



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 40

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteuse spéciale : Mme Christine PIRES BEAUNE

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES FINANCES LOCALES, UN BUDGET SOUS LE SIGNE DE L'EFFORT ET DE LA JUSTICE	9
I. LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE CONFIANCE	9
1. Une baisse des dotations mise en œuvre conformément aux préconisations du Comité des finances locales	10
2. Des solutions nouvelles apportées aux difficultés financières des collectivités territoriales	11
II. LA POURSUITE DE L'ACCROISSEMENT DE LA PÉRÉQUATION	12
A. LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE	13
B. LA POURSUITE DE LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE	14
III. LES DOTATIONS ET TRANSFERTS EN 2014	17
A. PLUS DE 100 MILLIARDS D'EUROS DE TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	17
B. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES CORRESPONDENT À 54 % DE L'ENSEMBLE DES TRANSFERTS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS	20
SECONDE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	23
I. DES CRÉDITS STABLES	23
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA MISSION EN 2013	25
1. La consommation des crédits par programme au 30 septembre 2013	25
2. Les crédits mis en réserve en 2013	29
3. Les mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice	30
4. Les principales évolutions constatées en 2013	31

B. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION.....	33
1. Le programme 119 <i>Concours financiers aux communes et groupements de communes</i>	34
a. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).....	34
b. Les autres dotations financées sur l'action.....	35
c. La dotation générale de décentralisation (DGD) des communes.....	36
2. Le programme 120 <i>Concours financiers aux départements</i>	37
a. La dotation globale d'équipement (DGE) des départements.....	37
b. La dotation générale de décentralisation (DGD) des départements.....	37
3. Le programme 121 <i>Concours financiers aux régions : la DGD régions</i>	39
4. Le programme 122 <i>Concours spécifiques et administration</i>	41
a. L'action 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales.....	41
b. L'action 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales.....	42
c. L'action 3 Dotation globale de décentralisation.....	42
d. L'action 4 Dotations outre-mer.....	43
5. Une évaluation de la performance <i>a minima</i>	44
a. Les indicateurs les plus représentatifs de la mission.....	44
b. Le volet « performances » du programme 122.....	45
II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2013	45
A. LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	46
1. Des crédits ouverts pour les collectivités en prise à des difficultés momentanées de trésorerie.....	46
2. Aucune ouverture de crédit au titre des actions spécifiques à l'outre-mer.....	47
B. LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES.....	47
1. Des crédits ajustés au montant des impositions.....	48
a. L'action 1 Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissement et divers organismes.....	48
b. L'action 2 Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.....	48
c. L'action 3 Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties.....	49
d. L'action 4 Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).....	49
2. Le dispositif de mesure de la performance.....	50

EXAMEN EN COMMISSION	51
<i>Article 72</i> : Répartition de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et accroissement de la péréquation	53
<i>Article 73</i> : 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 d'Île-de-France (FSRIF).....	71
<i>Après l'article 73</i>	83
<i>Article 74</i> : Pérennisation de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte	85
ANNEXE: LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	89

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 89 % des réponses étaient parvenues à la Rapporteuse spéciale, qui remercie les services des ministres pour leur excellente collaboration.

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de finances pour 2014 poursuit l'œuvre d'assainissement des finances publiques engagé par le Gouvernement à laquelle doivent évidemment participer les collectivités territoriales.

Depuis 2011, les collectivités territoriales ont déjà connu un gel en valeur des concours financiers de l'État en leur faveur et ont ainsi pris part à l'effort global de réduction des déficits publics.

En 2014 cet effort sera poursuivi et accentué : pour la première fois, les concours financiers de l'État baisseront en effet de 1,5 milliard d'euros.

Par ailleurs, le Pacte de confiance et de responsabilité, conclu entre l'État et les collectivités locales le 16 juillet 2013, a d'ores et déjà prévu que cet effort se prolongera en 2015 avec une baisse supplémentaire de 1,5 milliard d'euros.

La Rapporteuse spéciale considère que cette baisse des dotations ne doit se comprendre que comme une **contribution exceptionnelle** et temporaire témoignant de la participation des collectivités territoriales à l'entreprise de redressement des comptes de la Nation.

Pour autant, au-delà de cette diminution conséquente des dotations, le présent projet de loi de finances met également en œuvre, dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité, un ensemble de mesures visant à venir en aide aux collectivités en difficulté.

Ainsi, afin de tenir compte des difficultés structurelles chroniques des départements, est-il prévu un transfert de fiscalité dynamique vers les départements, évalué à 827 millions d'euros. De même, les régions verront 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. Par ailleurs, est également prévue la mise en place d'un fonds pour aider les collectivités ayant contracté des emprunts structurés à risques.

Enfin, la Rapporteuse spéciale se félicite de ce que le présent projet de loi de finances conforte la mise en œuvre des dispositifs de péréquation, ce qui permet d'inscrire réellement ce budget sous le signe de l'effort et de la justice.

PREMIÈRE PARTIE : LES FINANCES LOCALES, UN BUDGET SOUS LE SIGNE DE L'EFFORT ET DE LA JUSTICE

I. LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE CONFIANCE

Le 16 juillet 2013, l'État et les collectivités locales ont conclu le Pacte de confiance et de responsabilité, qui établit la base d'un nouveau cadre financier et permet la mise en place d'une nouvelle étape de la décentralisation. Le Pacte de confiance et de responsabilité clarifie les compétences et l'organisation territoriale et devra être évalué et actualisé en fonction de l'évolution d'ensemble des finances publiques et des engagements européens de la France, en application de loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

Ainsi et en premier lieu, ce pacte traduit l'effort des collectivités territoriales au rétablissement des comptes publics, qui y participent à hauteur de 1,5 milliard d'euros en 2014, et à nouveau à hauteur de 1,5 milliard d'euros supplémentaire en 2015. Cet effort s'effectue via une baisse pérenne des dotations de l'État aux collectivités.

La Rapporteuse spéciale tient à souligner le caractère temporaire de cette baisse des dotations. Il s'agit d'une contribution exceptionnelle qui témoigne de la participation des collectivités territoriales à l'entreprise de redressement des comptes de la Nation.

Par ailleurs et dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité, le présent projet de loi de finances prévoit la mise en œuvre d'un transfert de fiscalité dynamique vers les départements, évalué à 827 millions d'euros, afin de tenir compte des difficultés structurelles chroniques de ces collectivités.

Les régions voient quant à elles leur panier de ressources également renforcé, grâce à un transfert de fiscalité dynamique se substituant à la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Enfin, le Pacte de confiance prévoit la mise en place d'un fonds pour aider les collectivités ayant contracté des emprunts structurés à risques.

La Rapporteuse spéciale voit dans la mise en œuvre du Pacte de confiance et de responsabilité, la recherche d'un équilibre entre les besoins et les missions des collectivités territoriales et leur nécessaire participation au redressement des comptes de la nation.

1. Une baisse des dotations mise en œuvre conformément aux préconisations du Comité des finances locales

Conformément au Pacte de confiance et de responsabilité, les dotations de l'État aux collectivités seront donc réduites de 1,5 milliard d'euros en 2014 et en 2015. Cet effort représente 0,7 % des recettes totales hors emprunts des collectivités, évaluées à 209 milliards d'euros en 2012.

Les modalités de répartition de la baisse des concours financiers de l'État ont fait l'objet de nombreuses réunions de travail avec le Comité des finances locales et sont conformes aux préconisations retenues par ce dernier.

La Rapporteuse spéciale a eu l'occasion d'interroger, dans le cadre de la préparation du présent projet de loi de finances, les associations représentant les différentes catégories de collectivités territoriales, qui ont toutes confirmé que les modalités de la diminution des dotations respectaient leurs choix respectifs.

Ainsi la baisse des dotations est proportionnelle aux recettes totales des trois catégories de collectivités (56 % de la baisse concerne le bloc communal, 32 % les départements et 12 % les régions). Elle est presque totalement prélevée sur la dotation globale de fonctionnement, selon la répartition suivante :

- 840 millions d'euros pour les communes et leurs groupements ;
- 476 millions d'euros pour les départements ;
- 184 millions d'euros pour les régions.

Pour le bloc communal, la répartition des 840 millions d'euros s'effectue proportionnellement aux recettes de fonctionnement réelles, à hauteur de 70 % pour les communes (soit 588 millions d'euros) et 30 % supportés par les établissements publics de coopération intercommunale (soit 252 millions d'euros).

Pour les départements, la répartition des 476 millions d'euros est réalisée en fonction de critères de péréquation. Pour cela, un indice synthétique faisant intervenir des critères de ressources et de charge devra être défini, en accord avec les représentants des départements, dans le cadre du présent projet de loi de finances (*cf. infra*, le commentaire de l'article 72 annexé au présent rapport spécial).

Au sein des régions, la répartition des 184 millions d'euros est opérée, après déduction d'une quote-part outre-mer, pour tenir compte des spécificités de ces territoires, au prorata des recettes réelles totales.

2. Des solutions nouvelles apportées aux difficultés financières des collectivités territoriales

Les différentes strates de collectivités locales sont confrontées régulièrement à un certain nombre de difficultés financières.

En ce qui concerne les départements, est notamment dénoncé l'effet « ciseau » qui les touche en raison de la hausse des dépenses contraintes comme le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH) et, simultanément, la baisse conjoncturelle de certaines de leurs ressources, dont notamment les droits de mutation à titre onéreux. Pour les régions, est souvent évoqué le faible dynamisme de leurs recettes. Enfin, l'exposition de certaines collectivités locales aux emprunts structurés et les difficultés qui en découlent obligent à trouver des solutions pérennes.

Le Pacte de confiance et de responsabilité, dont les premières mesures sont mises en œuvre dans le présent projet de loi de finances, vise à répondre à ces difficultés.

Les mesures proposées ont pour objectif d'adapter les ressources des collectivités à leurs besoins tout en maintenant l'effort de péréquation et de juste répartition.

- Ainsi, l'article 26 du projet de loi de finances pour 2014 prévoit, pour **les départements**, la création d'un mécanisme de péréquation, abondé par les frais de gestion sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, évalué à 827 millions d'euros, et le relèvement pendant deux ans (2014 et 2015) du plafond des droits de mutation à titre onéreux de 3,8 % actuellement à 4,5 % (article 58 du projet de loi de finances pour 2014). Potentiellement cette dernière disposition peut dégager 1,3 milliard d'euros de recettes nouvelles pour les départements.

Ces ressources nouvelles et ces marges de manœuvre supplémentaires offertes aux départements devraient leur permettre de répondre aux difficultés de prise en charge des dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité.

- En ce qui concerne **les régions**, l'article 25 du projet de loi de finances pour 2014 devrait accroître le dynamisme de leurs ressources et leur autonomie financière grâce au remplacement par des ressources fiscales dynamiques des crédits budgétaires alloués à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Ces ressources nouvelles pour les régions viennent donc se substituer à la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Elles sont évaluées à hauteur de 901 millions d'euros, dont 600,7 millions d'euros correspondent à des ressources fiscales dynamiques – frais de gestion aujourd'hui perçus par l'État au titre de la taxe d'habitation (TH), de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – et 300,4 millions d'euros constitués par une fraction supplémentaire de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

• Enfin, le Pacte de confiance et de responsabilité prévoit **la création d'un fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés risqués**. L'article 60 du présent projet de loi de finances prévoit que ce fonds abondé à hauteur de 100 millions d'euros par an pendant une durée maximale de 15 ans sera financé pour moitié par l'État et pour l'autre moitié par les banques assujetties à la taxe de risque systémique.

L'ensemble des collectivités, quelles que soient leurs tailles, devraient pouvoir accéder à ce fonds, qui pourrait financer soit une partie des indemnités de remboursement anticipé des emprunts sensibles, soit une partie des intérêts de l'emprunt sensible pour une durée limitée. Il est prévu que ce fonds soit géré par l'Agence de services et de paiement. La Rapporteuse spéciale souhaite que les collectivités soient associées à l'élaboration des modalités d'emploi du fonds.

II. LA POURSUITE DE L'ACCROISSEMENT DE LA PÉRÉQUATION

L'objectif de la péréquation est d'atténuer les disparités entre collectivités territoriales en procédant à une redistribution des ressources en fonction d'indicateurs physiques et financiers. Objectif de valeur constitutionnelle au sens de l'article 72-2 de la Constitution, la péréquation est le pendant de l'accroissement des compétences locales et de l'autonomie accordée aux collectivités territoriales.

Deux formes de péréquation peuvent être distinguées :

– la péréquation verticale, qui consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations entre collectivités territoriales ;

– la péréquation horizontale, qui s'opère directement entre collectivités, avec parfois l'appui opérationnel de l'État.

La baisse des concours financiers de 1,5 milliard d'euros en 2014 et en 2015 pour les collectivités territoriales ne doit pas être mise à profit pour faire une pause dans la péréquation. Bien au contraire, il convient de soutenir les collectivités les plus pauvres qui, elles aussi, seront touchées par la diminution des dotations.

Ainsi, la péréquation verticale augmentera en 2014 de 119 millions d'euros, dont 109 millions d'euros pour les communes et 10 millions d'euros pour les départements.

De son côté, la péréquation horizontale croît selon le rythme prévu : le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) devrait connaître une augmentation de 210 millions d'euros ; le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) devrait croître de 20 millions d'euros. Les critères de prélèvement et de reversement seront par ailleurs ajustés.

Enfin, la baisse des dotations pour les départements devrait être répartie de manière péréquatrice selon un indice synthétique (*cf. supra*), respectant en cela le choix des départements.

A. LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

Les dispositifs de péréquation verticale sont historiquement des « sous dotations » alimentés par la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ils se composent :

- pour les communes :

- de la dotation de solidarité urbaine (DSU), dont bénéficient les trois quarts des villes de plus de 10 000 habitants et un dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants. En 2013, 731 communes de plus de 10 000 habitants (sur 974) et 116 communes de moins de 10 000 habitants (sur 1 155) étaient éligibles;

- de la dotation de développement urbain (DDU), qui privilégie l'appartenance à une zone urbaine sensible ;

- de la dotation de solidarité rurale (DSR) pour les communes de moins de 10 000 habitants. En 2013, 34 910 communes sur 36 552 étaient éligibles ;

- et de la dotation nationale de péréquation (DNP) ;

- pour les départements :

- de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) ;

- et de la dotation de péréquation urbaine (DPU) ;

- et pour les régions :

- de la dotation de péréquation régionale (DPR).

Le projet de loi de finances 2014 prévoit une progression minimale de 119 millions d'euros de la péréquation au sein de la DGF, dont 109 millions d'euros au profit de la strate communale et 10 millions d'euros au profit des départements.

La péréquation du bloc communal repose essentiellement sur la DSU. Ainsi, le projet de loi de finances propose un accroissement minimum de DSU de 60 millions d'euros.

La DSR doit augmenter d'environ 39 millions d'euros par rapport à 2013.

La DNP, qui prend en charge notamment les communes d'Outre-mer, doit progresser de 10 millions d'euros.

La Rapporteuse spéciale se félicite de ce renforcement de la péréquation verticale mais regrette que les critères d'éligibilité, trop larges, qui conduisent à une dispersion et atténuent les effets correcteurs des inégalités de richesse ne soient pas revus.

B. LA POURSUITE DE LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE

La péréquation horizontale opérée entre collectivités repose sur cinq fonds :

– le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ;

– le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) ;

– le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements ;

– le fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçus par les départements ;

– le fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse.

L'article 72 du présent projet de loi de finances prévoit de poursuivre le renforcement de la solidarité entre les territoires, conformément aux orientations du Pacte de confiance et de responsabilité.

Ainsi **le montant du FPIC**, qui s'est établi en 2013 à 360 millions d'euros, **continuera sa progression pour atteindre 570 millions d'euros en 2014**.

Le FPIC, mis en place en 2012, concerne l'ensemble des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'article 72 du présent projet de loi de finances reprend les propositions faites par le Comité des finances locales lors de sa séance du 25 juin 2013, reprises dans le Pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013, et prévoit de modifier certaines modalités de fonctionnement de ce fonds.

Ces modifications concernent les modalités de calcul du prélèvement des collectivités contributrices au fonds avec l'augmentation de 20 % à 25 % de la pondération du revenu par habitant (critère transversal de charges des collectivités introduit en loi de finances pour 2013), le relèvement du plafonnement des prélèvements de 11 % à 13 % des recettes fiscales et le relèvement du seuil minimal d'effort fiscal requis pour être éligible à un reversement au titre du fonds.

Par ailleurs **le montant du FSRIF** évoluera de 230 millions d'euros en 2013 à **250 millions d'euros en 2014**.

Le FSRIF, mis en place en 1991, a été réformé par la loi de finances pour 2012, puis par la loi de finances pour 2013. Les ajustements prévus dans le présent projet de loi de finances résultent d'une concertation avec les élus franciliens et visent à améliorer les conditions de fonctionnement de ce fonds.

Les modifications proposées portent sur l'introduction d'un indice synthétique pour le calcul des prélèvements afin d'introduire la prise en compte du revenu par habitant à hauteur de 20 %, le relèvement du plafond du prélèvement de 10 % à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement, le plafonnement du prélèvement de l'année en cours à 150 % du montant du prélèvement de l'année précédente et la suppression des dispositions spécifiques aux communes ayant fait l'objet à la fois d'un prélèvement et d'un reversement en 2012.

Pour autant, la Rapporteuse spéciale s'interroge sur les modalités actuelles de coordination de ces deux dispositifs de péréquation, qui font passer le FSRIF avant le FPIC : compte tenu de la montée en puissance du FPIC et des systèmes de plafonnement mis en œuvre, le risque de voir la péréquation francilienne s'exercer au détriment de la redistribution nationale s'avère largement fondé.

Le tableau suivant récapitule les mesures du Pacte de confiance et de responsabilité mises en œuvre dans le présent projet de loi de finances.

LE PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ DANS LE PLF 2014

Mesures du pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales	Articles 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 - 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 DGF 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 – Endiguer le flux de création de normes : moratoire sur l'adoption de normes nouvelles – Alléger les procédures afin qu'elles soient proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi	
III. Ressources des collectivités territoriales	
Communes – 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 CFE – Territoires industriels : – révision des modalités de répartition de la CVAE – révision de règles de répartition du FPIC (augmentation du critère du revenu par habitant)	Concertation en cours Article 57 Article 59 Article 73
Départements – Mise en place d'un mécanisme d'affectation de recettes fiscales péréquées par transfert des frais de gestion de TFPB aux départements (827 millions d'euros). Ce mécanisme couvre la revalorisation exceptionnelle du RSA. – Relèvement du plafond du des DMTO de 3,8 % à 4,5 %	Article 26 Article 58
Régions Deux tiers des ressources des régions affectées à l'alternance et à l'apprentissage seront des ressources dynamiques : – complément avec de la TICPE (voire des FAR) – suppression des ICF et de la part de DGD y afférente	Article 25 Article 77
IV. Péréquation	
– Renforcement de la péréquation verticale (+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
– Renforcement de la péréquation horizontale (FPIC : +210 millions d'euros - de 360 à 570 millions d'euros - et FSRIF : +20 million d'euros - de 230 à 250 million 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	
Accès au crédit – Pas de mesure nouvelle : le Pacte de confiance et de responsabilité reprend des mesures déjà prises (ouverture d'une ligne de 20 milliards d'euros à la CDC, création de la banque publique)	
Fonds emprunts toxiques – Éligibilité : tous les niveaux de collectivités (EPCI et syndicats) et les 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 / 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	
Décentralisation – Transfert aux régions de la gestion du FEDER, du FEADER et de 35 % du FSE sera décentralisé pour la période 2014-2020. Les régions seront également délégataires des mesures non régaliennes du FEAMP. Les départements récupéreront la moitié des 65 % de FSE restant à l'État (soit 32,5 %) Contractualisation – Nouvelle génération de CPER pour 2014-2020 sera mise en place	
VII. Association des collectivités aux évaluations des politiques publiques	
– Participation des élus à la MAP, avec co-présidence 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	

Source : annexe au projet de loi de finances 2014 (« jaune ») Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

III. LES DOTATIONS ET TRANSFERTS EN 2014

A. PLUS DE 100 MILLIARDS D'EUROS DE TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Les transferts financiers de l'État vers les collectivités se distinguent selon trois périmètres différents.

- Les concours de l'État aux collectivités territoriales constituent l'essentiel des transferts financiers de l'État aux collectivités. Ils comprennent les prélèvements sur les recettes de l'État ainsi que les crédits budgétaires de l'État relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et de la dotation générale de décentralisation de formation professionnelle inscrite pour partie sur la mission *Travail et emploi* et pour partie sur le compte spécial *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage*.

L'enveloppe formée par ces concours, hors fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et dotations issues de la réforme de la fiscalité directe locale, tient compte de la baisse de 1,5 milliard d'euros prévue par le Pacte de confiance et de responsabilité et s'établit à hauteur de **44,7 milliards d'euros**.

- Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales hors fiscalité comprennent, outre les concours de l'État, les dégrèvements d'impôts locaux, les subventions spécifiques versées par les ministères, les amendes de police de la circulation et des radars et, enfin, les reversements aux régions du compte spécial *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* pour constituer un ensemble de **70,04 milliards d'euros** à périmètre courant en projet de loi de finances 2014.

- L'intégralité des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales comprend l'ensemble précédent auquel s'ajoute la fiscalité transférée, à hauteur de 28,916 milliards d'euros en projet de loi de finances 2014, et représente **100,713 milliards d'euros** à périmètre courant.

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales suivants.

TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

(en millions d'euros)

En autorisations d'engagement (AE)	LFI 2013	PLF 2014 à périmètre constant	Évolution	Mesures de transfert et de périmètre	PLF 2014 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement Dont minoration au titre du Pacte de confiance et de responsabilité Dont majoration au titre de la péréquation	41 505	40 124 - 1 500 +119	- 3,3 %	- 0,9	40 124
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	22	21	- 6,4 %		21
Dotation élu local	65	65	0 %		65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	0 %		41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	0 %		500
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0 %		326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0 %		661
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	10			10
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	0 %		3
Dotation de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	52	25	- 51,5 %		25
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale – en partie variable d'ajustement	1 831	1 773	- 3,2 %		1 773
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) – en partie variable d'ajustement	370	316	- 14,6 %		316
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale – en partie variable d'ajustement	814	788	- 3,2 %		788
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4	4	0 %		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	- 3,2 %	- 1	44 711
Dotation équipement des territoires ruraux (DETR)	616	616	0 %		616
Dotation globale d'équipement des départements	219	224	+2,3 %		224
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 527	1 527	0 %	15	1 542
Dotation de développement urbain (DDU)	75	75	0 %		75
Dotation pour les titres sécurisés	18	19	+6,4 %		19
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	10	0	- 100 %		0
Dotations Outre-mer	153	154	+ 0,6 %	- 10	144
Subventions diverses	4	3	- 6 %	- 0,7	3
TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL et TDIL)	2 621	2 618	- 0,1 %		2 623
Enveloppe normée des concours de l'État, hors formation professionnelle	48 825	47 730	- 3,1 %	4	47 334
PSR hors enveloppe issus de la réforme de la fiscalité directe locale	3 862	3 860	0 %		3 860
<i>Dont dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP)</i>	3 429	3 429	0 %		3 429
<i>Dont dotation de garantie des reversements des FDPTP</i>	430	430	0 %		430
<i>Dont dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés</i>	3	1	- 50,7 %		1
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 627	5 758	+ 2,3 %		5 758
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères	2 349	2 388	+ 1,6 %	10	2 398

En autorisations d'engagement (AE)	LFI 2013	PLF 2014 à périmètre constant	Évolution	Mesures de transfert et de périmètre	PLF 2014 à périmètre courant
Programmes d'investissement d'avenir	0	200			200
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL)	125	17			17
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	9 805	9 744	- 0,6 %		9 744
Produit des amendes de police de la circulation et des radars	687	680	- 1,1 %		680
Fonds emprunt structurés	0	50			50
Total Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée	71 281	70 026	- 1,8 %	14	70 040
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation (loi du 7 janvier 1983)	9 868	10 136	+ 2,7 %	0	10 136
<i>Cartes grises (régions)</i>	1 988	2 051	+ 3,2 %		2 051
<i>Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (hors DMTO-RTP)</i>	7 880	8 085	+ 2,6 %		8 085
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	12 316	11 900	- 3,4 %	464	12 364
<i>Quote-part de TICPE (départements) - loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 & loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 (RMI / RSA)</i>	5 861	5 567	- 5 %	321	5 888
<i>Acte II hors RSA (principalement loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales - LRL) et compensation de la suppression de la « vignette »</i>	6 455	6 333	- 1,9 %	144	6 477
<i>dont Quote-part de TICPE (régions)</i>	3 220	3 077	- 4,4 %	144	3 221
<i>dont Quote-part de TICPE (départements)</i>	658	653	- 0,7 %		653
<i>dont Quote-part de TSCA (départements)</i>	2 577	2 602	+ 1 %		2 602
Fiscalité transférée suite à la réforme de la fiscalité directe locale	4 284	4 530	+ 5,7 %		4 530
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (départements)	3 132	3 330	+ 6,3 %		3 330
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (communes)	657	692	+ 5,3 %		692
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	495	508	+ 2,6 %		508
Fiscalité transférée à divers titres	1 006	1 049	+ 4,3 %	10	1 059
<i>Quote-part de TSCA au titre de l'article 53 de la LFI pour 2005 (SDIS - départements)</i>	991	1 029	+ 3,9 %		1 029
<i>Quote-part de TSCA au titre de l'article 11-II de la LFR pour 2006 (BMP de Marseille)</i>	10	10	0 %		10
<i>Quote-part de TICPE attribuée au Département de Mayotte (départementalisation)</i>	5	10	+ 81,3%	10	20
Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité	0	827			827
Frais d'assiette et de recouvrement de la TFPB au profit des départements (fonds de compensation péréqué)	0	827			827
Total Fiscalité transférée hors formation professionnelle	27 475	28 442	+ 3,5 %	475	28 916
Financement budgétaire de la formation professionnelle	2 254	1 756	- 22,1 %		1 756
DGD formation professionnelle	1 451	0	- 100 %		0
<i>Dont formation professionnelle</i>	901	0	- 100 %		0
<i>Dont prime apprentissage</i>	550	0	- 100 %		0
Panier de ressources au profit des régions	0	901			901
Dont quote-part TICPE	0	300			300
Dont frais de gestion TH, CVAE, CFE	0	601			601
CAS FNDMA	803	855	+ 6,5 %		855
Dont COM apprentissage	353	355	+ 0,6 %		355
Dont prime apprentissage	250	430			430
	200	70	- 65 %		70
TOTAL Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales	101 009	100 224	- 0,8 %	489	100 713
TOTAL Transferts financiers de l'État hors TDIL	100 884	100 207	- 0,7 %	489	100 696

Source : documents budgétaires du PLF pour 2014.

B. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES CORRESPONDENT À 54 % DE L'ENSEMBLE DES TRANSFERTS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS

Dans le projet de loi de finances 2014, les prélèvements sur recettes représentent, à périmètre courant, 54,3 milliards d'euros, soit 54 % de l'ensemble des transferts financiers aux collectivités territoriales et 95 % des concours de l'État.

Compte tenu de la baisse de 1,5 milliard d'euros, le montant de la DGF prévu par l'article 24 du projet de loi de finances est fixé à 40,124 milliards d'euros, soit une diminution de 0,9 % par rapport à 2013 (41,505 milliards d'euros).

ÉVOLUTION DE LA DGF ENTRE 2013 ET 2014

(en millions d'euros)

	Montants
DGF LFI 2013	41 505
Minoration au titre du Pacte de confiance et de responsabilité	- 1 500
Majoration au titre de la péréquation	+ 119
TOTAL inscrit à l'article 24 du présent projet de loi de finances	40 124

Cependant, l'examen de la première partie du projet de loi de finances a vu l'adoption d'un amendement gouvernemental ayant pour objet de réviser les prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales par rapport au projet initial du Gouvernement.

Il a été tenu compte, en premier lieu des conséquences des votes intervenus sur différents prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

En effet, trois amendements ont eu pour conséquence de majorer de 61,5 millions d'euros les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales :

– un amendement parlementaire vise à augmenter le montant des prélèvements sur recettes de 22,5 millions d'euros au titre de la création d'une dotation exceptionnelle de correction des calculs de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du prélèvement ou du reversement au titre des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ;

– un amendement parlementaire a pour effet de majorer de 11 millions d'euros le prélèvement sur les recettes de l'État au profit du FCTVA, ce dont se félicite la Rapporteuse spéciale. En effet, cette majoration permet de préserver l'investissement public porté par les collectivités territoriales et de soutenir l'activité économique qui en dépend ;

– un amendement du Gouvernement a pour effet de majorer de 28 millions d’euros la dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte.

Afin d’assurer le respect de la norme de dépenses de l’État hors dettes et pensions, ainsi que la trajectoire annoncée de l’enveloppe normée des concours de l’État aux collectivités territoriales en 2014, trois prélèvements sur recettes ont dû être minorés pour un total de 50,5 millions d’euros :

– le prélèvement sur les recettes de l’État au titre de la compensation d’exonérations relatives à la fiscalité locale est réduit de 16,8 millions d’euros ;

– la dotation pour transferts de compensations d’exonérations de fiscalité directe locale est diminuée de 16,5 millions d’euros ;

– le prélèvement sur les recettes de l’État au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle est réduit de 17,2 millions d’euros.

Au total, après le vote de la première partie du présent projet de loi de finances, les prélèvements sur recettes progressent de 11 millions d’euros pour atteindre 54,3 milliards d’euros et sont évalués comme suit.

**ÉVALUATION DES PRÉLÈVEMENTS OPÉRÉS SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT
AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

(en millions d'euros)

INTITULÉ DU PRÉLÈVEMENT	MONTANT PLF 2014	MONTANT MODIFIÉ
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	40 123,5	41 505,4
Prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	0	0
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	20,6	22
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	25	51,5
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 757,7	5 768,7
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 772,6	1 755,7
Dotation élu local	65	65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle	0	0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500
Dotation départementale d'équipement des collèges	326,3	326,3
Dotation régionale d'équipement scolaire	661,2	661,2
Compensation d'exonération de la taxe foncière relative au non-bâti agricole (hors la Corse)	0	0
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	10	10
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	2,7	2,7
Prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	0	0
Compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle	0	0
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	3 428,7	3 428,7
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	787,8	771,3
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	430,1	430,1
Prélèvement sur les recettes de l'État spécifique au profit de la dotation globale de fonctionnement	0	0
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle	316,1	299
Dotation de protection de l'environnement et d'entretien des voiries municipales	0	0
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	1,4	2,8
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et EPCI percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants	4	4
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte	55	83
Dotation exceptionnelle de correction des calculs de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du prélèvement ou du reversement au titre des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-	22,5
TOTAL	54 328,7	54 339,7

Source : Article 30 et amendement n° I-1131 au PLF pour 2014.

SECONDE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* représente 2,6 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales (soit 2,64 milliards d'euros en autorisations d'engagements sur un total de 100,7 milliards d'euros), et plus de 4,6 % des concours de l'État aux collectivités (sur un total de 57 milliards d'euros). Elle ne retrace donc qu'une faible partie de l'effort financier de l'État.

Composée de quatre programmes détaillant respectivement les crédits de concours financiers aux communes et groupements de communes (programme 119), aux départements (programme 120), aux régions (programme 121) et certains concours spécifiques (programme 122), elle s'insère plus généralement dans l'ensemble formé par les transferts financiers comprenant également les prélèvements sur recettes (PSR) qui représentent en 2013, près de 77 % des transferts financiers de l'État.

La dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation globale d'équipement (DGE) des départements représentent 90 % des crédits de la mission, qui retrace également les crédits communaux de la dotation de développement urbain (DDU), les dotations destinées aux collectivités d'outre-mer ainsi que diverses subventions regroupées au sein du programme 122.

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, qui complète la mission, retrace les prêts et avances consentis par l'État.

I. DES CRÉDITS STABLES

En 2014, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* s'élèvent donc à 2,643 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,594 milliards d'euros en crédits de paiement.

Par rapport à 2013, les autorisations d'engagement diminuent de 3,84 % et les crédits de paiement de 5,25 %. Cette diminution est pour l'essentiel imputable à la baisse des crédits du programme 122 *Concours spécifiques et administration*, dont l'action 1 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* apparaît en forte diminution. Il convient cependant de signaler que les crédits portés par cette action retracent également les crédits d'intervention consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local, dont la ligne budgétaire est traditionnellement et principalement abondée par voie d'amendements, au titre de la « réserve parlementaire ».

**MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :
ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2013-2014 (HORS FONDS DE CONCOURS)**

(en millions d'euros)

<i>Programmes / Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2013	Projet de loi de finances pour 2014	<i>Évolution 2013/2014</i>	Loi de finances pour 2013	Projet de loi de finances pour 2014	<i>Évolution 2014/2013</i>
119 – Concours financiers aux communes et groupements de communes	839,63	840,78	+ 0,14%	806,66	780,09	– 3,29%
<i>Soutien aux projets des communes et groupements de communes</i>	709,32	710,47	<i>+ 0,16%</i>	676,35	649,78	<i>– 3,93%</i>
<i>Dotation générale de décentralisation</i>	130,31	130,31	<i>0%</i>	130,31	130,31	<i>0%</i>
120 – Concours financiers aux départements	488,28	493,82	+ 1,13%	488,28	493,82	+ 1,13%
<i>Aides à l'équipement des départements</i>	219,46	224,46	<i>+ 2,28%</i>	219,46	224,46	<i>+ 2,28%</i>
<i>Dotation générale de décentralisation</i>	268,83	269,36	<i>+ 0,20%</i>	268,83	269,36	<i>+ 0,20%</i>
121 – Concours financiers aux régions	905,45	920,95	+ 1,71%	906,13	920,95	+ 1,63%
<i>Dotation générale de décentralisation</i>	905,45	920,95	<i>+ 1,71%</i>	906,13	920,95	<i>+ 1,63%</i>
122 – Concours spécifiques et administration	514,75	386,99	– 24,82%	536,63	399,00	– 25,65%
<i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i>	137,21	19,10	<i>– 86,08%</i>	159,08	31,11	<i>– 80,45%</i>
<i>Administration des relations avec les collectivités territoriales</i>	2,71	2,36	<i>– 12,90%</i>	2,71	2,36	<i>– 12,90%</i>
<i>Dotation générale de décentralisation</i>	221,50	221,55	<i>+ 0,02%</i>	221,50	221,55	<i>+ 0,02%</i>
<i>Dotations outre-mer</i>	153,33	143,98	<i>- 6,10%</i>	153,33	143,98	<i>– 6,10%</i>
Total mission	2 748,11	2 642,53	- 3,84%	2 737,70	2 593,85	– 5,25%

Source : projet annuel de performances 2014.

Les lignes budgétaires regroupées sur cette mission présentent, en outre, la particularité d'être en quasi-totalité des dépenses d'intervention du titre 6 ; les seuls crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement) ou de titre 5 (dépenses d'investissement) sont inscrits sur l'action 02 du programme 122 pour financer les fonctions de support de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA MISSION EN 2013

1. La consommation des crédits par programme au 30 septembre 2013

• Programme 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes*

L'exécution constatée au 30 septembre 2013 fait apparaître une consommation de 77,46 % des autorisations d'engagement et 62,25 % des crédits de paiement disponibles de ce programme.

Ces taux de consommation, supérieurs aux taux constatés en 2012 pour ce qui concerne les autorisations d'engagement, tiennent cette année principalement au fait que les autorisations d'engagement dédiées en 2013 à la dotation d'équipement des territoires ruraux, ont pu être consommées au niveau local à hauteur de 85,79 % du disponible, compte tenu du caractère complet de nombreux dossiers présentés au regard des pièces exigées. En revanche, en ce qui concerne la dotation de développement urbain, la consommation s'élève à 16,53 % des crédits disponibles, la plupart des conventions attributives de subvention n'étant pas encore signées. Néanmoins, selon les informations transmises à la Rapporteuse spéciale, la totalité des autorisations d'engagement devrait être engagée d'ici à la fin du mois d'octobre.

• Programme 120 *Concours financiers aux départements*

Sur ce programme, l'exécution constatée au 30 septembre 2013 fait apparaître une consommation de 91,33 % des autorisations d'engagement et 87,77 % des crédits de paiement disponibles.

• Programme 121 *Concours financiers aux régions*

Au 30 septembre 2013, 99,98 % des crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) Corse ont été délégués et consommés à 100 %. S'agissant de la DGD du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), l'intégralité des crédits disponibles a été déléguée en autorisations d'engagement et crédits de paiement et consommée à 100 %.

À cette date, 100 % des crédits de la DGD de droit commun ont été délégués et consommés à 100 % (soit 501,8 millions d'euros).

● **Programme 122 *Concours spécifiques et administration***

L'exécution constatée au 30 septembre 2013 sur le **BOP *Subventions exceptionnelles aux collectivités locales*** fait apparaître une consommation de 26,11 % des autorisations d'engagement et 60,54 % des crédits de paiement utilisables.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ouverts au titre des aides exceptionnelles versées aux communes minières devraient être consommés en totalité avant la fin de l'année. Les autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts au titre des aides exceptionnelles versées aux communes en difficulté financière devraient être délégués au cours du quatrième trimestre 2013 et consommés en totalité avant la fin de l'année.

7,26 % des autorisations d'engagement et 83,75 % des crédits de paiement disponibles de la ligne *Autres subventions aux collectivités territoriales et organismes publics locaux* au titre du Fonds social juif unifié (FSJU) ont été consommés au 30 septembre 2013. L'intégralité des crédits disponibles devrait être consommée d'ici la fin d'année.

13,71 % des autorisations d'engagement et 24,23 % des crédits de paiement disponibles sur la ligne *Réparations des dégâts causés par des calamités publiques* ont été consommés au 30 septembre 2013.

Au 30 septembre 2013, 94,83 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement disponibles sur les lignes *Dotation générale de décentralisation* de l'action 3 ont été délégués et consommés à hauteur de 83,01 % pour les autorisations d'engagement et de 82,23 % pour les crédits de paiement.

98,56 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement disponibles sur les lignes *Dotations outre-mer* de l'action 4 ont été délégués et consommés. L'intégralité de ces crédits devrait être déléguée et consommée d'ici à la fin de l'année.

Au 30 septembre 2013, les autorisations d'engagement disponibles sur le BOP *Subventions pour travaux divers d'intérêt local* ont été consommées à hauteur de 33,24 % au niveau local. La consommation est nettement inférieure à celle de 2012 (76 %). 98,66 % des crédits de paiement ont été délégués au niveau local et les mandatements suivent à un rythme soutenu (93,12 % du délégué).

En ce qui concerne le **BOP *Administration des relations avec les collectivités locales***, 30,02 % des autorisations d'engagement et 28,25 % des crédits de paiement disponibles ont été consommés au 21 août 2013.

EXÉCUTION 2013 DES CRÉDITS DE LA MISSION (AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT)

(au 21 août 2013, en millions d'euros)

	LFI 2013 (AE)	État des crédits ouverts pour l'exercice 2013	Ventilation des écarts entre la LFI 2013 et l'état de son exécution					Budget exécuté 2012 (AE)
			Reportis des crédits de 2012 sur 2013	Régulations non couvertes par collectif	Annulations de crédits	Ouverture exceptionnelle de crédits	Fonds de concours et attributions de produits	
Mission Relations avec les collectivités territoriales	2 748,84	2 617,31	63,95	- 195,43	0	0	0,04	2 716,12
Programme 119 – Concours financiers aux communes et groupements de communes	839,63	765,56	1,31	- 75,38	0	0	0	805,16
Action 1 – Soutien aux projets des communes et groupements de communes	709,32	710,11	0,79	0	0	0	0	674,68
Action 2 – Dotation générale de décentralisation	130,31	55,45	0,52	- 75,38	0	0	0	130,48
Programme 120 – Concours financiers aux départements	488,28	466,56	7,58	- 29,30	0	0	0	481,07
Action 1 – Aide à l'équipement des départements	219,46	197,02	6,86	- 29,30	0	0	0	211,77
Action 2 – Dotation générale de décentralisation	268,83	269,54	0,72	0	0	0	0	269,30
Programme 121 – Concours financiers aux régions	906,13	852,68	0,91	- 54,37	0	0	0	908,18
Action 2 – Dotation générale de décentralisation	906,13	852,68	0,91	- 54,37	0	0	0	908,18
Programme 122 – Concours spécifiques et administration	514,80	532,51	54,14	- 36,39	0	0	0,04	521,70
Action 1 – Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	137,21	187,28	52,79	- 2,73	0	0	0	146,29
Action 2 – Administration des relations avec les collectivités territoriales	2,75	3,04	0,50	- 0,17	0	0	0,04	2,39
Action 3 – Dotation générale de décentralisation	221,50	203,30	0,59	- 18,79	0	0	0	221,10
Action 4 – Dotations outre-mer	153,33	138,89	0,26	- 14,70	0	0	0	151,92

Source : direction générale des collectivités locales.

