettes de TVA. Dans ces conditions, cette compensation devrait se faire par un abondement du programme 755 (État) par le programme 754 (collectivités territoriales).

Cela se traduirait donc par une baisse des attributions perçues par les communes, les EPCI, le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et la région Île-de-France au titre du produit des amendes de police de 196 millions d'euros (soit une baisse de 36,7 % de leur attribution au titre des amendes de police).

En 2013, la région Île-de-France a perçu au titre des amendes de police 2012 via le programme 754 un montant de 56 millions d'euros, tandis que le STIF a perçu un montant de 113 millions d'euros. Dans le cas où la perte de recettes pour l'État serait compensée par le programme 754, la perte de recettes pour la région Île-de-France serait de 20,5 millions d'euros et celle du STIF serait de 41 millions d'euros, dans la mesure où ni le STIF ni la région Île-de-France ne peuvent bénéficier du produit des redevances de stationnement.

D. LE DISPOSITIF CONDUIRAIT ÉGALEMENT À UN REDÉPLOIEMENT INÉGALITAIRE DES NOUVELLES RECETTES ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le dispositif existant de répartition du produit des amendes conduit à une péréquation de cette ressource. Leur remplacement par la perception directe des redevances établies sur leur territoire fera que les collectivités qui n'ont pas instauré de redevances de stationnement et de post-stationnement, notamment en zone rurale, seraient perdantes nettes à la réforme.

En effet, la répartition est proportionnelle au nombre de contraventions dressées l'année précédente sur le territoire de chaque commune ou groupement, mais il appartient au comité des finances locales de procéder à cette répartition. En raison d'éventuels amendements aux lois de finances rectificatives qui impactent la répartition du produit des amendes de police, il y procède généralement en début d'année suivante (séance du 12 février 2013 pour la répartition 2012).

Deux modalités de versement sont à distinguer, selon que le bénéficiaire compte plus ou moins de 10 000 habitants :

– les attributions revenant aux communes et groupements de communes de plus de 10 000 habitants leur sont versées directement ;

– les sommes correspondant aux communes et groupements de communes de moins de 10 000 habitants sont réparties par les conseils généraux qui établissent la liste des bénéficiaires et fixent le montant des attributions selon l'urgence et le coût des travaux à réaliser. C'est ensuite aux préfets, ordonnateurs secondaires, qu'incombe le soin de prendre les arrêtés attributifs correspondants.

Cette mutualisation des ressources au niveau départemental permet de constituer des enveloppes suffisamment importantes pour permettre des taux de subventions intéressants, évitant ainsi le saupoudrage qui prévaudrait si chaque commune de moins de 10 000 habitants ne bénéficiait que du produit des amendes émises sur son territoire.

En application de l'article R. 4414-1 du code général des collectivités territoriales, la part du produit revenant à la région Île-de-France, est répartie de façon spécifique de la manière suivante : 25 % de cette part reviennent aux communes d'Île-de-France, 25 % sont versés à la région Île-de-France et 50 % sont attribués au syndicat des transports d'Île-de-France. L'article 36 *ter* du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit la mise en place d'un dispositif assurant la neutralité de la réforme pour le STIF, qui serait financé sur le produit des redevances de stationnement perçues sur le territoire de la région Île-de-France, avec par conséquent un coût nul pour l'État. Il conviendra également de prévoir un mécanisme spécifique pour compenser la perte de recettes de la région Île-de-France.

La répartition est proportionnelle au nombre de contraventions à la police de la circulation constatées l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités bénéficiaires :

– l'attribution revenant à chaque commune de plus de 10 000 habitants est ainsi égale au produit de la valeur de point ⁽¹⁾, par le nombre d'amendes émises sur son territoire. Chaque amende émise sur le territoire de la commune en 2011 lui a ainsi mécaniquement « rapporté » 20,07 € au titre de la répartition pour 2012 ⁽²⁾ ;

– l'enveloppe attribuée aux conseils généraux résulte du produit de cette même valeur de point par le nombre total d'amendes recensées dans le département pour les communes de moins de 10 000 habitants.

(1) Pour obtenir la valeur de point nécessaire à la répartition du produit, le montant ainsi calculé est divisé par le nombre d'amendes dressées sur l'ensemble du territoire au cours de l'année N-1. La somme revenant à chaque collectivité locale résulte de la multiplication du nombre d'amendes constatées sur son territoire par cette valeur de point.

(2) Élément de réponse fournies par le ministère de l'Intérieur.

La mission d'évaluation estime ainsi que les communes et EPCI de moins de 10 000 habitants subiront une perte de recettes de l'ordre de 10 millions d'euros. D'une manière générale, les territoires ruraux seront donc perdants dans la nouvelle répartition des ressources liées à la répression du stationnement impayé.

II. LES AUTRES COÛTS À PRENDRE EN COMPTE

À cette remise en cause de la répartition des recettes du compte d'affectation spéciale, s'ajoutent plusieurs postes de dépenses nouvelles.

A. LES FRAIS LIÉS AU RECOUVREMENT DES REDEVANCES DE STATIONNEMENT ET DE POST-STATIONNEMENT

1. De nouvelles dépenses pour les collectivités qui mettraient en œuvre ces redevances

Les charges nouvelles des collectivités territoriales qu'induirait pour les collectivités territoriales la dépenalisation des amendes de stationnement tiennent pour l'essentiel à trois postes :

- en fonctionnement, la constitution d'équipes d'agents de constatation et la mise en place de régies de recettes ;
- toujours en fonctionnement, le cas échéant, la gestion de la contestation ;
- en investissement, principalement l'acquisition d'équipements de constatation.

La mission d'évaluation considère que la constatation devrait occuper de l'ordre de 23 160 agents, ce qui correspond à peu près à l'effectif actuel des policiers municipaux et agents de surveillance de la voie publique (ASVP) déjà en poste (23 880 agents).

2. Le recouvrement par la direction générale des finances publiques

Les frais, qui découlent de l'exercice, par les agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP), des fonctions de comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont imputés sur le budget de l'État.

La mission d'évaluation estime que le changement de système pourrait engendrer un surcoût qui n'est pas précisément déterminable mais selon les hypothèses relatives au degré d'automatisation, pourrait être très élevé. La procédure automatisée de traitement des amendes ramène le coût unitaire du procès-verbal à 2,52 euros contre 80 euros pour la procédure manuelle. Le coût

pour l'État s'élèverait à 36,8 millions d'euros par an, dont 22,5 millions d'euros de charges de personnel, correspondant à 700 équivalents temps plein (ETP).

Aussi la mission d'évaluation recommande-t-elle d'évaluer la possibilité législative de refacturer ces frais aux collectivités bénéficiaires.

B. LE NOUVEAU DISPOSITIF DE CONTENTIEUX DES REDEVANCES RESTE À PRÉCISER

La rédaction de l'article 36 *bis* du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ne précise pas les procédures de recours : s'agissant d'une redevance administrative, les redevances de post-stationnement devraient faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif, alors que les contraventions pouvaient être contestées devant le tribunal de police. Cependant, il pourrait être envisagé, dans l'esprit du décret-loi du 26 décembre 1926 concernant l'unification des compétences en matière de police de la circulation et de la conservation des voies publiques, que ce contentieux soit rattaché au bloc de compétence contentieuse relatif à la circulation et confié au juge judiciaire.

Dans tous les cas, il n'est pas prévu dans les juridictions concernées de mécanisme comparable à celui de l'officier du ministère public dans les tribunaux de police, qui, pour les contraventions des quatre premières classes reçoit les réclamations des particuliers redevables d'une amende forfaitaire ou d'une amende forfaitaire majorée et les filtre. La charge de travail actuelle pour les juridictions concernées peut être estimée, selon la direction des services judiciaires du ministère de la justice entre 2,4 et 4,4 ETP de magistrat et entre 5,3 et 12,5 ETP de fonctionnaire : cette évaluation représente l'économie (marginale) potentiellement réalisée en cas de dépenalisation des infractions au stationnement payant.

Mais il faudra au contraire renforcer les moyens de l'ordre juridictionnel administratif. Selon M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, le transfert aux tribunaux administratifs d'un contentieux de masse correspondant aux 13 millions d'amendes annuelles existant en matière de stationnement correspondrait à un surcroît de travail représentant de 96 à 298 agents et magistrats supplémentaires, soit de 8,5 à 26,7 millions d'euros par an. En outre, le contentieux devant le juge administratif pourrait porter non seulement sur la légalité du forfait de post-stationnement, mais aussi sur les délibérations des collectivités et EPCI qui l'auront mis en place.

Enfin, les collectivités et EPCI devraient assumer les frais relatifs à la gestion des contentieux et aux coûts des recours administratifs préalables.

Cependant, la mission d'évaluation observe – à l'instar de ce qui a été mis en place pour absorber le contentieux relatif au permis à points – que la mise en

place d'un dispositif de filtre et d'une procédure adaptée permettra de réduire ces coûts dans des proportions importantes.

Aussi votre rapporteur pour avis fait sienne la conclusion du rapport d'évaluation qui suggère qu'un délai de mise en place de 24 mois soit nécessaire à la mise en place et à la réussite du projet, une fois les principes fixés par le législateur. Ce temps permettra d'analyser plus finement toutes les conséquences financières qui devront faire l'objet de compensations au moment de l'entrée en vigueur de la réforme.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du lundi 28 octobre 2013, 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 Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et 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 2014.

Mme Valérie Rabault, présidente. Je souhaite la bienvenue à Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, et à Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation, pour cette réunion de la commission élargie chargée d'examiner les crédits du projet de loi de finances pour 2014 consacrés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

La conférence des présidents du 11 juillet 2013 a, je vous le rappelle, décidé que toutes les missions seraient cette année discutées en commission élargie, afin de favoriser des échanges aussi interactifs que possible entre les ministres et les députés.

M. Pascal Popelin, président, suppléant M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois. Je vous prie de bien vouloir excuser M. Jean-Jacques Urvoas, président de la Commission des lois, qui, ne pouvant participer à la totalité de cette réunion, m'a demandé de le suppléer.

J'indique que M. Olivier Dussopt, notre rapporteur pour avis, a cette année consacré la partie thématique de son avis aux conséquences financières d'une dépenalisation du stationnement payant.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les relations avec les collectivités territoriales. Les collectivités territoriales doivent évidemment contribuer à l'entreprise d'assainissement des finances publiques engagée par le Gouvernement afin de réduire des déficits publics abyssaux. Elles ont d'ailleurs déjà pris part, ces dernières années, à l'effort global de réduction de ces déficits avec le gel en valeur des concours financiers de l'État, mis en œuvre depuis 2011. L'année prochaine, cet effort sera poursuivi et accentué : en effet, pour la première fois, les concours financiers de l'État baisseront alors de 1,5 milliard d'euros.

Les modalités de répartition de cette baisse ont fait l'objet de nombreuses réunions de travail avec le Comité des finances locales (CFL) et sont conformes

aux préconisations de ce dernier. Les associations représentant les différentes catégories de collectivités territoriales, que j'ai interrogées pour préparer ce rapport, ont toutes confirmé que ces modalités étaient conformes à leurs choix respectifs. Cette démarche de concertation, qui a abouti au Pacte de confiance et de responsabilité, conclu entre l'État et les collectivités locales le 16 juillet dernier, mérite d'être soulignée.