EXÉCUTION 2013 DES CRÉDITS DE LA MISSION (CRÉDITS DE PAIEMENTS)

(au 21 août 2013, en millions d'euros)

	LFI 2013 (CP)	État des crédits ouverts pour l'exercice 2013	Ventilation des écarts entre la LFI 2013 et l'état de son exécution					Budget exécuté 2012 (CP)
			Report des crédits de 2012 sur 2013	Régulations non couvertes par collectif	Annulations de crédits	Ouverture exceptionnelle de crédits	Fonds de concours et attributions de produits	
Mission Relations avec les collectivités territoriales	2 737,70	2 603,15	925,21	- 194,77	0	0	0,04	2 661,81
Programme 119 - Concours financiers aux communes et groupements de communes	806,66	733,91	865,65	- 73,40	0	0	0	743,37
Action 1 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes	676,35	676,35	865,00	0	0	0	0	613,04
Action 2 - Dotation générale de décentralisation	130,31	57,56	0,65	- 73,40	0	0	0	130,33
Programme 120 - Concours financiers aux départements	488,28	463,41	4,42	- 29,30	0	0	0	481,08
Action 1 - Aide à l'équipement des départements	219,46	193,86	3,70	- 29,30	0	0	0	211,78
Action 2 - Dotation générale de décentralisation	268,83	269,54	0,72	0	0	0	0	269,30
Programme 121 - Concours financiers aux régions	906,13	852,68	0,91	- 54,37	0	0	0	908,18
Action 2 - Dotation générale de décentralisation	906,13	852,68	0,91	- 54,37	0	0	0	908,18
Programme 122 - Concours spécifiques et administration	536,63	553,15	54,22	- 37,70	0	0	0,04	529,18
Action 1 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	159,08	207,04	51,99	- 4,04	0	0	0	153,70
Action 2 - Administration des relations avec les collectivités territoriales	2,71	3,92	1,38	- 0,17	0	0	0,04	2,39
Action 3 - Dotation générale de décentralisation	221,50	203,30	0,59	- 18,79	0	0	0	221,18
Action 4 - Dotations outre-mer	153,33	138,89	0,26	- 14,70	0	0	0	151,92

Source : direction générale des collectivités locales.

2. Les crédits mis en réserve en 2013

La prévision d'exécution pour l'année entière tient compte de la levée intégrale de la mise en réserve des crédits du programme. En effet, les quatre programmes de la mission ont supporté un gel de 6 % des crédits votés en loi de finances initiale et un gel complémentaire de 36 millions d'euros, en dépit du fait que près de 80 % des crédits inscrits sur les lignes de cette mission répondent à des règles de calcul et de répartition définies par la loi, et sur lesquelles le responsable des programmes n'a aucune marge de manœuvre.

Cette année encore, cette contrainte a obligé le responsable de programme à faire porter la mise en réserve des autorisations d'engagement et des crédits de paiement sur des dotations dont le rythme de délégation permettait d'attendre le dégel de ces crédits en cours d'exercice :

– la concours *Services communaux d'hygiène et de santé* de l'action 2 du programme 119 (pour 75,4 millions d'euros dont 25 millions d'euros de mesure de gel complémentaire en autorisations d'engagement et 73,4 millions d'euros dont 25 millions d'euros de mesure de gel complémentaire en crédits de paiement) ;

– la DGE des départements de l'action 1 du programme 120 (pour 29,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ;

– la DGD *Syndicat des transports d'Île-de-France* (STIF) du programme 121 (pour 54,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ;

– les aides aux communes minières (6 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) ;

– les aides aux communes en difficulté financière (pour 120 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) ;

– les subventions pour travaux divers d'intérêt local (2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) ;

– le concours aux bibliothèques municipales et départementales de prêt (pour 18,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dont 5,5 millions d'euros de « surgel ») ;

– l'ensemble des dotations outre-mer (pour 14,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dont 5,5 millions d'euros de « surgel ») ;

– les lignes de fonctionnement du BOP *Administration de la DGCL* du programme 122 pour 172 750 euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement.

3. Les mouvements de crédits intervenus en cours d’exercice

Au 30 septembre 2013, plusieurs mouvements sont venus influencer les montants ouverts en loi de finances initiale au titre des quatre programmes de la mission :

• Sur le programme 119 :

– 50,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et 48,4 millions d’euros en crédits de paiement ont été mis en réserve en début d’exercice (6 % des crédits ouverts en loi de finances initiale) ;

– 1,3 million d’euros en autorisations d’engagement et 0,65 million d’euros en crédits de paiement ont été reportés de l’exercice 2012 sur l’exercice 2013 par arrêté de report du 29 mars 2013 ;

– 25 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement ont fait l’objet d’une mesure de gel complémentaire en mars 2013 ;

• Sur le programme 120 :

– 29,3 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement ont été mis en réserve en début d’exercice (6 % des crédits ouverts en loi de finances initiale) ;

– 7,6 millions d’euros en autorisations d’engagement et 4,4 millions d’euros en crédits de paiement ont été reportés de l’exercice 2012 par arrêté de report du 29 mars 2013 ;

• Sur le programme 121 :

– 54,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement ont été mis en réserve en début d’exercice (6 % des crédits ouverts en loi de finances initiale) ;

– 0,9 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement ont été reportés de l’exercice 2012 par arrêté de report du 29 mars 2013 ;

• Sur le programme 122 :

– 30,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et 32,2 millions d’euros en crédits de paiement ont été mis en réserve en début d’exercice ;

– 54,1 millions d’euros en autorisations d’engagement et 54,2 millions d’euros en crédits de paiement ont été reportés de l’exercice 2012 par arrêté de report du 29 mars 2013 ;

– 11 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement ont fait l’objet d’une mesure de gel complémentaire.

4. Les principales évolutions constatées en 2013

● Sur le programme 119

75 millions d’euros en autorisations d’engagement ont été ouverts en loi de finances initiale pour 2013 sur la dotation de développement urbain soit une augmentation de 25 millions d’euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

En outre, les crédits du concours particulier de la DGD pour le financement du transfert de compétences prévu à l’article L. 631-7-1 du code de la construction et de l’habitation ont été abondés à hauteur de 78 947 euros en loi de finances initiale 2013 afin de compenser à la Ville de Paris le transfert d’un agent du ministère de l’intérieur ayant opté pour l’intégration au titre de la deuxième campagne de droit d’option, les dépenses d’action sociale afférentes et la prise en charge d’un poste devenu vacant au 1^{er} janvier 2012.

● Sur le programme 120

Mise à part une majoration mineure de la DGD des départements, la principale évolution concerne les compensations des transferts de compétences et de services à la collectivité de Saint-Martin en matière de revenu de solidarité active, de logement social et d’habitat insalubre et d’urbanisme, construction, habitation et logement, à hauteur de 0,411 million d’euros au total en loi de finances initiale 2013.

● Sur le programme 121

Les évolutions concernent :

– la DGD de droit commun des régions (+ 0,5 million d’euros au titre de la compensation aux régions d’outre-mer des transferts des parcs de l’équipement et des services en charge des routes nationales d’intérêt local à La Réunion, ainsi que des réformes réglementaires des formations sanitaires, par ailleurs compensés aux régions métropolitaines sous forme de TICPE) ;

– la DGD allouée au syndicat des transports d’Île-de-France, auquel est compensé le transfert des services en charge des transports scolaires (pour un montant de 149 715 euros en loi de finances initiale 2013) et la DGD Corse (+ 23 325 euros au titre du transfert de la pépinière de Castelluccio).

• Sur le programme 122

25 millions d'euros ont été ouverts au titre du fonds *Emprunts toxiques* et ont été reportés sur l'exercice 2013. Ils devraient être demandés en report sur 2014 afin de venir abonder le nouveau fonds *Emprunts structurés* dont le gouvernement propose la création dans le présent projet de loi de finances (article 60) et doté d'un montant de 100 millions d'euros par an pendant 15 ans.

Un mouvement interne de crédits en autorisations d'engagement de 7,43 millions d'euros en autorisations d'engagement a été effectué sur la sous-action *Réparation des dégâts causés par les calamités publiques* permettant la délégation d'une enveloppe de 12,85 millions d'euros aux départements du sud-ouest touchés par les inondations de juin 2013 afin de procéder aux réparations les plus urgentes, dans l'attente de la parution d'un décret d'avance.

Un rétablissement de crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement de 10,4 millions d'euros a abondé le BOP *Administration des relations avec les collectivités territoriales*. Ces crédits doivent être délégués à l'Agence de services et de paiement afin d'abonder le fonds *Mineurs isolés étrangers*.

En outre, le concours de la DGD relatif au domaine public fluvial et le concours de la DGD Ports ont été abondés en loi de finances initiale 2013, respectivement à hauteur de 150 000 euros et 220 000 euros, au titre du transfert des services en charge d'exercer les compétences transférées.

Les crédits de la dotation globale de compensation (DGC) de la Nouvelle-Calédonie ont été majorés de 250 000 euros au titre de l'ajustement de la compensation de plusieurs transferts de compétences et d'établissements publics prévus par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 (enseignement général, enseignement agricole, police et sécurité en matière de circulation maritime). Par ailleurs, un ajustement en base, d'un montant de 335 296 euros, des compensations correspondant aux dépenses liées au transfert de l'inspection du travail a été effectué par un prélèvement pérenne sur le reliquat de crédits de la dotation globale de construction et d'équipement des collèges (DGCEC) non dû à la Nouvelle-Calédonie au profit de la DGC.

La DGCEC a ainsi parallèlement été minorée (de 518 585 euros au total) afin d'être fixée en 2014 exactement au montant dû à la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, les crédits de la dotation globale de compensation de la Polynésie française ont été majorés au titre de l'ajustement de la compensation des dépenses de personnels liées au transfert du service des affaires maritimes pour un montant de 43 012 euros.

B. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

ÉVOLUTION DES CRÉDITS À PÉRIMÈTRE CONSTANT DES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en millions d'euros)

	LFI 2013		PLF 2014	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
119 – Concours financiers aux communes et groupements de communes	839,63	806,58	840,78	780,09
Dotation d'équipement des territoires ruraux	615,69	577,72	615,69	570,00
Concours spécifique régisseurs	0,50	0,50	0,50	0,50
DGD communes	130,31	130,23	130,31	130,31
Dotation forfaitaire titres sécurisés	18,13	18,13	19,28	19,28
Dotation de développement urbain	75,00	80,00	75,00	60,00
120 – Concours financiers aux départements	488,28	488,28	493,82	493,82
DGE départements	219,46	219,46	224,46	224,46
DGD départements	268,83	268,83	269,36	269,36
121 – Concours financiers aux régions	906,13	906,13	906,14	906,14
DGD régions	906,13	906,13	906,14	906,14
122 – Concours spécifiques et administration	514,75	536,63	397,22	409,23
Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	137,21	159,08	19,10	31,11
Administration relations avec les collectivités territoriales	2,71	2,71	2,36	2,36
DGD	221,50	221,50	221,50	221,50
Dotation outre-mer	153,33	153,33	154,26	154,26
TOTAL MISSION	2 748,79	2 737,62	2 637,96	2 589,28

Source : DGCL, réponses au questionnaire budgétaire.

1. Le programme 119 Concours financiers aux communes et groupements de communes

a. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

L'article 179 de la loi de finances pour 2011 a créé la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), issue de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR).

La mise en place de cette dotation unique avait pour objectif de simplifier les critères d'éligibilité et de calcul des enveloppes départementales ainsi que ses modalités de gestion et d'accroître l'effet de levier au profit des territoires ruraux.

Les critères d'éligibilité des bénéficiaires ont été très largement simplifiés. La DETR vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes situés en milieu rural.

Toutefois, malgré la mise en place d'un régime d'éligibilité dérogatoire au profit des EPCI sans fiscalité propre et des syndicats mixtes, la mise en œuvre de la DETR pour la première année en 2011 a posé certaines difficultés du fait de soudaines pertes d'éligibilité de communes et d'EPCI consécutives à la modification des critères.

Les effets de la sortie d'éligibilité au titre de la DETR en 2011 d'un certain nombre de collectivités, jusque-là éligibles aux dispositifs antérieurs, ont rendu souhaitable la modification *a minima*, pour une période transitoire, du régime initial d'éligibilité. L'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2011 a ainsi rétabli l'éligibilité à la DETR des communes et EPCI éligibles en 2010 à la DGE des communes ou à la DDR. Par ailleurs, afin de prendre en compte les mouvements de rationalisation de la carte intercommunale induits par la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, une modification pérenne des règles d'éligibilité des EPCI à la dotation a également été introduite, en prévoyant que tous les EPCI peuvent présenter des projets DETR. Seuls les plus grands d'entre eux (plus de 50 000 habitants avec une commune centre de plus de 15 000 habitants), dont le caractère rural n'est pas avéré, sont désormais exclus.