Ce pacte prévoit la prolongation en 2015 de l'effort demandé aux collectivités, avec une nouvelle baisse de 1,5 milliard d'euros. Si la nécessité de cette contribution ne saurait être contestée, je considère toutefois qu'elle doit expressément revêtir un caractère exceptionnel, et être limitée aux seules années 2014 et 2015.

Parallèlement à cette diminution non négligeable des dotations, le présent projet de loi de finances met en œuvre, dans le même cadre du Pacte de confiance et de responsabilité, un ensemble de mesures visant à venir en aide aux collectivités qui rencontrent des difficultés, souvent liées aux effets d'une réforme de la taxe professionnelle insuffisamment préparée.

Je pense notamment à la nouvelle définition du potentiel fiscal des départements, qui a bouleversé la hiérarchie de ces collectivités en termes de richesse, entraînant les conséquences qu'on sait sur les dotations de péréquation. Ainsi le potentiel par habitant de Paris est tombé de 1 090 à 740 euros entre 2011 et 2012 quand, dans le même temps, à l'inverse, celui de la Seine-Saint-Denis passait de 675 à 734 euros. Ces changements ne sont ni justifiés ni justifiables. Pouvez-vous, mesdames les ministres, nous indiquer si le Gouvernement prévoit de modifier la définition du potentiel fiscal des départements, afin que cet indicateur soit plus conforme à la réalité de leur richesse ?

Je me réjouis qu'un article de la première partie du projet de loi de finances organise un transfert de fiscalité dynamique en faveur de ces mêmes collectivités, afin de tenir compte de leurs déficits structurels chroniques : ce transfert, correspondant aux frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties, est évalué à 827 millions d'euros en 2014.

D'autre part, l'article 58 de la loi de finances prévoit d'augmenter le taux plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) afin de financer le reste à charge des allocations de solidarité, le fonds de 827 millions étant largement insuffisant pour tenir les engagements en ce domaine. Or ce dispositif n'est pas satisfaisant dans la mesure où il ne garantit pas le produit attendu. Mesdames les ministres, pouvons-nous envisager un amendement de nature à procurer le produit nécessaire, soit un peu plus d'un milliard d'euros ?

Enfin, je souhaite rappeler que le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles porte création d'un fonds de péréquation des départements de la région Île-de-France, dont les modalités de mise en œuvre devaient être définies dans le présent projet de loi de finances. Or

tel n'est pas le cas. Pouvez-vous nous éclairer sur ce sujet, qui fait l'objet d'un amendement de notre collègue Marc Goua ?

Pour ce qui est des régions, je constate avec satisfaction qu'elles verront également leur panier de ressources conforté, grâce à un transfert de fiscalité dynamique se substituant à la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Autre point positif, ce projet de loi de finances institue un fonds pour aider les collectivités ayant contracté des emprunts structurés à risque. À mes yeux, ce dispositif n'est certes pas parfait, mais il a le mérite de mettre fin à une insécurité juridique qui faisait courir de grands risques au budget de l'État à travers la Société de financement local (SFIL). Il permettra aussi de trouver des solutions pour les petites collectivités en difficulté, dont on peut considérer que certaines ont été véritablement abusées. Je regrette toutefois que la banque Dexia, dont la responsabilité est avérée, soit de fait exonérée de participation à ce fonds. Est-il possible de trouver un mécanisme pour la faire contribuer ? La Cour des comptes, dans un rapport récent, dénonce avec vigueur les retraites chapeaux octroyées aux anciens dirigeants de cet établissement, incitant même l'État à user des voies de recours avant que n'intervienne la prescription, c'est-à-dire avant juillet 2014. Mesdames les ministres, à votre connaissance, l'État compte-t-il suivre cette préconisation ?

Enfin, le présent projet de loi de finances conforte les dispositifs de péréquation. Ainsi la péréquation verticale augmentera en 2014 de 119 millions d'euros, à raison de 109 millions d'euros pour les communes et de 10 millions d'euros pour les départements. Je regrette pour ma part que la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et les mécanismes de garantie ne soient pas recentrés. Aujourd'hui, les communes ne bénéficiant ni de garantie ni de péréquation ne sont qu'un millier.

La péréquation horizontale croît selon le rythme prévu : le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) devrait augmenter de 210 millions d'euros, et le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) de 20 millions d'euros.

Quelles suites le Gouvernement entend-il donner au rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des finances (IGF) sur les enjeux de la péréquation, s'agissant notamment d'une refonte structurelle du système, et – ce qui est directement lié – d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ?

Avec 2,64 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement inscrits en 2014, ce qui représente une quasi-stabilité par rapport à 2013, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représente un peu plus de 2,6 % des quelque 100,7 milliards d'euros de transferts financiers de l'État en faveur des collectivités locales, et un peu plus

de 4,6 % des 57 milliards d'euros des concours de l'État aux collectivités. Je rappelle que la dotation générale de décentralisation, la dotation d'équipement des territoires ruraux et la dotation globale d'équipement des départements constituent environ 90 % des crédits de la mission, qui comprend également les crédits communaux de la dotation de développement urbain (DDU), les dotations destinées aux collectivités d'outre-mer ainsi que diverses subventions.

Je souhaite enfin, mesdames les ministres, remercier vos services, notamment la direction générale des collectivités locales, pour le très bon taux de réponses au questionnaire budgétaire. Je vous remercie également par avance des réponses que vous voudrez bien nous apporter.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Conformément à l'annonce faite il y a un an dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, les dotations de l'État aux collectivités subiront en 2014 une diminution de 1,5 milliard d'euros, ce qui représente une baisse de l'enveloppe normée des concours de l'État de 3,1 %, avant une baisse équivalente en 2015.

Je rappelle à mon tour que cette participation à l'effort collectif a été définie dans le cadre d'une procédure de concertation qui a débouché sur la conclusion d'un Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales, le 16 juillet dernier.

Ce pacte contient des engagements réciproques : l'effort financier, représentant quelque 0,67 % des recettes réelles de chaque niveau de collectivité, est réparti de manière égalitaire entre ces différents niveaux ; dans le même temps, de nouvelles ressources fiscales seront mises à la disposition des départements, afin que la solidarité nationale prenne en charge le surcoût lié aux allocations individuelles de solidarité, ainsi que des régions, qui renforcent ainsi leur autonomie financière. En outre, le pacte organise la sortie des emprunts toxiques, prévoit la lutte contre la prolifération normative et le contrôle des mesures décidées par l'État.

Je redis, après Mme la rapporteure spéciale, que l'acceptation de cette participation par les associations d'élus locaux reste subordonnée à son caractère exceptionnel et limité aux exercices 2014 et 2015. Les élus souhaitent qu'à terme, le redressement des comptes publics soit l'occasion d'un rattrapage et non d'une pérennisation de cette contribution. Le Gouvernement pourrait-il prendre des engagements à ce sujet, notamment sur une éventuelle clause de retour à bonne fortune ?

En outre, plusieurs de nos interlocuteurs ont fait part de leur crainte que cet effort n'ait pour première conséquence une limitation des investissements des collectivités. Or une baisse de 10 % des dépenses d'équipement de celles-ci se traduirait par l'équivalent de 0,2 point de croissance en moins, sans parler des

répercussions sur l'emploi. Je remercie d'ailleurs le Gouvernement de l'avoir pris en compte en acceptant que le taux du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) soit relevé, même si je regrette la nature du gage retenu : cela n'aurait pas dû être fait en puisant dans l'enveloppe normée. L'investissement des collectivités étant un levier majeur de la croissance, quelles sont les intentions du Gouvernement pour en garantir le niveau après 2015 ?

Au-delà de ces interrogations, il faut souligner que l'évolution des concours de l'État ne remet pas en cause la montée en puissance des instruments de péréquation horizontale et verticale. Ainsi les trois principales dotations de péréquation verticale incluses dans la dotation globale de fonctionnement verront leur montant revalorisé au total de 119 millions d'euros. En outre, le renforcement de la péréquation horizontale respectera le rythme initialement prévu : le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC, passera de 360 millions à 570 millions en 2014, cependant que le Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France, le FSRIF, s'établira à 250 millions d'euros.

Dans le cadre de l'ajustement des critères de répartition du FPIC, je souhaiterais que l'effort fiscal soit davantage pris en compte : le Gouvernement pourrait-il soutenir cette démarche, bien qu'il ait déjà prévu le relèvement de l'effort fiscal minimal de 0,75 à 0,85 ?

Comme rapporteur du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, je ne peux que regretter que les modalités de mise en place d'un fonds de solidarité entre les départements franciliens – dont la création au 1^{er} janvier 2014 a été prévue par l'article 14, définitivement adopté – ne figurent pas dans le présent projet de loi. Je n'ignore pas les difficultés techniques rencontrées mais vos réponses, mesdames les ministres, seront de nature à rassurer nos collègues.

Enfin, si les questions de fiscalité locale ne sont pas directement rattachées aux crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », elles restent cependant essentielles pour les collectivités territoriales, car elles représentent 71 milliards de leurs recettes, soit un tiers de leur budget.

Le projet de loi de finances introduit trois nouvelles tranches de base minimale – 500, 1 000 et 2 100 – pour le calcul de la cotisation foncière des entreprises. Cependant, plusieurs associations d'élus m'ont fait part de leurs craintes que ce dispositif ne conduise à une baisse importante des recettes : le Gouvernement serait-il ouvert à des ajustements, notamment en rendant facultative l'application du nouveau barème ?

D'autre part, malgré les ajustements votés l'année dernière à l'initiative du groupe SRC, il semble nécessaire de trouver une plus juste répartition territoriale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) entre activités de siège et unités de production, notamment industrielles. À cette fin, certains

amendements proposent que le calcul de la valeur ajoutée et sa répartition soient effectués au niveau du groupe et ensuite territorialisés. Qu'en pense le Gouvernement ?

Enfin, comme il a été dit, la partie thématique de mon rapport pour avis s'intéresse aux conséquences financières de la dépenalisation du stationnement payant, proposée par le Sénat dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles. Outre qu'elle relève l'imparfaite connaissance des sommes en jeu, elle montre que cette réforme nécessiterait de remettre à plat la répartition du produit de ces amendes entre effort en faveur de la prévention routière, État et collectivités, mais aussi entre les collectivités territoriales elles-mêmes, les plus petites d'entre elles risquant d'en faire les frais. Enfin, il faudra prendre en considération la prise en charge des frais liés au recouvrement et à l'organisation de son contentieux. Après la remise du rapport des inspections générales en juillet dernier, quelle est la position du Gouvernement sur la mise en œuvre de ce projet et sur les dispositions votées par le Sénat ?

Je vous remercie de vos réponses qui pourront éclairer notre débat ; à l'issue de celui-ci, j'appellerai bien évidemment la Commission des lois à adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Je veux, pour terminer, vous remercier, mesdames les ministres, pour la qualité de nos échanges et pour votre disponibilité tout au long de la préparation de cet avis.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Le Gouvernement s'est fixé pour objectif la réduction des déficits publics, dont chacun comprend la nécessité. Cet effort de 1,5 milliard d'euros, qui sera renouvelé en 2015, ne représente toutefois que 0,69 % des ressources réelles de fonctionnement des collectivités territoriales en 2012. C'est donc un effort soutenable, même s'il est difficile à mettre en œuvre ; grâce au travail du CFL, il a été réparti de façon juste, c'est-à-dire proportionnellement aux budgets des différents niveaux de collectivités. C'était là sans doute le choix le plus simple : d'autres critères, peut-être plus précis, auraient aussi été infiniment plus complexes et donc moins lisibles.