Les conditions d'éligibilité de 2011 ont fait l'objet de modifications introduites par la loi de finances initiale pour 2012, avec des dispositions spécifiquement applicables aux EPCI sans fiscalité et aux syndicats mixtes. L'article 141 de la loi de finances initiale pour 2012 a pérennisé, au-delà de 2012, l'éligibilité des EPCI éligibles en 2010 à la DGE des communes ou à la DDR ainsi que celle des syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5711-1 (syndicats composés uniquement de communes et d'EPCI) et des syndicats de communes créés en application de l'article L. 5212-1 du code général des collectivités dont la population n'excède pas 60 000 habitants.

En 2013, aucune modification quant à l'éligibilité des communes et des EPCI n'est intervenue.

Le montant de la dotation pour 2014 s'élève à 615,69 millions d'euros en autorisations d'engagement et 570 millions d'euros en crédits de paiement.

b. Les autres dotations financées sur l'action

• Le concours « régisseurs de police municipale »

En application de l'article 102 de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004), les communes et leurs groupements auprès desquels le préfet a créé une régie de recettes pour percevoir le produit de certaines contraventions sont tenus de verser, au nom et pour le compte de l'État, une indemnité de responsabilité aux régisseurs des polices municipales destinée notamment à compenser leurs charges de cautionnement.

Ce versement fait l'objet d'une compensation par l'État : les crédits correspondants pour 2014 s'élèvent à 0,5 million d'euros, soit un montant stable depuis 2008.

• La dotation forfaitaire titres sécurisés

Depuis 2009, cette dotation finance l'indemnisation des communes qui ont sollicité l'installation de nouvelles stations pour satisfaire à une demande forte de passeports biométriques ⁽¹⁾. 2 000 communes ont été bénéficiaires de cette dotation, (à raison de 5 030 euros par station, montant reconduit depuis 2011) pour un déploiement prévu de 3 750 stations.

Les crédits correspondants s'élèvent à 19,28 millions d'euros pour 2014.

• La dotation de développement urbain (DDU)

Créée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009, la DDU bénéficie à cent villes particulièrement défavorisées. Ces crédits font l'objet d'une contractualisation entre les communes éligibles ou l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres (s'il est doté de la compétence politique de la ville) et le représentant de l'État dans le département. Cette dotation vise à compléter par un soutien renforcé aux quartiers la logique de péréquation poursuivie dans le cadre de la DSU.

L'article 178 de la loi de finances pour 2011 précise que les critères utilisés pour la détermination du montant des enveloppes départementales de la DDU sont appréciés l'année précédant la répartition.

(1) Les coûts de production, fonctionnement et maintenance des stations sont quant à eux directement pris en charge par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

Depuis 2013, les crédits de la DDU sont répartis en deux enveloppes distinctes :

– la première enveloppe, d'un montant de 50 millions d'euros, est attribuée aux 100 premières communes de métropole classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier par habitant (pour 45 %), la proportion d'allocataires APL dans la commune (pour 45 %), ainsi que le revenu par habitant (pour 10 %). Ces communes doivent en outre compter plus de 20 % de leur population en zone urbaine sensible (ZUS) ou, depuis 2013, en zone franche urbaine (ZFU), et faire l'objet, au 1^{er} janvier de l'année de la répartition, d'au moins une convention pluriannuelle avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). L'attribution théorique de chaque commune au titre de cette première enveloppe est plafonnée à 2 millions d'euros ;

– la seconde enveloppe, d'un montant de 25 millions d'euros, est répartie entre les 50 premières communes du classement avec un plafonnement d'attribution individuelle théorique à 1 million d'euros.

Les enveloppes départementales sont constituées de la somme des attributions théoriques des communes éligibles au titre des deux enveloppes.

Une fois les enveloppes départementales définies, il appartient aux préfets de conclure des conventions attributives de subvention avec les communes éligibles de leur territoire, sur la base de projets qu'ils ont sélectionnés répondant aux objectifs fixés par le Premier ministre.

Depuis 2010, une quote-part est calculée sur la base d'un ratio de population majoré de 33 % en faveur des communes urbaines des départements d'outre-mer les plus pauvres.

La DDU sera dotée en 2014 de 75 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 60 millions d'euros en crédits de paiement.

c. La dotation générale de décentralisation (DGD) des communes

L'action 2 regroupe l'allocation de DGD attribuée aux communes et à leurs groupements afin d'assurer la compensation financière des charges qui leur sont transférées :

– au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme tels que les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales (23,3 millions d'euros) ;

– au titre du financement des services communaux d'hygiène et de santé (90,6 millions d'euros) ;

– au titre de l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris (15,4 millions d'euros) ;

- au titre des transferts des monuments historiques (0,6 million d’euros) ;
- au titre du transfert de compétences prévu à l’article L. 631-7 du code de la construction et de l’habitation (0,5 million d’euros).

Le projet de loi de finances 2014 renouvelle la non-indexation appliquée depuis 2009 à la DGD. Les crédits correspondants atteignent 130,31 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.

2. Le programme 120 Concours financiers aux départements

a. La dotation globale d’équipement (DGE) des départements

Conformément à l’article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales, la DGE des départements est répartie entre les départements :

– pour 76 % de son montant au prorata des dépenses d’aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation des travaux d’équipement rural par chaque département ;

– pour 9 % de son montant, afin de majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d’aménagement foncier du dernier exercice connu ;

– pour 15 % de son montant, afin de majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d’au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l’ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d’au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l’ensemble des départements.

Le montant de la DGE s’établira l’an prochain à 224,46 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement, ce qui correspond au montant inscrit au budget triennal 2013-2015 de la mission.

b. La dotation générale de décentralisation (DGD) des départements

Créée en 1983, la DGD assure de façon globale le financement de l’ensemble des compétences transférées par l’État aux départements.

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, la DGD des départements a fait l’objet d’un transfert financier conséquent vers la DGF : 95 % des crédits de la DGD 2003 ont été intégrés dans la DGF 2004. Les 5 % restants permettent, d’une part, de compenser des transferts ne pouvant faire l’objet d’une correction sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques, etc.) et, d’autre part, de procéder à des ajustements.

L'article 30 de la loi de finances initiale 2012 a gelé la DGD « à compter de 2009 ». De ce fait, le projet de loi de finances pour 2014 ne prévoit ni majoration ni minoration de cette dotation.

Par ailleurs, cette action comprend également les crédits de la dotation globale de compensation (DGC) allouée à la collectivité de Saint-Martin qui vise à compenser des transferts de charge opérés par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 non couverts par des transferts d'impôts, d'une part, et les charges résultant de la généralisation à compter du 1^{er} janvier 2011 du revenu de solidarité active (RSA) prévue par l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010, d'autre part. L'indexation de la DGC selon le taux d'évolution de la DGF est prévue par l'article L.O. 6371-5 du code général des collectivités territoriales. Dans la mesure où la DGF est en baisse pour la première fois en 2014, le projet de loi de finances 2014 ne prévoit pas de majoration de cette dotation liée à cette indexation (ni de minoration). La DGC s'élève en 2013 à 3,9 millions d'euros. Elle bénéficie cependant d'une majoration de 537 371 euros dans le présent projet de loi de finances au titre de l'ajustement de la compensation du RSA et est ainsi portée à 4,4 millions d'euros.

Le montant de la DGD des départements s'élèvera donc en 2014 à 269,36 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

ÉVOLUTION DE LA DGD DES DÉPARTEMENTS

(en millions d'euros)

Programme 120 Concours financiers aux départements Action 2 DGD	LFI 2013		Mesures nouvelles PLF 2014		PLF 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD départements (Sous-action 01)	264,85	264,85			264,85	264,5
DGD fluviale Guyane (Sous-action 01)	1,47	1,47			1,47	1,47
DGC Saint-Martin (Sous-action 02)	2,50	2,50	0,54	0,54	3,04	3,04
TOTAL	268,83	268,83	0,54	0,54	269,36	269,36

Source : DGCL.

3. Le programme 121 *Concours financiers aux régions* : la DGD régions

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, 95 % des crédits de la DGD ont été transférés vers la DGF des régions, créée à cette occasion. Les 5 % restants sont versés en crédits budgétaires en vue de procéder aux ajustements de gestion nécessaires.

Comme pour les communes et les départements, la DGD est destinée à compenser les charges globales de fonctionnement des régions résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Conformément au principe de libre administration, elle constitue une dotation libre d'emploi.

Par ailleurs, la DGD constitue pour les régions d'outre-mer le vecteur financier exclusif de la compensation des transferts de compétences opérés par la loi du 13 août 2004 en raison de l'absence de régionalisation de l'assiette de TICPE sur leur territoire.

La DGD est gelée « *à compter de 2009* » en vertu de l'article 30 de la loi de finances initiale 2012.

La DGD des régions comprend :

- **la DGD Corse**

Cette dotation correspond à une partie de la compensation des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

276,9 millions d'euros sont inscrits au titre de cette dotation en 2014.

- **la DGD Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)**

Cette dotation est versée en compensation du transfert des charges exposées au titre des transports scolaires en Île-de-France, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (126,59 millions d'euros en 2014) et des transferts des services participant à l'exercice des compétences transférées au STIF par la loi du 13 août 2004, dont le montant définitif s'élève à 1,51 million d'euros en 2013.

• La compensation des transferts de compétences relatifs au transfert des parcs de l'équipement pour les seules régions d'outre-mer

Ces transferts de compétences sont prévus par la loi du 13 août 2004 et la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009. Les charges nouvelles qui incombent aux régions d'outre-mer sont compensées, depuis la régionalisation de l'assiette de TICPE (ex TIPP) en 2006, par un abondement de leur dotation générale de décentralisation (DGD) et non par transfert de TICPE, car cette taxe n'est pas en vigueur outre-mer.

En 2014, le montant est abondé à hauteur de 9 038 euros afin de compenser les charges nouvelles résultant de deux réformes réglementaires affectant les formations sanitaires (infirmier anesthésiste et sage-femme).

• La compensation des transferts de compétences intervenus dans le domaine de la culture, au profit des régions d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Corse

Jusqu'en 2006, ces crédits étaient inscrits au budget du ministère de la Culture et de la communication. La gestion était en revanche assurée par le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, ces crédits étant transférés en cours d'année. Ils sont désormais directement inscrits sur ce programme pour un montant de 12,388 millions d'euros en 2014.

Le présent projet de loi de finances prévoit également une majoration de 14,8 millions d'euros de la DGD de droit commun des régions : 8,1 millions d'euros au titre de la compensation aux régions Rhône-Alpes et Franche-Comté des charges résultant de la mise en œuvre de la ligne à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône ; 3,1 millions d'euros d'ajustement de la compensation allouée à la région Nord-Pas-de-Calais au titre du transfert initial de la compétence « Services régionaux de voyageurs » (SRV) ; 3,6 millions d'euros pour le transfert aux régions au 1^{er} janvier 2014 de la compétence relative à la promotion de la culture scientifique, technique et industrielle.

ÉVOLUTION DE LA DGD DES RÉGIONS

(en millions d'euros)

Programme 120 Concours financiers aux départements Action 2 DGD	LFI 2013		Mesures nouvelles PLF 2014		PLF 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD droit commun (Sous-action 01)	501,13	501,13	14,81	14,81	515,95	515,95
DGD Corse (Sous-action 02)	276,90	276,90			276,90	276,90
DGD STIF (Sous-action 03)	128,10	128,10			128,10	128,10
TOTAL	906,13	906,13	14,81	14,81	920,95	920,95

Source : DGCL.

4. Le programme 122 *Concours spécifiques et administration*

a. *L'action 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales*

- Les subventions aux communes en difficulté financière

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, à des communes « *dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières* ». Une circulaire annuelle vient préciser leurs règles d'attribution. Ainsi, les articles précités n'imposent aucune condition, la circulaire d'application prévoit que seules les communes ayant fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes liée à un déséquilibre budgétaire dans les conditions prévues aux articles L. 1612-4 et L. 1612-14 du même code peuvent sur proposition du préfet bénéficier de cette aide.

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale s'élèvera en 2014 à 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

● Les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques

Lorsque surviennent des événements climatiques ou géologiques de très grande ampleur, affectant un grand nombre de collectivités locales ou d'intensité très élevée, suscitant des dégâts majeurs, l'État fait jouer la solidarité nationale par l'attribution de subventions pour contribuer à la réparation de ces dégâts. Les crédits nécessaires sont habituellement ouverts par décret d'avance. Le besoin en crédits de paiement pour 2014 est estimé à 12 millions d'euros, afin de couvrir notamment des engagements liés aux événements antérieurs.

● Les subventions pour travaux divers d'intérêt local

L'action 1 porte également les crédits d'intervention consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local ; cette ligne budgétaire est principalement abondée par voie d'amendements, au titre de la « réserve parlementaire ».

En 2012, 128,03 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement avaient été ouverts.

En 2013, 125,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été ouverts.

Le présent projet de loi de finances procède, avant la discussion parlementaire, à l'inscription de 17,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre de ces subventions.

b. L'action 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales

Depuis la loi de finances pour 2008, les crédits de personnel rémunérant les effectifs de la DGCL figurent sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

L'action 2 serait dotée, par le présent projet de loi de finances, de 2,36 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (2,7 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2013).

• Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement courant sont évaluées pour 2014 à 760 000 euros, en légère diminution par rapport à 2013 (810 000 euros). Leur répartition est la suivante :

- 610 000 euros pour le fonctionnement interne de la DGCL ;
- 55 000 euros sont prévus pour le fonctionnement du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon ;
- 100 000 euros pour le fonctionnement d'organismes locaux relatifs aux collectivités territoriales (Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Conseil national de la formation des élus locaux, Commission de déontologie compétente pour la fonction publique territoriale, Commission d'assimilation des diplômes européens, Commission d'appel à la reconnaissance de l'expérience professionnelle, Commission consultative des polices municipales et Conseil national des opérations funéraires) ;

• Les dépenses d'informatique

Ces dépenses sont portées à hauteur de 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2014 et financent les projets suivants :

- ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé) qui consiste en la dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et au suivi de ce contrôle ;
- « Colbert central » et « Colbert départemental » qui permettent d'assurer la répartition annuelle des dotations de l'État aux 40 000 collectivités locales.

c. L'action 3 Dotation globale de décentralisation

Cette action, créée en loi de finances pour 2007, comprend toutes les autres lignes de DGD destinées à compenser les charges globales des collectivités territoriales résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences qui sont versées soit à une commune ou à un groupement de communes, soit à un département, soit à une région.

ÉVOLUTION DE LA DGD (AUTRES COMPOSANTES INSCRITES SUR LE PROGRAMME 122)

(en millions d'euros)

Programme 122 Concours spécifiques et administration » Action n° 03 DGD	LFI 2013		Mesures nouvelles PLF 2014		PLF 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU)	87,89	87,89			87,89	87,89
Concours particulier « ports maritimes de commerce et de pêche »	48,96	48,96			48,96	48,96
Concours particulier « bibliothèques municipales et départementales de prêt	80,42	80,42			80,42	80,42
Aérodromes»	3,93	3,93			3,93	3,93
Concours pour le financement du transfert du domaine public fluvial	0,30	0,30	0,05	0,05	0,35	0,35
TOTAL	221,5	221,5	0,05	0,05	221,55	221,55

Source : DGCL.

Pour l'essentiel, ces dotations sont identiques à celles de 2013. Seul le concours relatif au domaine public fluvial est abondé de 50 000 euros supplémentaires au titre du transfert du domaine public du fleuve du Var au département des Alpes-Maritimes.

d. L'action 4 Dotations outre-mer

Cette action regroupe les crédits de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux provinces de Nouvelle-Calédonie ainsi que les crédits destinés à compenser les charges de Mayotte et de la Nouvelle-Calédonie qui résultent d'un transfert de compétences. Il s'agit de :

– la dotation globale de fonctionnement (DGF) des provinces de Nouvelle-Calédonie, qui atteindra 82,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2013, stable par rapport à 2013 ;

– la dotation globale de compensation (DGC) versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés, qui s'élèvera à 47,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Cette dotation a vocation à être abondée par de nouvelles mesures de compensation en 2014, en raison de la poursuite des transferts ;

– la dotation globale de construction et d'équipement des collèges (DGCEC) en Nouvelle-Calédonie, qui s'élèvera à 12,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2013. Cette dotation évolue en fonction de la population scolarisée dans les collèges d'enseignement public (+ 1,0955 % en 2014) ;

– la dotation globale de compensation (DGC) versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés s’élèvera à 1 million d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement ;

– la dotation spéciale de construction et d’équipement des établissements scolaires (DSCEES) versée à Mayotte qui en 2013 s’élevait à hauteur de 10 millions d’euros, en autorisations d’engagement et crédits de paiement, est transférée sur le programme 123 *Conditions de vie Outre-mer* de la mission *Outre-mer* dans le cadre du présent projet de loi.

5. Une évaluation de la performance *a minima*

Compte tenu de l’encadrement par la loi du montant et des modalités de paiement de la plupart des dotations qu’ils financent, les programmes 120 et 121 sont dépourvus de volet « performances ».

a. Les indicateurs les plus représentatifs de la mission

L’objectif *Promouvoir les projets de développement local* du programme 119, assorti d’un indicateur fondé sur le pourcentage de projets bénéficiant d’un taux de subvention compris entre 20 et 35 % au titre de la DETR, est désigné comme l’un des indicateurs le plus représentatif de la mission dans le projet annuel de performances.

La cible pour 2014 est fixée à 60 %. En 2012, dernier résultat connu, ce taux avait atteint 51,53 %. L’objectif pour 2013, identique à celui de 2012, paraît cette année encore assez ambitieux.

L’annexe 1 du projet annuel de performances propose par ailleurs un échantillon d’objectifs et d’indicateurs de performance relatifs aux concours financiers aux communes et groupements de communes, aux départements et aux régions.

L’objectif *Assurer la péréquation des ressources entre collectivités* assorti des indicateurs *Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale* et *Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation horizontale* constitue le second objectif stratégique de la mission.

L’article 72-2 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dispose que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l’égalité entre les collectivités territoriales* ». Cet impératif constitutionnel justifie de mesurer la performance des dispositifs de péréquation des ressources financières des collectivités locales.

Pour cela, deux indicateurs ont été retenus : le premier mesure les volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale, décliné en trois sous-indicateurs, affecté chacun à un niveau de collectivités (communes, départements, régions) ; le second mesure les volumes financiers relatifs consacrés à la

péréquation horizontale, adossé également sur trois sous-indicateurs, chacun d'entre eux correspondant à un niveau de collectivités.

La progression des valeurs cibles se veut une traduction de l'objectif de montée en puissance des dispositifs de péréquation verticale et horizontale.

La Rapporteuse spéciale estime qu'il serait intéressant de compléter ces indicateurs par d'autres, mesurant la réduction d'écart de richesse entre les collectivités obtenue grâce à la mise en œuvre de la péréquation.

b. Le volet « performances » du programme 122

Le programme *Concours spécifiques et administration* comporte également un volet « performances », composé d'un seul objectif et d'un seul indicateur de performance, qui ne concerne que l'action 2 relative aux dépenses de fonctionnement de la DGCL : cet indicateur est relatif aux délais réels de parution des textes réglementaires, dont l'objectif est invariablement fixé à six mois.

II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2013

Institué par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2006 n° 2005-1719 du 30 décembre 2005, le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* (ACT) dispose d'un régime juridique fixé par l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Celui-ci prévoit notamment qu'à l'exception de quelques cas particuliers, ces comptes de concours financiers qui « *retracent les prêts et avances consentis par l'État* » sont dotés de crédits limitatifs.

Il précise aussi que les prêts et avances, accordés pour une durée déterminée, sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance, sauf dérogation par décret en Conseil d'État.

Il prévoit enfin que toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

– soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

– soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au *Journal officiel* ;

– soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice, les remboursements ultérieurement constatés étant portés en recettes au budget général.

En 2014, ses crédits s'élèveront à 97 707 millions d'euros contre 94 406 millions d'euros en 2013, soit une hausse de 3,5 %.

Ce compte d'avances est composé de deux sections :

– la première section, correspondant au programme 832, retrace les avances de l'État aux collectivités territoriales, aux établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie ;

– la seconde section, correspondant au programme 833, retrace les avances sur les recettes fiscales revenant aux collectivités territoriales et à divers organismes.

A. LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Le programme 832 retrace le versement et le remboursement des avances à certaines collectivités et établissements publics. En 2014, ce programme est doté, comme en 2013, de 6 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Placé sous la responsabilité du directeur général du Trésor et mis en œuvre dans le cadre d'une procédure partiellement déconcentrée, ce programme se compose de quatre actions qui permettent à l'État d'aider des collectivités et établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter rapidement.

1. Des crédits ouverts pour les collectivités en prise à des difficultés momentanées de trésorerie

L'action 1 *Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales* a pour objectif d'accorder des avances à des collectivités et à des établissements publics, afin qu'ils puissent faire face à des difficultés momentanées de trésorerie.

Ces avances peuvent être accordées selon une procédure déconcentrée (le préfet est habilité à accorder, par bénéficiaire, jusqu'à 45 735 euros d'avances chaque année) ou centralisée (autorisation du ministre de l'Économie et des finances pour les avances supérieures à 45 735 euros).

S'agissant de la procédure déconcentrée, une délégation de crédits est accordée annuellement, à leur demande, à chacun des cent deux préfets ainsi qu'aux deux hauts commissaires de la République en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Cette action serait dotée à hauteur de 6 millions d'euros en 2014, soit le même montant qu'en 2013.

2. Aucune ouverture de crédit au titre des actions spécifiques à l'outre-mer

L'action 2 *Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales* a pour objet de permettre au ministre de l'Économie et des finances d'accorder des avances aux collectivités et établissements d'outre-mer qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme.

L'action 3 *Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953* permet d'accorder des avances sur recettes budgétaires à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés de trésorerie liées à une différence de rythme entre le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses.

L'action 4 *Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel*, retrace les crédits liés au remboursement de la somme de 289,65 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie était débitrice depuis 1990.

Comme en 2013, aucun crédit n'est ouvert sur ces actions.

B. LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES

L'objectif du programme 883 est de garantir aux collectivités territoriales et à divers organismes locaux, le versement par l'État des avances sur le montant des impositions directes locales. Il serait doté en 2014 de 97 701 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 93 400 millions d'euros en 2012 (+ 4,6 %).

Ce programme assure également aux départements le versement mensuel de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, ancienne TIPP) affectée à chaque département pour compenser le transfert de la charge du revenu minimum d'insertion puis à compter du 1^{er} juin 2009 affectée en compensation du revenu de solidarité active (RSA).

Depuis 2012, ce programme garantit au département de Mayotte le versement mensuel de la part de TICPE qui lui est affectée en compensation de la mise en place du RSA le 1^{er} janvier 2012. À partir de 2014, il permettra également de verser la fiscalité directe locale au département de Mayotte.

En 2014, quatre actions composent le programme. En effet aux deux actions *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes* et *Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers* sont venues s'ajouter deux nouvelles actions créées pour retracer les décisions prises dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité :

– l’action 3 *Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties* ;

– l’action 4 *Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d’habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)*.

1. Des crédits ajustés au montant des impositions

a. L’action 1 Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissement et divers organismes

Cette action, dotée de 90 061 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement en 2014, permet à l’État de garantir aux collectivités territoriales des recettes budgétaires régulières correspondant aux versements des douzièmes mensuels relatifs aux impôts locaux votés.

Les crédits de cette action sont ajustés du montant des nouvelles impositions transitant par le programme depuis 2011 : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la cotisation foncière des entreprises (CFE) et l’imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Par ailleurs, le projet annuel de performances renvoie au programme *Remboursements et dégrèvements d’impôts locaux* du budget général le soin de justifier la part des crédits correspondants aux remboursements et aux dégrèvements.

b. L’action 2 Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers

Le transfert de la gestion et du paiement du revenu minimum d’insertion (RMI) prévu par l’article 59 de la loi de finances pour 2004, et à compter du 1^{er} juin 2009, du revenu de solidarité active (RSA) donne lieu à un droit à compensation au profit des départements financé par cette action. Ce droit à compensation pérenne pour les départements, hors Mayotte, s’établit en 2014 à 5 861 millions d’euros, dont 4 942 millions d’euros au titre du RSA socle (ancien RMI). En 2014 le droit à compensation des départements d’outre-mer au titre au titre du RSA socle majoré (ancienne « allocation parent isolé ») est fixé de manière pérenne et porte la compensation de tous les départements à ce titre à hauteur de 919 millions d’euros.

Cette action finance également des versements non pérennes correspondant à des ajustements des droits à compensation RSA versés au titre des années 2009 à 2013 à hauteur de 32 millions d’euros, selon les dispositions prévues dans le présent projet de loi de finances (article 28).

Par ailleurs, une compensation est versée au département de Mayotte au titre des charges nouvelles résultant pour cette collectivité du processus de départementalisation.

Compte tenu des incertitudes concernant l'évaluation des charges liées à la mise en œuvre du RSA à Mayotte, que le Gouvernement estime dans une fourchette allant de 12 à 30 millions d'euros, le montant de TICPE attribué à ce département en compensation du transfert de ces charges s'élève à 20 millions d'euros pour 2014.

Au total, le montant de TICPE transféré aux départements transitant par ce compte d'avances s'élève à 5 912 millions d'euros.

c. L'action 3 Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales, le présent projet de loi de finances (article 26) prévoit, à compter de 2014, de faire bénéficier les départements de la totalité de la ressource fiscale nette perçue par l'État au titre des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette nouvelle ressource pour les départements est évaluée à 827 millions d'euros.

Ce transfert vise à assurer aux départements les ressources pérennes et suffisantes nécessaires au financement par les départements des allocations individuelles de solidarité, notamment le RSA qui a fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Ces nouvelles ressources devraient être réparties entre départements en fonction de critères de péréquation tenant compte des ressources fiscales et financières, du revenu moyen par habitant, du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, ainsi que de la charge liée à la gestion du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap.

d. L'action 4 Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

L'article 25 du présent projet de loi de finances prévoit l'affectation aux régions de nouvelles ressources fiscales dynamiques en substitution de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle. Il s'agit là encore de mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales.

À ce titre, les régions, la collectivité territoriale de Corse et le département de Mayotte bénéficient de ces nouvelles ressources pour un montant de 901 millions d'euros.

Les deux tiers de cette compensation (soit 600,7 millions d'euros) correspondent à des ressources fiscales dynamiques : il s'agit des 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. Le montant de ces ressources fiscales dynamiques est directement relié à l'évolution moyenne des impôts locaux auxquels se rapportent les frais de gestion.

Le dernier tiers (soit 300,4 millions d'euros) est constitué par une fraction supplémentaire de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Ces nouvelles ressources devraient être réparties entre les régions au prorata de ce que chacune d'entre elle recevait au titre de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle en 2013, conformément aux obligations constitutionnelles de compensation des charges découlant des compétences transférées.

2. Le dispositif de mesure de la performance

Le programme n° 833 est doté de deux indicateurs de performance fondés sur les délais de versement aux collectivités territoriales des impôts collectés.