En outre, pour soutenir les collectivités en difficulté, le FPIC sera accru de 210 millions d'euros et le FSRIF de 20 millions, comme l'ont indiqué vos rapporteurs. Il n'était pas possible en effet de diminuer les ressources globales sans faire un effort de péréquation. J'entends toutefois les critiques de certaines collectivités fortement contributrices, qui ne veulent pas augmenter leurs prélèvements ; nous devons donc demeurer très prudents, par exemple en ce qui concerne les DMTO : on ne peut pas exiger en permanence de nouveaux efforts, même si la solidarité doit être l'un de nos maîtres mots.

Il nous semblait aussi essentiel d'accroître fortement la péréquation verticale. La DSR et la DSU augmenteront ainsi chacune de 4 %.

Les départements demandaient depuis des années la prise en considération du fait que les allocations décidées par l'État mais versées par eux entamaient de plus en plus largement leurs ressources : en 1999-2000, l'État s'était engagé à en financer 50 %, mais nous n'en étions plus qu'à 30 % à peine. Sous l'autorité d'Anne-Marie Escoffier et de Bernard Cazeneuve, des réunions de concertation se sont tenues et, après arbitrage du Premier ministre, une dotation de 827 millions d'euros a été attribuée aux départements : on ne peut pas les laisser faire face à ces dépenses en prenant le risque de compromettre leur équilibre financier et donc, par répercussion, leur capacité à aider de petites collectivités territoriales, notamment rurales. Les modalités de répartition de ce fonds sont en cours d'élaboration.

La question des DMTO est importante, en particulier à Paris, qui est à la fois ville et département. Nous accordons beaucoup d'importance au principe d'autonomie fiscale des collectivités locales, et nous ne souhaitons pas non plus d'augmentation globale des prélèvements obligatoires sur le territoire. Après des discussions approfondies avec l'Association des départements de France (ADF), mais en gardant à l'esprit le rôle de l'État comme garant des solidarités, nous avons prévu une péréquation, dont l'importance financière n'a pas encore été arrêtée. Les DMTO pourront être dé plafonnés, mais ce ne sera pas imposé : cette décision relèvera de la responsabilité de chaque département. Quant aux prélèvements destinés à la péréquation, ils devront être plafonnés, afin que les collectivités contributrices ne soient pas à leur tour en difficulté.

Voilà ce que nous proposons pour les départements, dont les problèmes ont très souvent pour origine la réforme de la taxe professionnelle.

Comme l'a dit Mme la rapporteure spéciale, les moyens des régions seront renforcés grâce à un panier de ressources dynamiques, de 600 millions d'euros. Nous répondons ainsi à la demande de ces collectivités, qui s'alarmaient d'une perte de leur autonomie fiscale. Elles ont également obtenu satisfaction s'agissant de la compensation de l'aide aux entrepreneurs ou artisans qui accueillent des apprentis ; en effet, en période de crise, il nous semble qu'il faut encourager l'apprentissage. Nous comptons beaucoup sur les régions pour contribuer au redressement de notre pays, grâce à leurs compétences en matière économique, mais aussi en matière d'enseignement et de formation professionnelle : il était donc naturel de les aider, malgré la situation difficile de nos finances publiques.

S'agissant enfin du bloc communal, le dispositif de la CFE, en particulier le barème de l'assiette minimale, trop complexe, n'était pas abouti. Certaines collectivités ont été contraintes à des marches arrière difficiles. Nous avons donc proposé de renforcer la proportionnalité, pour être au plus près de la situation réelle des entreprises, en particulier des contribuables assujettis aux bénéfices non commerciaux, sur lesquels la pression fiscale s'était trop accentuée ces derniers temps – alors qu'elle avait été allégée à la suite de la décision du Conseil constitutionnel censurant les dispositions relatives à l'assiette de calcul de la contribution économique territoriale. La situation était à la fois floue et difficile : nous espérons que ce réajustement la simplifiera.

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation. Madame la rapporteure spéciale, nous nous préoccupons fortement de modifier la définition du potentiel fiscal des départements. L'ADF a fait des propositions ; l'inspection générale de l'administration nous a remis un rapport. Il s'agit maintenant de travailler à rapprocher les points de vue des uns et des autres. Cela fait partie des travaux que nous voulons conduire avec les parlementaires.

Certaines des mesures préconisées dans le rapport conjoint de l'IGA et de l'IGF ont déjà été mises en œuvre, puisque nous avons accru la péréquation – sans toutefois fixer un objectif aujourd'hui. Nous avons privilégié, ce qui répondait aux vœux des uns et des autres, la péréquation horizontale, pour mieux combattre les inégalités entre collectivités territoriales. Nous sommes ici encore prêts à travailler avec les parlementaires.

S'agissant de la péréquation entre les départements d'Île-de-France, un amendement au projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale sera déposé cette semaine même.

Je ne m'étendrai pas trop sur la question des emprunts toxiques. Comme vous l'aurez relevé, nous avons voulu que l'ensemble des collectivités locales et de leurs groupements, ainsi que les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), puissent recourir au fonds de soutien créé à l'article 60 du projet de loi de finances ; nous n'avons en aucun cas écarté les collectivités de petite taille du bénéfice de ce dispositif, ni surtout de l'accompagnement que nous entendons mettre en œuvre.

Les banques contribueront pour moitié à ce nouveau fonds, par un supplément à la taxe sur les risques systémiques, mais Dexia a un statut particulier. De possibles contributions volontaires de cet établissement et de la SFIL sont toutefois en cours de négociation. Il a en tout cas fallu beaucoup d'énergie à tous ceux qui sont impliqués pour trouver des solutions à ce problème des emprunts structurés.

Monsieur le rapporteur pour avis, le Gouvernement demande aux collectivités de prendre leur part de l'effort de redressement budgétaire en réduisant les concours de l'État sur les deux années 2014 et 2015. En cas de retour à bonne fortune, il est évident que nous aurons tous le souci d'atténuer la pression qui pèse sur elles, mais il ne serait pas très raisonnable de prendre dès aujourd'hui des engagements en ce sens.

Nous savons parfaitement que les investissements des collectivités locales, en particulier des communes, contribuent pour plus de 71 % à l'investissement public et nous avons toujours eu le souci de préserver ce concours à l'activité de notre pays. Nous avons donc choisi de faire porter la diminution de la DGF sur les recettes de fonctionnement, et non sur les recettes d'investissement. Aux collectivités locales ensuite, conformément au principe de libre administration, de

s'efforcer de réduire leurs frais de fonctionnement pour maintenir leurs crédits d'investissement. Sachez toutefois que je mesure tout à fait l'effort que représente pour elles cette diminution de 0,69 % des recettes de fonctionnement.

Vous avez regretté que l'ajustement du taux de FCTVA soit gagé par la diminution d'autres concours versés aux collectivités territoriales. Ce n'est pas le cas. Le montant de la mesure bénéficie intégralement aux collectivités et le FCTVA demeure hors de l'enveloppe normée. Voilà qui devrait rassurer nos collectivités locales.

Sénateurs et députés ont beaucoup travaillé sur la dépenalisation des amendes de stationnement, qui constitue un point fort du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale. Le Gouvernement est prêt à accompagner la mesure tout en observant qu'elle nécessitera un véritable travail d'analyse avant une mise en œuvre qui demandera manifestement du temps.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. S'agissant de l'ajustement des critères de répartition du FPIC, il est vrai que certaines communes relativement pauvres sont pourtant réticentes à appeler l'impôt – c'est en particulier le cas de villes moyennes des deuxième et troisième couronnes. Mais je crains que le relèvement du seuil de l'effort fiscal de 0,85 à 0,9, tel que vous le préconisez, ne rende beaucoup de collectivités inéligibles à ce fonds. Même si l'idée me paraît, sur le fond, éthiquement acceptable, j'attendrai donc de disposer d'une simulation de la mesure pour me prononcer.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale. Elles seraient 167 collectivités, EPCI comme communes isolées, à être concernées.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Soit 71 de plus que dans la proposition du Gouvernement.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Ce n'est pas négligeable, même si on peut exclure les communes isolées qui ont dû intégrer ou réintégrer, avec plus ou moins d'enthousiasme, les intercommunalités. L'effort fiscal sera bien pris en compte, et nous partageons sur le fond l'idée qu'il serait bon d'en relever le seuil même si, je le redis, nous ne pouvons pas donner un avis favorable aux amendements en ce sens. Ce serait en effet difficilement acceptable à quelques semaines de la nouvelle année fiscale et de l'achèvement de la nouvelle carte intercommunale. Il conviendrait que les communes soient prévenues avant le vote de leur budget, *via* l'Association des maires de France et l'Assemblée des communautés de France.

Mme Valérie Rabault, présidente. La parole est aux orateurs des groupes.

Mme Marietta Karamanli. Trois éléments caractérisent ce projet de budget : un effort important mais raisonné de participation des collectivités territoriales à l'assainissement des finances publiques ; la poursuite du rééquilibrage des instruments de péréquation en vue d'une plus grande efficacité ; la recherche d'un équilibre ponctuel au regard des évolutions en cours des différentes collectivités et de leurs ressources.

L'effort de grande ampleur demandé aux collectivités fait suite au Pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités au mois de juillet dernier. Cet effort reste néanmoins raisonnable, pour deux motifs au moins. Tout d'abord, la totalité des flux financiers de l'État vers les collectivités s'établira à un peu plus de 100 milliards d'euros en 2014, baissant, à périmètre constant, de seulement 296 millions d'euros. L'écart entre l'évolution de l'enveloppe normée et celle de ces flux s'explique, d'une part, par la croissance de la fiscalité transférée, qui représente 61,4 milliards d'euros en 2013, d'autre part, par une évolution dynamique des activités et des ressources des collectivités. Depuis 1981, hors impact de la décentralisation, les dépenses de fonctionnement ont été multipliées par trois en volume d'investissements et ont augmenté d'environ 65 %. Pour accompagner cet effort, les collectivités ont aussi bénéficié, depuis dix ans, de règles positives d'évolution des concours de l'État. Cet accompagnement, hors décentralisation et inflation, est estimé à environ 10 points.

Vous avez répondu, madame la ministre déléguée, aux interrogations du groupe SRC en indiquant que le relèvement du taux du FCTVA ne porterait pas atteinte à l'enveloppe normée, mais l'État ne pourrait-il pas, comme il le fait pour les entreprises, encourager plus fortement les immobilisations créatrices de forte valeur ajoutée des collectivités, notamment dans les domaines de la technologie et de l'innovation, *via* un mécanisme adapté, comme un redéploiement des dépenses fiscales ?

Autre caractéristique de ce projet de budget, la montée en puissance et l'amélioration des mécanismes de péréquation. Comme en 2013, la péréquation verticale augmentera de près de 120 millions, et les différents fonds de péréquation horizontale progresseront conformément au rythme prévu pour chacun d'eux : de 210 millions pour le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, qui sera porté à 570 millions ; de 20 millions pour le Fonds de solidarité de la région Île-de-France, qui atteindra 250 millions. Les critères de prélèvement et de reversement font l'objet d'une première révision avec notamment une meilleure prise en compte du critère du revenu par habitant, dont le poids sera porté de 20 à 25 %. De plus, le seuil de l'effort fiscal permettant d'en bénéficier va être relevé.

Si ces évolutions vont dans le sens des observations et conclusions du groupe de travail sur la péréquation mis en place au sein du groupe SRC, celui-ci préconise quelques adaptations complémentaires. L'une consisterait à modifier, au sein du bloc communal, la répartition de la DSU, de la DSR et du FPIC afin que les deux premières profitent mieux aux collectivités qui en ont besoin. Une autre

serait d'améliorer le seuil de prélèvement des collectivités contributrices dès que celles-ci disposent d'un niveau de ressources supérieur à la moyenne, en vue de contribuer au budget des collectivités les moins favorisées. Le Gouvernement serait-il favorable à cette double évolution, limitée mais utile ? Notre groupe demande également une garantie de perspectives articulée avec l'affirmation des compétences. Les collectivités territoriales se sont impliquées depuis longtemps en faveur de l'école, des universités et de la recherche, et elles sont reconnues aujourd'hui comme de véritables partenaires dans ces domaines.

En matière de fiscalité locale, une dotation de compensation a remédié aux pertes résultant de la suppression de la taxe professionnelle, ce qui a modifié l'amplitude de la fiscalité directe. Nombre d'élus s'inquiètent de ce que les instruments fiscaux, s'ils ouvrent une possibilité d'augmenter les recettes, ne garantissent pas un niveau de ressources suffisant pour couvrir les charges contraintes des collectivités. Le Gouvernement entend-il leur donner le pouvoir de décider plus directement des conditions d'application de certains dispositifs ? Envisage-t-il d'évaluer les mécanismes mis en place et de moderniser progressivement la fiscalité locale ? La tâche est certes difficile même sans compter les résistances au changement, et elle aura des effets potentiellement multiples. Sur ces sujets, quelles sont les perspectives ?

M. Olivier Marleix. Le « jaune » budgétaire sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales apporte, et je m'en réjouis, un démenti ferme à une série d'inexactitudes, pour ne pas dire de mensonges, qui ont tenu lieu de discours politique pendant quelques années à l'ancienne opposition.

Un premier mensonge consistait à dire que l'acte II de la décentralisation n'avait pas été compensé. Votre document apporte une réponse très claire : « Au total, toutes compétences transférées confondues, et en tenant compte du FMDI, le montant annuel de la compensation versée par l'État au titre des transferts intervenus dans le cadre de l'acte II de la décentralisation est supérieur de 712 millions d'euros à celui qui aurait résulté de la stricte application des règles constitutionnelles applicables en la matière. »

Selon un deuxième mensonge, la réforme de la taxe professionnelle aurait étranglé les collectivités locales. Le « jaune » budgétaire indique au contraire que cette réforme a été l'occasion de doter le bloc communal et les départements de ressources fiscales particulièrement dynamiques.

Voilà pour le passé. Pour le présent, la 54^e des promesses fondatrices du candidat François Hollande, celle de « maintenir, pour la durée du quinquennat, le montant des dotations à leur niveau actuel », prend à son tour l'allure d'un gros mensonge électoral : pour la première fois sous la V^e République, les dotations de l'État aux collectivités locales vont baisser de 1,5 milliard d'euros en 2014 et d'autant en 2015. Au regard de l'effort que l'État s'impose à lui-même, celui qui est demandé aux collectivités locales est particulier. Sur les 15 milliards d'euros d'économies annoncés, le budget de l'État participera à hauteur de 1,8 milliard en

dépenses d'investissement et de 336 millions d'euros seulement en dépenses de fonctionnement quand vous demandez aux communes et intercommunalités d'économiser 840 millions. Si l'État s'applique à lui-même un traitement homéopathique, c'est un remède de cheval qu'il administre aux collectivités locales !

Le président socialiste du Comité des finances locales, André Laignel, a très justement remarqué à de nombreuses reprises que le 1,5 milliard demandé aux collectivités locales repose de façon très inéquitable sur le bloc communal et intercommunal : 840 millions d'euros contre 476 millions pour les départements et 184 millions pour les régions, effort d'ailleurs compensé pour ces deux derniers niveaux de collectivités. Ce que vous prenez d'une main, vous le leur rendez en effet de l'autre par la magie d'un tour de passe-passe inscrit dans le Pacte de confiance et de responsabilité. C'est ainsi que les départements récupèrent 827 millions d'euros et les régions 900 millions de fiscalité. Au passage, le groupe UMP ne peut que dénoncer le nouveau coup de matraque que va représenter la possibilité pour les départements d'augmenter les DMTO, jusqu'à 0,7 point. Avec l'augmentation maximale, une famille de classe moyenne qui achète une maison de 200 000 euros devra faire aux collectivités locales un chèque supplémentaire de 1 400 euros.

Pour les communes, rien ne vient atténuer la baisse des dotations, sous prétexte, selon le Gouvernement, que le bloc communal et intercommunal est, de tous les niveaux de collectivité, celui qui a le plus de marge de manœuvre. Cette observation a peut-être du sens au niveau macroéconomique mais certainement pas pour les petites communes dont les marges sont d'autant plus réduites que vous avez encore alourdi les charges de ces collectivités avec la réforme des rythmes scolaires, avec la hausse des cotisations employeur à la CNRACL et avec la refonte de la catégorie C. Chercheriez-vous à décourager les maires des toutes petites communes et à faire disparaître les communes rurales comme vous avez fait disparaître les cantons ruraux ?

D'après vos simulations, combien de communes et d'intercommunalités connaîtront une baisse supérieure à la moyenne de 3,3 %, compte tenu du jeu complexe entre la DGF et les garanties applicables aux unes ou aux autres ?

Le Gouvernement n'a toujours pas répondu sur le maintien de la fraction « bourg-centre » de la DSR pour les communes qui perdront la qualité de chef-lieu de canton. Pouvons-nous y compter ou non ?

Quand remettrez-vous au Parlement un rapport sur l'utilisation du fonds de secours aux départements en difficulté, le fameux fonds « Corrèze », dans lequel l'État a injecté beaucoup d'argent, essentiellement à destination de départements gérés par la gauche – ce qui est à peine étonnant au vu de leur mauvaise gestion ?

Enfin, le Gouvernement a-t-il totalement renoncé à la péréquation entre les régions ? Tout partage est-il impossible entre collectivités de gauche ?

M. Éric Alauzet. Je salue la démarche de transparence et de contractualisation avec les collectivités que traduit le Pacte de confiance et de responsabilité. Lors de mon intervention de l'an passé dans ce même cadre, j'insistais sur la nécessité de restaurer la confiance entre l'État et les collectivités locales. Celles-ci ne peuvent pas se satisfaire du transfert à l'euro près à T0 quand leurs dépenses augmentent sans que les compensations soient ajustées à mesure.

Félicitons-nous, cette année, de l'accord trouvé entre l'État et les départements en vue de créer un fonds permanent pour le financement des dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité. Je me réjouis également que cette mission bénéficie d'un budget globalement stable, en particulier pour les subventions d'investissement, si importantes pour nos collectivités et pour leurs habitants.

Enfin, l'État fait un véritable effort en matière de péréquation horizontale et verticale. Outre l'objectif d'augmenter les sommes qui y sont consacrées, la volonté est affirmée de fonder cette péréquation sur des critères objectifs, définis avec les collectivités dans le cadre du Pacte de confiance.

La contrepartie de ces éléments positifs est la baisse des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, au sein du programme 122 « Concours spécifiques et administration ». Tout en relevant la fin des aides dédiées aux communes concernées par les restructurations de la défense, on peut s'interroger sur le choix d'inscrire de faibles crédits de paiement et de privilégier les décrets d'avance s'agissant des subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques. Si les crédits de paiement consacrés à cette action s'élevaient à 21,9 millions d'euros en 2013, ils ne seront plus que de 12 millions en 2014, alors même que le nombre de catastrophes naturelles a plutôt tendance à augmenter en raison de notre retard à agir pour la protection de l'environnement et contre les dérèglements climatiques. Il est d'ailleurs remarquable que l'ensemble de cette action n° 01 subisse une baisse importante de ses crédits de paiement : ramenés à un peu plus de 31 millions d'euros pour 2014, ils dépassaient 52 millions en 2013 et la dépense totale s'était élevée finalement à plus de 159 millions d'euros. Pourquoi ce programme est-il le seul à baisser autant au sein de cette mission ?

La péréquation horizontale est un peu plus compliquée à gérer à enveloppe identique puisqu'elle suppose l'abandon de recettes de la part de certaines collectivités locales – et parfois aussi en raison des demandes répétées de collectivités désireuses de réduire leur contribution ou d'augmenter leurs recettes. De quelles marges de manœuvre disposons-nous réellement pour accélérer les mesures de péréquation horizontale ?

La redistribution du produit de la CVAE proposée à l'article 59 du projet de loi de finances vise à mieux soutenir les territoires qui subissent des nuisances industrielles. À première vue, cela peut sembler juste, mais la modification du coefficient de pondération de la valeur locative des immobilisations industrielles – porté de 2 à 5 – fait apparaître les nuisances environnementales comme une fatalité contre laquelle on ne pourrait lutter. Le Gouvernement a-t-il l'intention de privilégier la prévention plutôt que les compensations financières ? Que penserait-il de subordonner le bénéfice de cette nouvelle répartition de la CVAE à l'engagement que prendraient les communes d'agir pour une protection efficace des habitants, sans se borner à ces compensations ?

Quelles seront les suites données aux enquêtes révélant que les moyens de la formation professionnelle, gérés majoritairement par les conseils régionaux, bénéficient trois fois moins aux ouvriers non qualifiés qu'aux cadres et professions intermédiaires ? À compter de 2014, les crédits budgétaires accordés aux régions pour financer l'apprentissage ne seront que partiellement remplacés par un transfert de fiscalité – CFE, CVAE et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. De même, le recentrage de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) sur les très petites entreprises risque de réduire l'offre d'apprentissage dans les moyennes et grandes entreprises ou de conduire les régions à financer sur leur propre budget l'aide destinée à certaines de celles-ci. N'y a-t-il pas une contradiction à baisser fortement le budget consacré à l'apprentissage alors même que le Gouvernement prétend en faire une priorité ?

La possibilité donnée aux départements de se financer en augmentant pendant deux années les DMTO suscite également des interrogations, non tant parce qu'il s'agit d'une nouvelle augmentation d'un prélèvement que parce que ce sera un frein à la mobilité dans la mesure où cela renchérra le prix de l'immobilier : plus les transactions sont chères, plus on hésite à vendre son logement pour en acheter un autre. Les DMTO sont déjà plus élevés dans notre pays que dans d'autres, où la mobilité est beaucoup plus facile.

Enfin, l'article 60 du projet de loi de finances risque d'empêcher certaines collectivités menacées par les emprunts structurés qu'elles avaient contractés avant la crise de 2007 de faire aboutir l'action qu'elles ont engagée au motif que le taux effectif global (TEG) ne leur avait pas clairement été notifié. Cette procédure proposée à l'article 60 permettra-t-elle vraiment aux collectivités concernées de retrouver un équilibre ?

M. Pascal Popelin, président. Je rappellerai à notre collègue Marleix que le candidat à la Présidence de la République qu'il soutenait proposait, lui, de baisser de 10 milliards en cinq ans les concours de l'État aux collectivités !