Le programme 833 poursuit deux objectifs associés à deux indicateurs :

– Objectif n° 1 : Mettre les avances sur contributions directes locales à disposition des collectivités territoriales à une date certaine ;

Sur l'indicateur 1.1 : *Taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales*, la réalisation est de 97,08 % en 2012 et de 98 % en 2013, soit des résultats très proches de la cible fixée à 100 % en 2014 ;

– Objectif n° 2 : *Mettre les avances sur TICPE à disposition des départements à une date certaine* ;

Sur l'indicateur 2.1 : *Taux de versement des avances aux collectivités sur la TICPE*, la réalisation est de 85,08 % en 2012 et de 89 % en 2013. La réalisation 2014 devrait être de 100 %. Des difficultés liées au progiciel comptable *Chorus* expliquent les écarts à la cible.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après 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, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 28 octobre 2013 à 15 heures ⁽¹⁾), la Commission examine les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, du compte spécial Avances aux collectivités territoriales et les articles 72, 73 et 74, rattachés.

*Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse spéciale, la Commission **adopte** les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales puis du compte spécial Avances aux collectivités territoriales.*

La Commission examine ensuite les articles 72 à 74 rattachés.

*

* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

Article 72 :
**Répartition de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et
accroissement de la péréquation**

Texte du projet de loi :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au second alinéa de l'article L. 2334-1, la référence à l'article L. 1613-3 est remplacée par la référence à l'article L. 1613-1 ;

2° Au quatrième alinéa du 4° du I de l'article L. 2334-7, après les mots : « de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et » sont insérés les mots : « 0,75 fois » ;

3° Il est inséré un article L. 2334-7-3 ainsi rédigé :

« *Art. 2334-7-3.* - À compter de 2014, le montant de la dotation forfaitaire des communes de métropole et des communes des départements d'outre-mer à l'exception de celles du Département de Mayotte, est minoré d'un montant de 588 millions d'euros. Cette minoration est répartie entre les communes au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement telles que constatées au 1^{er} janvier 2014 dans les derniers comptes administratifs disponibles. Si, pour une commune, la minoration excède le montant perçu au titre de la dotation forfaitaire, la différence est prélevée sur les compensations mentionnées au III de l'article □□ de la loi n° □□□□ de finances pour 2014 ou, à défaut, sur les douzièmes prévus par l'article L. 2332-2 et le II de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 de la commune. » ;

4° Après le neuvième alinéa de l'article L. 2334-13, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En 2014, les montants mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de la dotation de solidarité rurale augmentent au moins, respectivement, de 60 millions d'euros et de 39 millions d'euros par rapport aux montants mis en répartition en 2013. » ;

5° L'article L. 3334-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de 2014, le montant de la dotation globale de fonctionnement des départements est égal à celui mis en répartition en 2013 minoré de 476 millions d'euros. En 2014 ce montant est minoré du montant correspondant aux mouvements effectués en 2013 en application de l'article 199-1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et majoré de 10 millions d'euros pour tenir compte de l'augmentation de la dotation de péréquation des départements. » ;

6° L'article L. 3334-3 est complété par cinq alinéas ainsi rédigés :

« À compter de 2014 le montant de la dotation forfaitaire des départements de métropole et d'outre-mer, à l'exception du Département de Mayotte, est minoré de 476 millions d'euros. Cette minoration est répartie entre chaque département en fonction du produit de leur population, telle que définie à l'article L. 3334-2, par un indice synthétique. Cet indice synthétique est constitué :

« a) Du rapport entre le revenu par habitant du département et le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements. La population prise en compte est celle issue du dernier recensement ;

« b) Du rapport entre le taux moyen national d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties pour l'ensemble des départements et le taux de cette taxe du département. Les taux retenus sont ceux de l'année précédant l'année de répartition.

« L'indice synthétique est obtenu par addition des montants obtenus au a) et au b), en pondérant le premier par 70 % et le second par 30 %.

« Si, pour un département, la minoration excède le montant perçu au titre de la dotation forfaitaire en 2014, la différence est prélevée sur les compensations mentionnées au III de l'article □□ de la loi n° □□□□ de finances pour 2014, ou, à défaut, sur les douzièmes prévus par l'article L. 3332-1

1. Toutefois si, pour le département de Paris, la minoration excède le montant perçu au titre de la dotation forfaitaire en 2014, la différence est prélevée sur les compensations mentionnées au III de l'article □□ de la loi n° □□□□ de finances pour 2014, ou, à défaut, sur la dotation forfaitaire de la commune de Paris prévue à l'article L. 2334-7. Le département de Paris rembourse à la commune de Paris, le cas échéant, le montant ainsi prélevé sur sa dotation forfaitaire. Ce remboursement constitue une dépense obligatoire du département de Paris au sens de l'article L. 3321-1. » ;

7° L'article L. 3334-4 est ainsi modifié :

a) Au deuxième alinéa, les mots : « au quatrième alinéa de » sont remplacés par le mot : « à » ;

b) Le dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En 2014, ce montant est majoré d'au moins 10 millions d'euros. » ;

8° Le premier alinéa de l'article L. 4332-4 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« À compter de 2014, le montant de la dotation globale de fonctionnement des régions et de la collectivité territoriale de Corse est égal à celui mis en répartition en 2013 minoré de 184 millions d'euros. » ;

9° L'article L. 4332-7 est complété par six alinéas ainsi rédigés :

« À compter de 2014, le montant de la dotation forfaitaire des régions et de la collectivité territoriale de Corse est égal à celui mis en répartition en 2013 minoré de 184 millions d'euros.

« Les régions d'outre-mer subissent une minoration de leur dotation forfaitaire dans les conditions suivantes :

a) Le montant total des minorations supportées par les régions d'outre-mer est déterminé en appliquant au montant total de la minoration de la dotation forfaitaire des régions et de la collectivité territoriale de Corse, le rapport, minoré de 6 %, entre la population des régions d'outre-mer, telle qu'elle résulte du dernier recensement, et la population de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse ;

b) Cette minoration est répartie entre les régions d'outre-mer au prorata de leurs recettes totales telles que constatées au 1^{er} janvier 2014 dans les derniers comptes administratifs disponibles.

« Après application de la minoration aux régions d'outre-mer prévue aux deux alinéas précédents, la baisse de la dotation forfaitaire est répartie entre les régions de métropole et la collectivité territoriale de Corse au prorata de leurs recettes totales telles que constatées au 1^{er} janvier 2014 dans les derniers comptes administratifs disponibles ;

« Si, pour une région ou la collectivité territoriale de Corse, la minoration excède le montant perçu au titre de la dotation forfaitaire en 2014, la différence est prélevée sur les compensations mentionnées au III de l'article □□ de la loi n° □□□□ de finances pour 2014 ou à défaut sur les douzièmes prévus par l'article L. 4331-2-1. » ;

10° L'article L. 5211-28 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de 2014, il est prélevé sur la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de métropole et des départements d'outre-mer un montant de 252 millions d'euros. Cette minoration est répartie entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement telles que constatées au 1^{er} janvier 2014 dans les derniers comptes administratifs disponibles. Si, pour un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la minoration excède le montant perçu au titre de la dotation d'intercommunalité en 2014, la différence est prélevée sur les compensations mentionnées au II de l'article □□ de la loi n° □□□□ de finances pour 2014 ou à défaut sur les douzièmes prévus par l'article L. 2332-2 et le III de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 de l'établissement public de coopération intercommunale. »

Observations et décisions de la Commission :

Le présent article détermine l'évolution des différentes composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le montant total a été arrêté à **l'article 24 de la première partie du projet de loi**.

Il traduit ainsi les conclusions du Pacte de confiance et de responsabilité, signé le 16 juillet dernier sous l'égide du Premier ministre, et reprend les préconisations formulées par le Comité des finances locales (CFL) lors de la séance du 25 juin.

Concrètement, cet article fixe les modalités d'imputation de **l'effort d'économie de 1,5 milliard d'euros qui portera en 2014 exclusivement sur cette dotation**. Il préserve des marges suffisantes pour financer un accroissement de la péréquation verticale similaire à celui retenu en 2012.

Il procède, à titre plus anecdotique, à deux corrections rédactionnelles aux **alinéas 1 à 3**.

I. LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES EFFORTS D'ÉCONOMIE AU SEIN DE CHAQUE CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS

Conformément au scénario proposé par le CFL, la répartition de l'effort entre les trois niveaux de collectivités territoriales est déterminée **au prorata de la part de chacune de ces catégories dans les ressources locales** :

– 840 millions d'euros d'économie sur la DGF du bloc communal (soit une baisse de 3,5 % de cette dotation) ;

– 476 millions d'euros sur la DGF des départements (– 3,8 %) ;

– 184 millions d'euros sur la DGF des régions (– 3,37 %).

Rapporté aux recettes totales de chaque catégorie de collectivités, cet effort ne dépasse pas, en 2014, 0,67 % ; il sera doublé l'année suivante, conformément à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (n° 2012-1558 du 31 décembre 2012).

A. AU NIVEAU DU BLOC COMMUNAL, L'EFFORT PÈSERA MOINS QU'ENVISAGÉ INITIALEMENT SUR LES EPCI

• La répartition de l'effort entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre a été un point particulièrement débattu. Le groupe de travail mis en place par le CFL avait envisagé de faire porter à 60 % l'effort sur les communes (soit 504 millions d'euros) et à 40 % sur les EPCI (soit 336 millions d'euros).

Finalement, lors de séance du 25 juin 2013, le comité a retenu des proportions de 70 % et 30 % respectivement. Le Pacte de confiance et de responsabilité a inscrit le principe d'une répartition proportionnelle aux recettes réelles de fonctionnement ⁽¹⁾, ce qui correspondait à la position finale du comité.

Les alinéas 4 et 5, d'une part, et **les alinéas 29 et 30**, d'autre part, traduisent ce choix qui aboutit à minorer de 588 millions d'euros de la dotation forfaitaire des communes et de 252 millions d'euros la dotation d'intercommunalité des EPCI. **La Rapporteuse spéciale note que cette répartition plus favorable aux EPCI permettra de ménager l'investissement public**, principalement porté au sein du bloc communal par les structures intercommunales.

(1) En 2011, les recettes réelles de fonctionnement des communes s'élevaient à 77 milliards d'euros et celles des EPCI à 32,6 milliards d'euros.

IMPACT DE LA BAISSÉ DE LA DGF EN 2014 SUR UN ÉCHANTILLON DE COMMUNES

Simulation PLF 2014 en fonction des ressources de fonctionnement (70% communes 30% EPCI)

(montants en euros)

Nom commune	Ressources réelles de fonctionnement 2011	baisse en 2014 en fonction des ressources réelles de fonctionnement	baisse 2014 en % DGF 2013	Baisse 2014 en fonction des RRF	baisse 2014 en % pfi 2013
ISSY LES MOULINEAUX	141 815 595	-1 050 149	-10,20%	-0,74%	-0,71%
PALAISEAU	41 715 964	-308 908	-5,03%	-0,74%	-0,79%
UZES	11 519 174	-85 300	-5,02%	-0,74%	-0,94%
LANNION	25 347 753	-187 701	-4,81%	-0,74%	-0,87%
BORDEAUX	375 494 680	-2 780 551	-4,63%	-0,74%	-0,72%
TOULOUSE	601 231 457	-4 452 139	-4,41%	-0,74%	-0,76%
BONNEVILLE	11 702 969	-86 661	-4,25%	-0,74%	-0,55%
LAMBALLE	12 817 631	-94 915	-4,24%	-0,74%	-0,96%
LYON	625 383 951	-4 630 989	-4,20%	-0,74%	-0,62%
ORLEANS	190 420 587	-1 410 071	-3,93%	-0,74%	-0,89%
NICE	539 002 162	-3 991 329	-3,82%	-0,74%	-0,83%
SAINT-ETIENNE	274 602 968	-2 033 444	-3,67%	-0,74%	-1,00%
NANTES	405 928 793	-3 005 917	-3,56%	-0,74%	-0,78%
PARIS	5 770 073 886	-42 727 593	-3,53%	-0,74%	-0,84%
SEGONZAC	2 078 264	-15 390	-3,47%	-0,74%	-0,81%
LILLE	321 080 504	-2 377 612	-3,47%	-0,74%	-0,87%
HAVRE	286 833 931	-2 124 015	-3,37%	-0,74%	-0,83%
MONTPELLIER	305 660 163	-2 263 424	-3,32%	-0,74%	-0,80%
BREDE	3 765 582	-27 884	-3,29%	-0,74%	-0,87%
AIZENAY	6 971 586	-51 625	-3,26%	-0,74%	-0,74%
MARSEILLE	1 076 135 940	-7 968 823	-2,98%	-0,74%	-0,94%
CALAIS	102 407 625	-758 332	-2,94%	-0,74%	-1,00%
VICTOT-PONTFOL	62 860	-465	-2,81%	-0,74%	-0,45%
BREST	137 109 538	-1 015 301	-2,72%	-0,74%	-0,72%
LE MANS	156 824 566	-1 161 291	-2,65%	-0,74%	-0,66%
AMIENS	141 432 752	-1 047 314	-2,52%	-0,74%	-0,71%
ISSOUDUN	15 394 217	-113 995	-2,37%	-0,74%	-0,77%
MASSAT	917 637	-6 795	-2,02%	-0,74%	-1,30%
MARCHENOIR	468 544	-3 470	-1,91%	-0,74%	-0,98%
CREIL	43 437 406	-321 655	-1,84%	-0,74%	-1,10%
CLICHY-SOUS-BOIS	43 078 540	-318 998	-1,68%	-0,74%	-1,39%
SALLAUMINES	12 240 400	-90 641	-1,62%	-0,74%	-1,07%
VAL-D'AJOL	2 841 737	-21 043	-1,58%	-0,74%	-0,76%
SARCELLES	79 794 484	-590 881	-1,56%	-0,74%	-1,15%

Source : DGCL

• Le CFL avait, par ailleurs, proposé que **les baisses soient uniformes au sein de chacune de ces deux catégories, c'est-à-dire « non péréquées »**. Elles sont donc réparties entre les communes en proportion de leurs recettes de fonctionnement. Il en est de même pour les EPCI.

IMPACT DE LA BAISSÉ DE LA DGF EN 2014 SUR UN ÉCHANTILLON D'EPCI ET D'ENSEMBLES INTERCOMMUNAUx

Simulation PLF 2014 en fonction des ressources de fonctionnement (70% communes 30% EPCI)

(montants en euros)

Nom groupement	DGF 2013	RRF 2011	baisse en 2014 en fonction des RRF	baisse 2014 en % DGF 2013	baisse 2014 en % des RRF	baisse 2014 en %Pf
CA GRAND PARIS SEINE OUEST	63 274 158	279 575 005	-2 070 262	-3,27%	-0,74%	-0,75%
CA DU PLATEAU DE SACLAY	23 745 519	54 499 014	-403 567	-1,70%	-0,74%	-0,70%
CC PAYS D'UZES	1 872 032	10 369 714	-76 788	-4,10%	-0,74%	-1,37%
CA LANNION-TREGOR AGGLOMERATION	7 499 331	21 859 435	-161 870	-2,16%	-0,74%	-1,10%
CU DE BORDEAUX	199 996 294	664 149 649	-4 918 051	-2,46%	-0,74%	-0,91%
CU TOULOUSE MÉTROPOLE	146 503 103	734 681 469	-5 440 341	-3,71%	-0,74%	-1,12%
CC DE FAUCIGNY GLIERES	3 302 226	21 939 405	-162 462	-4,92%	-0,74%	-0,90%
CC LAMBALLE COMMUNAUTE	2 451 613	14 162 782	-104 876	-4,28%	-0,74%	-1,14%
CU DE LYON	335 387 977	1 234 697 869	-9 142 980	-2,73%	-0,74%	-0,90%
CA ORLEANS VAL DE LOIRE	47 700 355	206 963 840	-1 532 574	-3,21%	-0,74%	-0,91%
METROPOLE NICE COTE D'AZUR	91 536 268	416 692 618	-3 085 623	-3,37%	-0,74%	-1,11%
CA DE ST-ETIENNE METROPOLE	60 218 099	219 758 471	-1 627 319	-2,70%	-0,74%	-0,98%
CU NANTES METROPOLE	133 540 462	578 576 143	-4 284 376	-3,21%	-0,74%	-1,13%
PARIS						
CU DE LILLE	291 116 601	939 516 239	-6 957 150	-2,39%	-0,74%	-1,08%
CC GRANDE CHAMPAGNE	842 664	4 449 753	-32 951	-3,91%	-0,74%	-1,07%
CA HAVRAISE	30 571 884	182 837 328	-1 353 917	-4,43%	-0,74%	-0,77%
CA DE MONTPELLIER	79 642 483	393 863 554	-2 916 573	-3,66%	-0,74%	-1,56%
CC DE MONTESQUIEU	2 284 566	11 797 104	-87 358	-3,82%	-0,74%	-0,92%
CC DE VIE ET BOULOGNE	1 778 757	8 571 855	-63 475	-3,57%	-0,74%	-0,78%
CU MARSEILLE PROVENCE METROPOLE	189 507 116	591 646 032	-4 381 159	-2,31%	-0,74%	-0,99%
CA DU CALAISIS	12 637 196	58 832 435	-435 656	-3,45%	-0,74%	-0,94%
CC DE CAMBREMER	269 677	1 731 914	-12 825	-4,76%	-0,74%	-2,51%
CU DE BREST METROPOLE OCEANE	45 544 740	237 079 198	-1 755 580	-3,85%	-0,74%	-2,01%
CC CANTON DE VILLE	570 211	3 615 878	-26 776	-4,70%	-0,74%	-2,08%
CU LE MANS METROPOLE	31 414 184	155 787 467	-1 153 611	-3,67%	-0,74%	-1,13%

CA AMIENS METROPOLE	32 284 589	236 173 266	-1 748 871	-5,42%	-0,74%	-2,15%
CC PAYS ISSOUDUN	2 050 566	12 997 709	-96 248	-4,69%	-0,74%	-1,88%
CC DU CANTON DE MASSAT	216 895	972 467	-7 201	-3,32%	-0,74%	-4,01%
CC BEAUCE ET FORET	583 055	2 613 335	-19 352	-3,32%	-0,74%	-3,45%
CA CREILLOISE	11 727 292	50 593 790	-374 649	-3,19%	-0,74%	-1,00%
CA CLICHY / MONTFERMEIL	5 015 441	12 975 808	-96 086	-1,92%	-0,74%	-0,98%
CA DE LENS LIEVIN	30 571 739	125 816 953	-931 679	-3,05%	-0,74%	-1,21%
CC DES VOSGES MÉRIDIIONALES	724 936	2 900 942	-21 482	-2,96%	-0,74%	-2,40%
CC DE VERDUN	1 612 672	18 946 374	-140 299	-8,70%	-0,74%	-4,13%

Source : DGCL

● S'agissant des attributions individuelles perçues par chaque commune et chaque EPCI, **cette baisse sera supportée respectivement par la dotation forfaitaire et par la dotation d'intercommunalité.**

Le CFL n'a, en effet, pas souhaité que les modalités de répartition de la dotation de base des communes soient révisées. Par conséquent, le présent article ne modifie pas les conditions de droit commun dans lesquelles les composantes de la dotation forfaitaire des communes (dont la dotation de base et le complément de garantie) et la dotation d'intercommunalité des EPCI sont calculées.

Selon les informations transmises à la Rapporteuse spéciale, **figureront sur l'arrêté de notification de la dotation forfaitaire des communes, le montant de la dotation forfaitaire calculé, le montant de la « contribution de la commune au redressement des finances publiques » et enfin le solde.** Le même raisonnement s'appliquera pour la dotation d'intercommunalité. Ces choix sont cohérents avec le principe d'**une contribution temporaire** des collectivités territoriales à l'effort d'économies.

Conformément à la dernière phrase des alinéas 5 et à celle de l'alinéa 30 de cet article, si le montant disponible est insuffisant, le solde sera imputé sur les compensations d'exonération de fiscalité locale ou, à défaut, sur les avances de fiscalité versée par le Trésor public à la collectivité.

B. LA RÉPARTITION ENTRE LES DÉPARTEMENTS NE SERA PAS UNIFORME MAIS « PÉRÉQUÉE »

Contrairement aux communes et EPCI, ou aux régions, **la répartition de l'effort d'économie entre les départements** n'a pas été élaborée dans le cadre du CFL mais dans celui d'un groupe de travail séparé entre l'État et l'Assemblée des départements de France, qui a été installé par le Premier ministre dès le 28 janvier 2013. Après de nombreux échanges, ce groupe de travail est parvenu

à un diagnostic partagé présenté lors de la réunion des ministres et de présidents de conseils généraux le 30 avril dernier.

• **Les alinéas 8 et 9 de cet article** prévoient, comme évoqué *supra*, une baisse de 476 millions d’euros de la DGF des départements.

Pour répartir cette baisse entre les départements, le Pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet retient le principe d’une baisse modulée, « *dans une logique de péréquation* ». C’est une différence importante avec les mécanismes de baisse uniforme retenus pour le bloc communal et les régions.

IMPACT DE LA BAISSÉ DE LA DGF EN 2014 SUR LES DÉPARTEMENTS

Scénario PLF 2014: écrêtement modulé en fonction d'un IS (70% revenu; 30% effort fiscal), sans plafonnement et sans seuil

(montants des colonnes 'Revenu par habitant' et 'Ecrêtement' en euros)

Code département	Nom département	Population DGF	Revenu par habitant 2013	Taux de TFPB	Indice synthétique	Ecrêtement
01	AIN	614 226	13 978,84	12,54%	1,0729	-4 612 685
02	AISNE	550 533	11 264,77	31,72%	0,7181	-2 767 031
03	ALLIER	357 499	12 003,89	19,53%	0,8440	-2 111 943
04	ALPES DE HTE PROVENCE	198 527	12 619,36	18,96%	0,8824	-1 226 187
05	HAUTES ALPES	194 289	12 908,58	20,91%	0,8752	-1 190 217
06	ALPES MARITIMES	1 248 448	15 885,22	12,42%	1,1740	-10 258 905
07	ARDECHE	350 729	12 082,87	18,41%	0,8620	-2 116 108
08	ARDENNES	288 430	11 006,65	21,25%	0,7744	-1 563 347
09	ARIEGE	177 548	11 077,85	21,15%	0,7790	-968 115
10	AUBE	310 197	12 386,53	19,42%	0,8649	-1 877 875
11	AUDE	418 593	11 017,60	30,69%	0,7102	-2 080 673
12	AVEYRON	306 890	11 800,15	19,41%	0,8350	-1 793 596
13	BOUCHES DU RHONE	2 005 365	13 417,42	15,05%	0,9846	-13 820 606
14	CALVADOS	752 423	12 622,67	22,10%	0,8491	-4 471 526
15	CANTAL	167 879	11 774,71	23,56%	0,7931	-931 895
16	CHARENTE	362 797	11 966,96	22,89%	0,8085	-2 053 009
17	CHARENTE MARITIME	714 222	13 005,74	19,91%	0,8909	-4 453 957
18	CHER	325 403	12 330,40	17,69%	0,8846	-2 014 719
19	CORREZE	265 589	12 337,74	20,33%	0,8521	-1 584 002
20A	CORSE DU SUD	180 825	12 793,72	13,79%	0,9799	-1 240 175
20B	HAUTE CORSE	203 658	11 092,13	13,43%	0,9014	-1 284 941
21	COTE D'OR	538 837	13 436,69	18,75%	0,9269	-3 495 942
22	COTES D'ARMOR	645 417	12 380,37	19,15%	0,8678	-3 920 488
23	CREUSE	140 966	10 830,05	18,91%	0,7914	-780 856
24	DORDOGNE	448 557	11 797,40	23,45%	0,7951	-2 496 384
25	DOUBS	539 654	12 922,30	18,08%	0,9094	-3 435 142
26	DROME	504 565	12 563,50	15,51%	0,9321	-3 291 756
27	EURE	605 586	12 678,00	20,24%	0,8705	-3 689 803
28	EURE ET LOIR	442 398	13 118,02	20,22%	0,8933	-2 765 970
29	FINISTERE	964 448	12 783,43	14,97%	0,9537	-6 438 322
30	GARD	758 446	12 106,03	22,41%	0,8198	-4 351 971
31	HAUTE GARONNE	1 266 168	14 036,36	21,47%	0,9274	-8 219 001
32	GERS	197 634	11 893,89	32,86%	0,7454	-1 031 130
33	GIRONDE	1 513 860	13 620,10	15,03%	0,9954	-10 547 437
34	HERAULT	1 170 516	12 745,02	21,15%	0,8644	-7 082 059

35	ILLE ET VILAINE	1 020 122	12 794,32	16,49%	0,9267	-6 617 175
36	INDRE	245 316	11 736,42	16,21%	0,8773	-1 506 292
37	INDRE ET LOIRE	603 627	13 003,21	15,80%	0,9493	-4 010 805
38	ISERE	1 256 884	13 594,40	15,90%	0,9778	-8 602 089
39	JURA	276 666	12 408,52	24,36%	0,8193	-1 586 553
40	LANDES	433 303	13 009,29	13,92%	0,9879	-2 996 069
41	LOIR ET CHER	345 086	12 922,50	19,52%	0,8912	-2 152 540
42	LOIRE	766 473	12 108,87	15,30%	0,9128	-4 896 756
43	HAUTE LOIRE	249 094	11 622,40	21,25%	0,8059	-1 405 125
44	LOIRE ATLANTIQUE	1 352 226	13 376,39	15,00%	0,9835	-9 308 785
45	LOIRET	673 034	13 467,99	15,54%	0,9778	-4 606 451
46	LOT	195 718	12 097,06	22,49%	0,8186	-1 121 429
47	LOT ET GARONNE	341 238	11 478,11	22,63%	0,7857	-1 876 573
48	LOZERE	95 969	11 217,97	19,36%	0,8058	-541 254
49	MAINE ET LOIRE	795 093	11 823,22	18,65%	0,8456	-4 705 735
50	MANCHE	540 073	11 863,87	21,42%	0,8166	-3 086 954
51	MARNE	571 662	13 345,22	13,57%	1,0134	-4 054 782
52	HAUTE MARNE	191 543	11 544,18	23,94%	0,7782	-1 043 381
53	MAYENNE	314 122	11 509,64	19,86%	0,8149	-1 791 659
54	MEURTHE ET MOSELLE	737 457	12 437,74	17,24%	0,8967	-4 628 404
55	MEUSE	198 735	11 302,66	25,72%	0,7529	-1 047 351
56	MORBIHAN	800 730	12 857,26	16,84%	0,9243	-5 180 507
57	MOSELLE	1 052 845	12 389,36	12,46%	0,9938	-7 323 552
58	NIEVRE	241 548	11 792,99	22,26%	0,8051	-1 361 172
59	NORD	2 589 106	11 585,05	17,06%	0,8557	-15 507 845
60	OISE	813 118	13 116,22	21,54%	0,8796	-5 006 066
61	ORNE	308 790	11 348,33	27,07%	0,7466	-1 613 648
62	PAS DE CALAIS	1 505 