L'article 26 du projet de loi de finances met en œuvre un des engagements importants du Pacte de confiance et de responsabilité en transférant aux départements la totalité de la ressource fiscale nette perçue aujourd'hui par l'État au titre des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette

nouvelle enveloppe, dont le montant devrait atteindre 827 millions d'euros en 2014 alors que la baisse des dotations pour les départements est de 476 millions, garantira à ceux-ci des ressources pérennes et suffisantes pour compenser la charge des allocations de solidarité – ce qui tranche avec la pratique passée. Les fonds seront répartis en fonction de critères de péréquation afin d'atténuer les inégalités entre départements, ce qui sera bien nécessaire en Île-de-France. Parmi les critères objectifs pris en compte devraient figurer le potentiel fiscal, le revenu par habitant, l'effort fiscal et les dépenses sociales des départements. Je sais que le détail de cette répartition fait encore aujourd'hui l'objet de discussions et d'arbitrages et que la ventilation des crédits est suspendue aux conclusions du groupe de travail installé par l'État et par l'Association des départements de France. Néanmoins, madame la ministre, pouvez-vous nous apporter quelques indications sur l'avancement de ce travail et sur les modalités de répartition que vous envisagez de retenir ?

D'autre part, l'article 12 du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, que l'Assemblée examinera prochainement en deuxième lecture, institue un EPCI à fiscalité propre dénommé « métropole du Grand Paris ». Je me réjouis de cette évolution et espère que le projet de loi sera adopté. En effet, nous traitons ainsi, enfin, la question de la gouvernance du Grand Paris, longtemps restée en suspens. De plus, dans une agglomération dense telle que Paris, la métropole est l'échelon de coopération intercommunale pertinent. C'est également le cas au regard de ce que sont les métropoles à l'échelle internationale. Cette métropole constituera en outre un outil de péréquation très puissant. Enfin, contrairement à ce que prétendent certains, le rôle des communes au sein de la métropole sera réaffirmé.

Le même article 12 prévoit qu'une mission de préfiguration sera chargée de préparer les conditions juridiques et budgétaires de la création de la métropole du Grand Paris. Elle remettra un rapport au Gouvernement au plus tard le 31 décembre 2014. Elle aura donc besoin de moyens pour fonctionner. Or, à ce stade, rien n'est prévu dans le PLF pour 2014. Certains évoquent la création d'un établissement public *ad hoc* mais, s'agissant d'une administration de mission, cette formule n'offrirait sans doute pas toute la souplesse requise. D'autre part, il est envisagé que le syndicat mixte Paris Métropole copréside la mission de préfiguration. Pourrait-il, dès lors, contribuer à son financement ? D'une manière générale, quels moyens financiers et quel outil – établissement public d'aménagement, agence d'urbanisme ou autre – le Gouvernement entend-il mettre à la disposition de cette mission ?

M. Guillaume Larrivé. Ma question porte sur la péréquation horizontale en faveur du bloc communal. À l'initiative du Président Nicolas Sarkozy, la loi de finances pour 2012 a institué le FPIC, dont le principe consiste à prélever une fraction des ressources fiscales des collectivités les plus aisées pour la reverser à des collectivités moins favorisées. Les ressources de ce fonds se sont élevées à 150 millions d'euros en 2012 et à 360 millions en 2013. Elles seront de

570 millions en 2014 et devraient atteindre 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales en 2016, soit environ un milliard d'euros.

Je fais à cet égard deux propositions. Premièrement, les ressources du FPIC devraient être affectées, non pas à des dépenses de fonctionnement, mais uniquement à des investissements. Le président Gilles Carrez, le président Jacques Pélissard, M. Éric Woerth et moi-même avons déposé un amendement en ce sens. Les collectivités les plus aisées comprendraient d'autant mieux d'être soumises à un prélèvement si elles étaient assurées qu'il sert à financer des investissements, en particulier dans les zones rurales – par exemple des maisons de santé ou des équipements visant à réduire la fracture numérique.

Deuxièmement – je ne parle cette fois qu'en mon nom propre –, les ressources du FPIC devraient augmenter encore plus rapidement que prévu : nous pourrions envisager de les porter, par exemple, à 700 millions d'euros dès 2014. Je présenterai un amendement en ce sens. Plus le Gouvernement diminue le montant des dotations affectées aux collectivités territoriales, plus la péréquation est nécessaire, notamment en faveur de l'investissement dans les zones rurales. Cette proposition devrait d'ailleurs faire l'objet d'un consensus entre les députés des circonscriptions rurales, quelle que soit leur couleur politique.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. L'effort de tous les acteurs publics est sollicité pour redresser les comptes publics. Il convient d'économiser sur toutes les dépenses qui ne sont pas essentielles à la croissance. À cet égard, la question des normes apparaît essentielle. Un travail considérable a été réalisé sur le sujet au cours des derniers mois : la mission de lutte contre l'inflation normative a remis son rapport en mars de cette année ; trois comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) ont pris des décisions sur ce point ; une réflexion est en cours sur la réforme de la Commission consultative d'évaluation des normes. Ce thème fait d'ailleurs consensus au sein de notre Assemblée, comme en témoigne l'adoption à la quasi-unanimité, le 26 février 2013, de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales. Le Gouvernement considère-t-il que la simplification des normes peut être source d'économies ? Quelles sont les prochaines étapes de ce chantier ? Est-il possible d'aller plus vite et plus loin en la matière ?

D'autre part, en ma qualité d'élue de la grande couronne francilienne, qui est marquée par une très grande hétérogénéité entre les territoires, je m'interroge sur l'impact qu'aura le PLF sur les collectivités territoriales relativement défavorisées qui sont situées dans des départements qui le sont beaucoup moins. En effet, plusieurs mesures – bienvenues – tendant à renforcer la péréquation horizontale auront pour effet d'augmenter la contribution des territoires relativement plus riches. Mais il existe, à l'intérieur de ces territoires riches, des zones en difficulté, voire des poches de pauvreté, et il convient que l'équilibre financier des projets que portent ces territoires plus pauvres ne soit pas remis en cause de manière abrupte. Or il est à craindre que les cofinanceurs riches de ces projets ne reviennent sur leur participation en tirant prétexte de l'augmentation de

la contribution qui leur est demandée au titre de la péréquation horizontale. Comment le Gouvernement compte-t-il tenir compte de ce risque ? Exerce-t-il une vigilance particulière sur ce point ?

Enfin, au nom de l'équité territoriale, il y a lieu de se réjouir, d'une part, des mesures qui renforcent la péréquation horizontale et, d'autre part, de l'augmentation des dotations qui assurent la péréquation verticale, notamment en faveur du bloc communal. Néanmoins, les deux indicateurs purement quantitatifs utilisés actuellement – volumes financiers relatifs consacrés, d'une part, à la péréquation verticale et, d'autre part, à la péréquation horizontale – sont-ils réellement suffisants pour juger de l'efficacité redistributive des péréquations ? Le Gouvernement ne pourrait-il pas renseigner des indicateurs plus qualitatifs dans le prochain PLF ?

M. Marc Goua. Je me félicite du renforcement de la péréquation verticale, avec l'augmentation de la DSU – de 60 millions d'euros – et de la DSR – de 39 millions.

Je suis également satisfait de la montée en puissance de la péréquation horizontale et de la meilleure prise en compte du revenu par habitant dans le calcul des prélèvements au titre du FPIC. Cependant, compte tenu de mon expérience, je regrette qu'une trop grande liberté soit laissée aux EPCI dans la répartition des ressources du FPIC entre les communes : elles risquent de ne pas être affectées à celles qui en ont le plus besoin.

Pour ma part, je ne suis pas favorable à ce qu'on oblige les communes et les EPCI à utiliser les ressources du FPIC uniquement à des fins d'investissement. En effet, les collectivités bénéficiaires ont souvent du mal à faire face à leurs charges de fonctionnement, dont une grande partie sont des dépenses sociales indispensables – ma collectivité, par exemple, consacre à celles-ci 3,6 millions d'euros sur un budget de 11 millions.

S'agissant des emprunts structurés, je crains fort qu'un recours ne soit formé contre le cavalier budgétaire qui consiste à sécuriser de manière rétroactive les contrats de prêt pour éviter que le jugement du tribunal de grande instance de Nanterre ne fasse jurisprudence – à cet égard, je note que la décision contraire rendue ultérieurement par celui de Paris portait non pas sur un emprunt structuré, mais sur un *swap*. Quelle sera l'attitude du Gouvernement si un tel recours est formé ?

M. Régis Juanico. J'associe à ma question Mmes Sylvie Tolmont, Barbara Pompili et Frédérique Massat. Les petites communes de plus de 3 500 habitants qui accueillent de grands centres hospitaliers sur leur territoire assument une charge financière excessive en matière d'état civil. Ainsi, dans ma circonscription, le CHU de Saint-Étienne est situé sur une commune de 6 000 habitants, Saint-Priest-en-Jarez. L'établissement et la copie des actes de naissance

et de décès pour les patients du CHU coûtent 300 000 euros à la commune, ce qui représente la quasi-totalité de ses charges financières au titre de l'état civil.

Sensibilisé par les très petites communes, le Parlement avait instauré en 2011 un dispositif de solidarité intercommunale, mais en avait limité le bénéfice aux communes de moins de 3 500 habitants. En outre, d'autres seuils avaient réduit la portée et l'intérêt de ce dispositif. Avec le soutien de l'association des petites villes hospitalières, qui regroupe une dizaine de communes, nous avons envisagé de déposer un amendement au PLF pour supprimer le seuil de 3 500 habitants et renforcer le mécanisme de solidarité financière intercommunale au profit des petites villes. Cependant, cet amendement a été jugé irrecevable, car il relève du domaine, non pas d'une loi de finances, mais d'un texte relatif aux collectivités territoriales. Dans l'hypothèse où nous déposerions cet amendement lors de l'examen, en 2014, du deuxième texte relatif à la décentralisation, le Gouvernement serait-il disposé à lui réserver une suite favorable ?

M. François Pupponi. Un effort important est demandé aux collectivités territoriales, mais je salue, à l'instar de M. Goua, les décisions arrêtées par le Gouvernement en matière de péréquation, à l'issue d'un long dialogue avec le Comité des finances locales : augmentation très importante de la DSU ; maintien de la dotation de développement urbain (DDU) à hauteur de 75 millions d'euros ; montée en puissance du FPIC et du FSRIF.

Cependant, cette montée en puissance aura pour effet d'augmenter considérablement la contribution de certaines communes, voire créera des injustices, comme l'ont relevé M. Goua et Mme Karamanli. Ainsi des communes seront appelées à contribuer au FPIC alors que l'EPCI dont elles font partie aura déjà été soumis à un prélèvement au titre du FSRIF. Nous avons donc déposé des amendements visant à améliorer le dispositif et à éviter les injustices les plus criantes. Certaines modifications peuvent paraître marginales, mais elles sont importantes pour les communes concernées. Le Gouvernement est-il disposé à travailler avec nous à des améliorations du dispositif de péréquation, y compris dans les années à venir ?

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation. Je réponds aux questions de Mme Karamanli. D'abord, je le précise à nouveau : le FCTVA n'est pas inclus dans le périmètre de l'enveloppe normée.

Ensuite, s'agissant des éventuels dispositifs qui permettraient d'encourager les investissements des collectivités territoriales en matière de recherche et d'innovation, nous examinerons cette question avec les services du ministère de l'économie et des finances, compétents en la matière. Le soutien à la recherche et à l'innovation est un objectif que nous partageons tous.

En ce qui concerne la DSU et la DSR, il est en effet possible d'aller encore plus loin en matière de péréquation. Cependant, nous ne disposons pas des

simulations nécessaires et il serait imprudent de mettre en œuvre des mesures dont nous n'aurions pas évalué les effets au préalable. Mme Lebranchu et moi-même nous sommes engagées – je le répète – à organiser des réunions de travail avec les parlementaires, en premier lieu avec les présidents des commissions des finances, pour examiner ces questions dans le cadre de la réforme de la DGF. Nous allons mobiliser dès le début de l'année prochaine nos services sur cette réforme essentielle, afin de faire des propositions dans le cadre du PLF pour 2015.

Quant à une éventuelle modification du seuil de prélèvement au titre du FPIC, il convient là aussi de réaliser des simulations afin d'éviter des transferts de charge non maîtrisés d'une collectivité à l'autre. Nous sommes là aussi disposées à travailler sur cette question avec les parlementaires.

Enfin, pour ce qui est des éléments obsolètes de la fiscalité locale, nous avons créé un groupe de travail sur la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation – qui ont été fixées en 1970. Ce groupe de travail a tenu une première réunion il y a un peu plus d'un mois. Il suivra la même méthode que celle employée pour la révision des valeurs locatives des locaux professionnels : il définira un échantillon, puis réalisera des simulations et des études. Notre souhait serait de parvenir, à partir de cette expérimentation, à étendre cette révision à l'ensemble des locaux d'habitation dès 2018. Mais mesurons bien l'ampleur d'une telle réforme : ce sont plus de 46 millions d'habitations qui seraient concernées.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. À vous entendre, monsieur Marleix, les collectivités territoriales seraient soudainement devenues vertueuses. Pourtant, au cours des trois dernières années de la précédente législature et pendant toute la campagne électorale, l'ancienne majorité nous a expliqué que les collectivités territoriales, en particulier le bloc communal, étaient parmi les premiers responsables de l'augmentation de la dépense publique. Ainsi, M. Sarkozy avait déclaré : « Lors de la conférence sur les finances locales que j'ai réunie le 10 février dernier, j'ai clairement indiqué l'alternative : soit l'État et les collectivités parviennent à conclure ensemble un "pacte de stabilité", soit l'État devra, un jour, réduire le montant de ses concours financiers. » Il avait jugé nécessaire de réaliser une économie de deux milliards et demi par an pendant cinq ans. Récemment encore, bien après la campagne électorale, Mme Kosciusko-Morizet a affirmé : « Il est temps de dire que le budget de l'État ne représente qu'une part limitée des imputations fiscales de la dépense publique, l'essentiel étant formé par les collectivités territoriales, majoritairement gouvernées à gauche ; il est temps de s'attaquer à ce chapitre. » Soit tous ces propos tenaient du mensonge, soit vous avez changé d'avis et, dans ce cas, il faut le dire, monsieur Marleix.

En outre, vous ne pouvez pas nous reprocher de dire que le bloc communal a moins souffert que les autres collectivités territoriales. Dans un rapport publié en 2010, M. Carrez expliquait qu'il était nécessaire de donner des

outils de mutualisation aux petites communes et de les accompagner, parce que le bloc communal était le plus favorisé.

D'une manière générale, nous avons certes demandé un effort important aux collectivités territoriales, mais il représentera « seulement » 0,69 % de leurs recettes de fonctionnement.

Quant à la suppression de la taxe professionnelle au profit de la CVAE, je ne peux pas vous laisser dire que ce n'était pas une mauvaise réforme. L'ensemble des communes – l'AMF, l'Assemblée des communautés de France – disent qu'elle leur a posé problème. Elle n'a été précédée ni d'une réflexion suffisamment approfondie, ni des simulations nécessaires. Aujourd'hui, environ 30 % des bases de la CVAE sont concentrées dans la région Île-de-France, contre 17 % auparavant pour la taxe professionnelle, chiffre que certains estimaient déjà trop élevé. L'assiette de la CVAE a donc évolué de manière très sensible par rapport à celle de la taxe professionnelle : cette cotisation est davantage acquittée par les entreprises de services et les sièges sociaux, et moins par les industries. Tous les groupes politiques sont conscients de ce problème depuis 2011. Nous devons désormais faire en sorte que les communes accueillant des industries retrouvent des ressources, d'autant que leurs charges sont souvent supérieures à celles des communes qui accueillent des entreprises de services.

Comme l'année dernière, vous souhaitez, monsieur Larrivé, que nous allions plus loin en matière de péréquation. Cependant, nous ne pourrions pas le faire sans mettre certaines communes en difficulté. Les solutions trouvées après de longues discussions, tant avec l'ancienne majorité qu'avec l'actuelle l'année dernière, semblent sages : elles évitent notamment de demander à certaines communes des contributions trop élevées à ce titre.

Vous avez estimé, monsieur Marleix, que la réduction des dotations de 1,5 milliard d'euros était « brutale ». Cependant, en contrepartie, conformément à son engagement, l'État va transférer des ressources fiscales dynamiques à hauteur de 600 millions d'euros aux régions et de 827 millions aux départements. Cette ressource devrait permettre aux départements de ne plus faire appel au fonds exceptionnel de soutien. Les critères de sa répartition ont d'ailleurs fait l'objet de longues discussions entre l'ADF et le Gouvernement – nous communiquerons à vos commissions le tableau correspondant. Si cette ressource devait, dans les années qui viennent, dépasser un milliard d'euros, il conviendrait de revoir ces critères, toujours dans le cadre d'un dialogue avec l'ADF.

Vous persistez, monsieur Marleix, à dénommer le fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté le « fonds Corrèze » ! Certes, la Corrèze en a bénéficié, mais c'est en raison d'un endettement abyssal que l'actuelle majorité départementale a hérité de la précédente ! Le fonds exceptionnel est venu en aide à deux catégories de départements : à ceux qui étaient fortement endettés et à ceux qui ont vu leur charge au titre du RSA augmenter à tel point qu'ils n'étaient plus en mesure de financer leurs dépenses d'intervention. Nous aurions en effet pu ne

pas prendre en compte l'endettement excessif, qui n'a jamais été le signe d'une bonne gestion. Mais ce sont des départements gérés autant par la droite que par la gauche qui se sont mis dans cette situation ! Les polémiques que vous soulevez n'ont donc pas lieu d'être. Nous avons informé officiellement l'ADF de la répartition des financements issus du fonds exceptionnel. Nous en ferons part également à vos commissions.

D'autre part, vous relevez qu'une famille qui acquiert une maison de 200 000 euros devra déboursier 1 400 euros supplémentaires au titre des DMTO. Cependant, si l'on cherche à éviter la formation de bulles immobilières, il ne suffit pas de s'intéresser aux seuls DMTO : il convient d'étudier le fonctionnement du marché immobilier dans son ensemble. Dans le cadre des transactions immobilières, les intermédiaires privés touchent des commissions de plus en plus élevées, qui peuvent représenter jusqu'à trente fois le montant des DMTO, même dans des zones où la pression est faible. Il convient de s'interroger sur cette forme d'« impôt privé » auquel ont intérêt certains acteurs du marché – j'é mets là un jugement non pas éthique, mais économique. Un débat s'est d'ailleurs engagé entre les notaires et les agences immobilières.

Quant à votre question sur le maintien de la fraction « bourg centre » au sein de la DSR, elle ne se pose pas pour l'année 2014, mais elle est tout à fait légitime. Nous allons l'examiner de près à brève échéance. En tout état de cause, nous ne souhaitons pas révolutionner le dispositif actuel.

Le montant de la dotation de péréquation régionale, c'est vrai, restera stable, mais nul n'a souhaité l'accroître. Les régions, pour leur part, demandent à l'unanimité de disposer de simulations sur la répartition de la nouvelle dotation de 600 millions d'euros. Cela étant, j'entends votre argument, qui est du reste cohérent avec votre propos sur le FPIC, et je pense moi-même que cette péréquation est encore insuffisante. Vous avez donc raison de poser la question et je vous sais gré de l'avoir fait sur un ton qui tranchait heureusement avec celui du début de votre intervention.

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation. Merci, monsieur Alauzet, d'avoir souligné à quel point le pacte conclu le 16 juillet dernier, à l'issue d'un travail de plusieurs mois, marquait une restauration de la confiance entre l'État et les collectivités territoriales.

Les crédits destinés aux subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques, qui figurent au programme 122, constituent une réserve parlementaire, dont le montant initialement fixé à un niveau modeste est appelé à être relevé à la faveur de vos débats. D'autre part, dans le projet de loi sur la modernisation de l'action publique territoriale, un amendement adopté par le Sénat autorisera les communes à instituer une taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, taxe dont l'objectif est de responsabiliser les collectivités territoriales et les particuliers. Ce

dispositif a fait l'objet d'un important travail qui sera poursuivi en vue de la dernière lecture du texte à l'Assemblée nationale.

La formation et l'apprentissage sont, comme vous le savez, la priorité du Gouvernement et il ne saurait être question de diminuer le nombre d'apprentis dans la situation actuelle de l'économie et de l'emploi. Le projet de loi de finances rectificative comportera une disposition sur la taxe d'apprentissage afin d'augmenter les moyens consacrés à cette voie de formation.

Le Gouvernement est conscient que la hausse des DMTO peut constituer un frein à la mobilité et nous prenons en compte cet élément dans notre réflexion. Cependant, je rappelle que le relèvement de leur taux ne sera pas une obligation, mais une faculté offerte aux départements qui en ont besoin. L'objectif est donc plutôt de parvenir à une meilleure péréquation des ressources pour financer les dépenses de solidarité.

Enfin, s'agissant de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la CVAE, la majoration du coefficient de pondération de la valeur locative des établissements industriels vise à drainer 100 millions d'euros de produit vers les territoires industriels et à aider ainsi à leur redressement.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Monsieur Popelin, tout en tenant compte de la situation financière des départements, nous sommes partis de leur « reste à charge » pour définir la répartition de la ressource fiscale qui leur est transférée afin de leur permettre de continuer à servir les allocations de solidarité : en d'autres mots, c'est une pondération équilibrée que nous avons recherchée. Cela étant, au terme de la première année d'application, nous examinerons s'il convient de faire évoluer, et dans quelle mesure, les critères retenus.

Faute d'éléments suffisants, en particulier de simulations, nous n'avons pas pu présenter de propositions précises sur l'organisation et le financement de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris. Nous espérons pouvoir le faire soit lors de l'examen par le Sénat, soit pour la discussion du projet de loi de finances rectificative. Dans le cas de la préfiguration de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, le concours de l'État a été appelé, y compris à travers la mise à disposition de personnels. Pour Paris Métropole, dont le syndicat mixte ne dispose manifestement pas du budget adéquat, le Gouvernement étudie comment renforcer de même l'équipe responsable de la préfiguration et lui fournir toutes les données indispensables – sur les rémunérations des personnels, sur leurs statuts, sur les transferts éventuels... sans oublier les simulations nécessaires. Un tour de table des financeurs sera organisé pour déterminer qui peut contribuer, mais nous allons surtout nous attacher à définir le périmètre approprié. La formule de l'EPCI sera sans doute garante d'une véritable péréquation, mais nous allons réfléchir au meilleur outil possible pour vous aider, en toute transparence.

Vous avez raison de rappeler que la métropole renforcera le rôle des communes en assurant aux maires la place qui leur revient au sein de l'EPCI, alors que toutes n'auraient pu être représentées si l'on avait conservé le syndicat mixte.

M. François Pupponi. Il est tout aussi important, dans la préfiguration de la métropole, d'examiner les conséquences en matière de péréquation pour les territoires franciliens qui n'en feront pas partie demain. Il ne faudrait pas que la création de la métropole aboutisse à pénaliser des territoires qui bénéficient aujourd'hui d'une péréquation en Île-de-France.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Vous le dites d'autant mieux que vous savez de quoi vous parlez ! C'est la raison pour laquelle nous devons réfléchir très sérieusement au périmètre de la métropole afin d'éviter ce que l'on a appelé la « tache d'huile », certaines intercommunalités périphériques perdant des communes. Mais c'est aussi une raison de plus de mettre à disposition toutes les données relatives à la péréquation.

Monsieur Larrivé, si nous avions pu augmenter les ressources du FPIC sans pénaliser certaines communes, nous l'aurions fait. Mais le Comité des finances locales, après de nombreux débats, n'a pas souhaité aller au-delà de ce qui avait été écrit, et bien écrit, par l'ancienne majorité, au terme d'un travail très intéressant accompli par le président de la Commission des finances de l'époque, M. Gilles Carrez, et par des parlementaires de toutes les familles politiques. Ce travail d'orfèvre, nous avons décidé de le poursuivre, comme les rapporteurs nous y ont d'ailleurs incitées.

Quant à votre proposition de réserver le FPIC aux seules dépenses d'investissement, le principe constitutionnel de l'autonomie financière des collectivités territoriales nous interdit d'y donner suite. Les collectivités ne sont pas sous la tutelle de l'État. Le choix de l'affectation de leurs ressources leur appartient entièrement, bien évidemment dans la limite des compétences qui leur sont dévolues. Cependant, si le Gouvernement n'a pas la possibilité d'intervenir, les citoyens peuvent se préoccuper de la bonne utilisation des ressources de leur collectivité ! D'autre part, les dotations allant au budget de fonctionnement peuvent permettre à ces collectivités de dégager de l'épargne et donc des capacités d'autofinancement, ce qui les mettra en position d'investir.

Vous semblez privilégier l'investissement productif, mais certaines communautés de communes rurales ont à leur actif des réalisations qui relèvent du fonctionnement, telles que la création de services pour la petite enfance : cela favorise l'arrivée de nouveaux habitants et répond à la demande des entreprises, qui souhaitent faciliter la vie de leurs salariés en leur offrant des solutions pour la garde de leurs enfants. Le développement des services et le redressement productif ne sont donc pas antinomiques. Ainsi, dans votre département de l'Yonne, on doit le renouveau de certains territoires au développement de services sociaux qui ont

ensuite permis la création d'emplois et l'inversion de la spirale de la désertification.

Madame Descamps-Crosnier, je vous rappelle l'engagement du Gouvernement en faveur d'une réflexion sur les normes, ainsi que le vote à l'unanimité de la proposition de loi de M. Jean-Pierre Sueur et de Mme Jacqueline Gourault portant création d'un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. En outre, votre rapporteur, M. Dussopt, a tenu à ce que ce conseil constitue une formation spécialisée du Haut Conseil des territoires dont l'histoire reste à écrire.

Pour l'avenir, le comité interministériel de modernisation de l'action publique continuera à associer les collectivités territoriales – au bout de six mois de ce travail, les associations d'élus avaient fait part de leur souhait d'y apporter leur contribution, y compris pour l'évaluation des politiques publiques et pour l'examen de l'efficacité et de la pertinence des normes. Cette association est indéniablement une bonne chose : elle a par exemple permis de définir une cote bien taillée pour les normes relatives aux fédérations sportives.

J'ai bien entendu votre question sur l'impact qu'auront nos décisions en matière de péréquation sur les communes les plus pauvres qui auraient besoin de cofinancements de la part des territoires environnants plus riches, mais nous sommes contraints en la matière par le principe d'égalité : nous ne pouvons pas distinguer parmi les collectivités riches celles qui ont à venir en aide à des communes pauvres et les autres. Je ne sais pas quels critères nous pourrions définir pour surmonter cet obstacle. Cependant, nous sommes à votre disposition pour y travailler.

Les indicateurs de péréquation nous ont permis de savoir qu'en 2012, 107 communes ont bénéficié de 94 millions d'euros au titre du FSRIF mais n'ont contribué au FPIC qu'à hauteur de 6 millions. Ces études peuvent donc nous conduire à étudier de nouveaux critères pour le fonctionnement de ces deux fonds. Nous avons par exemple analysé le cas – chacun en a entendu parler – d'une commune qui recevait une dotation alors qu'elle se trouvait au sein d'une intercommunalité contributrice, mais le rapport du Gouvernement relatif au FPIC, remis en septembre 2012, a montré qu'il n'y avait pas de contradiction. Mais, en tout état de cause, nous devons continuer à travailler sur la péréquation dans notre pays.

Monsieur Goua, je l'ai dit, les dépenses sociales peuvent être un facteur de redressement productif. Il n'y a pas de production industrielle possible sans elles. Je considère que les PME françaises sont rendues plus compétitives par l'existence de la sécurité sociale quand les PME étrangères doivent souvent contribuer elles-mêmes à la protection sociale leurs salariés.

Votre remarque sur les emprunts toxiques est juste. Il ne m'appartient pas de commenter les procédures en cours, mais ce dossier est sans doute l'un des plus difficiles et chronophages que le ministère ait eu à traiter.

Monsieur Juanico, deux éléments doivent être considérés s'agissant des hôpitaux. Pour une communauté de communes, c'est une chance d'avoir un hôpital sur son territoire car cela contribue à accroître sa population et, par voie de conséquence, ses recettes de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti. Votre question est néanmoins légitime car il est vrai que, souvent, les personnels de l'hôpital n'habitent pas dans la commune qui supporte les dépenses liées à l'état civil : les communes centres sont satisfaites quand elles réussissent à en loger 20 %. En outre, les recettes liées à ce surcroît d'habitants ont pour contrepartie des dépenses, pour l'accueil des enfants par exemple. Je ne suis donc pas en mesure de vous apporter aujourd'hui une réponse tant les données à prendre en compte sont complexes. Ainsi la question de savoir si les déclarations de naissance doivent être enregistrées au lieu de naissance de l'enfant ou dans la commune de résidence des parents fait l'objet d'un débat sans fin – c'était déjà le cas lorsque j'étais garde des Sceaux. Mais je m'engage à faire réaliser une étude d'impact sur cette possible nouvelle dépense de l'État, dont il faudrait aussi déterminer comment elle serait financée.

Monsieur Pupponi, moins de 10 % des communes éligibles à la DSU appartiennent à des intercommunalités qui contribuent au FPIC. Nous continuerons à travailler avec vous, mais nous n'atteindrons jamais la perfection en matière de péréquation. Dans la perspective de la prochaine création de l'EPCI pour la métropole du Grand Paris, le groupe de travail sur la préparation du projet de loi de finances initiale pour 2015 aura un rôle déterminant à jouer à cet égard.

M. Olivier Dussopt. J'interviens en tant que simple membre de la Commission des lois pour compléter les propos de M. Régis Juanico : la présence d'un hôpital fait difficulté, non pas pour les communes centres d'une intercommunalité, mais pour les petites communes périphériques. Si je reprends l'exemple de l'hôpital Saint-Priest-en-Jarez, dit de Saint-Etienne Nord, la commune n'accueille que les bâtiments et ne bénéficie que marginalement de la taxe d'habitation acquittée par les agents de l'hôpital

M. Guillaume Larrivé. Madame la ministre, j'ai quelques doutes sur la pertinence juridique de votre argumentation sur l'impossibilité constitutionnelle de réserver le bénéfice du FPIC aux dépenses d'investissement des communes et des intercommunalités. Peut-être le Conseil d'État a-t-il été saisi et a-t-il émis un avis sur cette question, mais je ne suis pas certain que le principe de libre administration des collectivités fasse obstacle à une telle affectation. Ne pourrait-on d'ailleurs envisager la création d'un fonds dédié à des dépenses d'investissement ? Il me semble, que lors de la précédente législature, comme me le rappelle M. Marleix, la majorité était parvenue à appliquer cette idée à la DDU.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. La remarque de M. Dussopt est juste. Il me semble finalement que cette question devrait pouvoir se régler au sein d'une intercommunalité, même si l'impact de l'hôpital peut s'étendre au-delà de celle-ci. Nous devons étudier comment mieux répartir la charge de l'état civil sans alourdir le budget de l'État. Nous pourrions envisager l'hypothèse d'une charge exceptionnelle de collectivité. Je m'engage à faire travailler mes services sur le sujet. Nous trouverons ensuite sans difficulté le véhicule législatif pour cette mesure dès lors qu'elle ne pèse pas le budget de l'État.

Quant à l'affectation des ressources à l'investissement, elle n'est pas possible dans le cas de la DGF, sauf à créer un critère permettant de contourner le principe de l'autonomie financière des collectivités. Mais je ne vois pas comment nous pourrions y déroger pour le FPIC, dans la mesure où il s'agit de péréquation horizontale, certaines collectivités s'acquittant d'un prélèvement au bénéfice des autres. Une DDU ou une DDR pourrait être fléchée, mais elle changerait alors de nature. Je suis prête à interroger le droit sur ce point.

En revanche, on pourrait faire ce que vous souhaitez – et on le fait déjà – avec un fonds comme le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui repose sur un accord de financement entre les collectivités territoriales intéressées et l'État. Mais cela supposerait d'augmenter le montant de ce fonds qui est déjà très sollicité cette année, notamment par des collectivités mises en difficulté par de nombreux sinistres.

M. François Pupponi. La question de M. Larrivé fait écho à un discours très répandu de la part des communes riches, qui ne souhaitent pas venir en aide à des communes pauvres au motif que celles-ci dilapideraient les ressources qu'on leur procurerait. Une telle position est inacceptable... à moins qu'on n'admette la réciproque, ce qui conduirait à contrôler les dépenses des communes riches, celles qui n'hésitent pas à construire quatre palais des congrès ou quatre théâtres ! Si on veut s'assurer de la cohérence et de la pertinence des dépenses d'une commune, il faut le faire pour toutes.

La commission Carrez avait essayé de résoudre ce problème en proposant que l'État garantisse un minimum de dépenses au-delà duquel il ne financerait plus les collectivités locales. Elle a dû faire machine arrière tant il était compliqué de mettre en œuvre une telle mesure, mais ce projet avait du sens.

Si vous considérez que les inégalités territoriales dans notre pays justifient une péréquation, celle-ci doit donner aux communes les moyens de faire face à leurs dépenses, dans le respect du principe d'autonomie des collectivités et sous le contrôle de la chambre régionale des comptes et du préfet. Mais vous ne pouvez pas jeter ainsi la suspicion sur certaines collectivités.

Dans le cas de la DDU, il était déjà interdit d'utiliser les fonds pour des dépenses de personnel, ce qui laissait accroire que les communes avaient pour

premier réflexe d'embaucher du personnel. L'embauche de fonctionnaires répond pourtant à une nécessité.

Enfin, malgré l'amélioration de la péréquation, les dotations qui s'y rapportent ne représentent que 4 % du montant total des dotations : il n'y a pas de quoi justifier une accusation de dilapidation de l'argent public. Tout au plus assure-t-on un minimum vital à des territoires qui accueillent les populations les plus défavorisées.

M. Marc Goua. L'utilisation de la DSU ou de la DDU fait l'objet d'un compte rendu au conseil municipal, compte rendu qui est adressé au préfet. L'usage des sommes allouées est donc déjà contrôlé.

*

* *

À l'issue de l'audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, et 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, pour avis, 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 72 : Répartition de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et accroissement de la péréquation

La Commission examine l'amendement n° II-CL11 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Après avoir écouté très attentivement les propos des membres du Gouvernement, je vous propose de modifier, à enveloppe constante, la répartition des dotations de péréquation. De façon concrète, le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) serait diminué de 99 millions d'euros, passant de 570 à 471 millions d'euros ; la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) passerait de 60 à 120 millions d'euros ; enfin, la dotation de solidarité rurale (DSR) passerait de 39 à 78 millions d'euros. Sans modifier le montant total des sommes affectées à la péréquation, cette répartition serait nettement plus efficace et assurerait un meilleur ciblage des mécanismes de péréquation : c'est d'ailleurs ce que préconise la majorité des rapports récents sur le sujet.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Sans surprise pour ma collègue, mon avis sera défavorable : le montant des prélèvements sur recettes ayant déjà été adopté par l'Assemblée nationale lors du vote de la première partie du projet de loi de finances, l'augmentation de la DSU et de la DSR ne pourrait être financée que par une nouvelle diminution concomitante de l'enveloppe fermée de la dotation générale de fonctionnement (DGF) et des variables

d'ajustement, soit une baisse supplémentaire de la DGF de l'ensemble des communes. Il n'y aurait donc pas de compensation automatique avec la baisse de l'enveloppe du FPIC. Il s'agit en effet de recettes différentes : le FPIC est un fonds de péréquation prélevée sur les budgets des collectivités, alors que la DSU et la DGF sont des composantes de la DGF, qui est un prélèvement sur les recettes de l'État. Il conviendrait de présenter cette réforme dans deux amendements distincts, en première puis en seconde partie du projet de loi de finances.

Comme l'ont indiqué les ministres lors de la commission élargie, nous partageons tous l'objectif de renforcement de l'utilité de la péréquation, mais sa mise en œuvre par le présent amendement rencontre des difficultés pratiques. Par ailleurs, le II de cet amendement organiserait une diminution de la progression du FPIC, soit un arrêt de la montée en puissance des mécanismes de péréquation horizontale, ce qui pourrait être problématique. Par ailleurs, l'efficacité péréquatrice de la DSU et de la DSR n'est pas avérée dans tous les cas de figure.

Aussi, même si j'en partage l'objectif, je vous demanderai de retirer cet amendement.

Mme Marietta Karamanli. Compte tenu de ce que vient d'indiquer le rapporteur pour avis, je retire mon amendement. Cependant, il me semble qu'un engagement doit être pris pour faire en sorte que cette proposition soit étudiée avec attention avant le prochain exercice budgétaire.

L'amendement n° II-CL11 est retiré.

Article additionnel après l'article 72 : Transfert aux établissements publics de coopération intercommunale des prélèvements sur les jeux de casino

La Commission examine l'amendement n° II-CL7 de M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Cet amendement présenté par le président de notre Commission, prévoyant le transfert aux établissements publics de coopération intercommunale des prélèvements sur les jeux de casino, avait été adopté par la commission des Lois lors de l'examen du projet de loi de finances l'année passée. Il n'avait cependant pas été soutenu par le Gouvernement et par la commission des Finances, et avait donc été retiré à l'issue d'un long débat en séance publique.

M. Pascal Popelin, président. *Bis repetita placent !*

La Commission adopte l'amendement.

Article 73 : Modification des critères de prélèvement et de reversement au titre 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 n° II-CL12 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement concerne les ensembles intercommunaux et les communes isolées qui sont contributeurs au FPIC. Il vise à ce que seules les intercommunalités et les communes isolées dont le potentiel fiscal agrégé est supérieur de 100 % à la moyenne nationale par habitant, au lieu de 90 % actuellement, contribuent au FPIC. Cela permettrait de remédier au problème soulevé par les communes « pauvres » participant à des ensembles intercommunaux contributeurs au FPIC. Je souhaite que cet amendement puisse être adopté, éventuellement après évaluation, mais j'ajoute qu'aucune simulation ne semble nécessaire pour évaluer la portée de ce dispositif particulièrement clair.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Avis favorable, sous réserve que le gouvernement puisse procéder à une évaluation des conséquences de cet amendement avant son examen en séance publique le 7 novembre prochain.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement n° II-CL8 du rapporteur pour avis.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Le présent amendement vise à assouplir les conditions dans lesquelles les prélèvements au profit du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) peuvent être répartis entre les communes membres d'un ensemble intercommunal. Au-delà de la répartition selon des critères fixés par le législateur, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peut répartir librement le prélèvement entre EPCI et communes membres, mais uniquement en adoptant une délibération unanime. Or la désignation, telle que prévue désormais, par fléchage des conseillers communautaires va entraîner automatiquement l'entrée en mars 2014 au sein des organes délibérants de représentants des oppositions municipales, rendant tout vote à l'unanimité illusoire. Aussi je propose que cette répartition libre puisse être décidée par une majorité qualifiée au sein de l'organe délibérant et des communes membres de l'EPCI.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement n° II-CL9 du rapporteur pour avis.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Il s'agit de l'amendement évoqué au cours de la commission élargie, qui vise à faire passer l'effort fiscal minimal rendant éligible aux versements du FPIC de 0,85 à 0,90.

Les discussions ont montré que son impact – concernant 71 ensembles intercommunaux sur 3 000 – serait moins important que ce qui a été évoqué. Je vous propose d’adopter cet amendement, afin que nous puissions au moins inscrire dans le projet de loi de finances une progression de cet effort fiscal minimal pour les années à venir.

La Commission adopte l’amendement.

Puis elle examine l’amendement n° II-CL10 du rapporteur pour avis.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Cet amendement propose un dispositif similaire à l’amendement n° II-CL8, afin d’assouplir les conditions de libre détermination de la répartition non plus du prélèvement mais du versement dû par un ensemble intercommunal au FPIC.

La Commission adopte l’amendement.

Article additionnel après l’article 73

La Commission examine l’amendement n° II-CL15 de M. Guillaume Larrivé.

M. Guillaume Larrivé. Je propose, comme l’année dernière – cette constance montre d’ailleurs la détermination de l’opposition à être une force de proposition ! –, d’accélérer la montée en puissance du FPIC, en le portant à 700 millions d’euros dès 2014 et à 900 millions d’euros en 2015. La majorité devrait, me semble-t-il, applaudir cet effort.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Le rapporteur donne acte à l’auteur de cet amendement de sa constance. Cependant, une telle constance n’est pas partagée par tous les membres de son groupe : l’année passée, lorsqu’il a défendu le même amendement, un certain nombre de députés siégeant au sein de son groupe mais aussi sur d’autres bancs, représentant des territoires contributeurs au FPIC, s’étaient violemment opposés à cette montée en puissance, en proposant d’en ralentir le rythme. Le comité des finances locales a trouvé un accord pour sauvegarder l’augmentation prévue du montant du FPIC ; il nous paraît juste de maintenir ce rythme de progression.

La Commission rejette l’amendement.

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 2014.

ANNEXE : MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

Mesures du pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales	Article PLF 2014
I. Répartition de l'effort d'économie	
Réduction des dotations de 1,5 milliard d'euros des concours de l'État aux collectivités	Articles 24 et 30
Répartition de l'effort entre strates : - 840 millions d'euros pour les communes, - 476 millions d'euros pour les départements, - 184 millions d'euros pour les régions	Article 72
Répartition de l'effort au sein de chaque strate en fonction de leurs recettes réelles de fonctionnement et en prévoyant au sein de la dotation globale de fonctionnement une hausse des dotations de péréquation à un rythme au moins égal à celui de 2012 (communes : + 109 millions d'euros, départements : + 10 millions d'euros)	Article 72
II. Alléger les dépenses contraintes et les normes	
Associer plus les collectivités à l'élaboration des normes : création du Haut conseil des territoires	<i>Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale</i>
Endiguer le flux de création de normes : moratoire sur l'adoption de normes nouvelles	<i>Circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013</i>
Alléger les procédures afin qu'elles soient proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi	<i>Circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013</i>
III. Ressources des collectivités territoriales	
<i>Communes :</i> - Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation: arrêter les principes de la révision et prévoir une phase d'expérimentation - Révision du régime de l'assiette minimale de cotisation foncière des entreprises (CFE)	<i>Concertation en cours</i> Article 57
<i>Territoires industriels :</i> - révision des modalités de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) - révision de règles de répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) (augmentation du critère du revenu par habitant)	Article 59 Article 73
<i>Départements :</i> - Mise en place d'un mécanisme d'affectation de recettes fiscales péréquées par transfert des frais de gestion de taxe foncière sur les propriétés bâties aux départements (827 millions d'euros). Ce mécanisme couvre la revalorisation exceptionnelle du revenu de solidarité active. - Relèvement du plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,8 % à 4,5 %	Article 26 Article 58
<i>Régions :</i> - deux tiers des ressources des régions affectées à l'alternance et à l'apprentissage seront des ressources dynamiques :	

- complément avec de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (voire des frais d'assiette et de recouvrement) - suppression des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) et de la part de dotation générale de décentralisation (DGD) afférente	Article 25 Article 77
IV. Péréquation	
- <i>Renforcement de la péréquation verticale</i> : + 119 millions d'euros, dont 109 millions d'euros pour les communes et 10 millions d'euros pour les départements), financée par une minoration des variables d'ajustement	Article 72
- <i>Renforcement de la péréquation horizontale</i> : - FPIC : + 210 millions d'euros (de 360 à 570 millions d'euros) - FSRIF : + 20 millions d'euros (de 230 à 250 millions d'euros), et modification des critères de répartition (plus grande pondération du revenu par habitant et relèvement des plafonds)	Article 73
V. Accès au crédit des collectivités	
<i>Accès au crédit</i> : - Pas de mesure nouvelle : le pacte reprend des mesures déjà prises (ouverture d'une ligne de 20 milliards d'euros à la caisse des dépôts et consignations, création de la banque publique)	
<i>Fonds emprunts toxiques</i> : - Éligibilité : tous les niveaux de collectivités (établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et syndicats) et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), pour les emprunts les plus sensibles (charte Gissler) - Possibilité de solliciter l'aide du fonds jusqu'en mars 2015 - Abondement du fonds à hauteur de 100 millions d'euros par an pendant 15 ans au maximum, financé pour moitié par le secteur bancaire redevable de la taxe de risque systémique - La gestion du fonds relève de l'État. Le fonds pourra prendre en charge une partie des prestations des cabinets de conseil dans la limite de 5 millions d'euros par an	Article 60
VI. Fonds européens et contractualisation	
<i>Décentralisation</i> : - Transfert aux régions de la gestion du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et de 35 % du Fonds social européen (FSE) pour la période 2014-2020. Les régions seront également délégataires des mesures non régaliennes du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Les départements récupéreront la moitié des 65 % de FSE restant à l'État (soit 32,5 %) <i>Contractualisation</i> : - Nouvelle génération de contrats de plans État-région pour 2014-2020	<i>Projet de de modernisation de l'action publique territoriale</i>
VII. Association des collectivités aux évaluations des politiques publiques	
- Participation des élus à la modernisation de l'action publique, avec coprésidence possible du comité de pilotage - Les élus pourront relayer leurs propositions au ministre de la décentralisation et de la réforme de l'État, dans l'attente de la création du Haut conseil des territoires - Un observatoire de la gestion publique locale sera créé au sein du Haut conseil des territoires, qui pourra faire appel aux inspections d'État.	<i>Projet de de modernisation de l'action publique territoriale</i>

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2014, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »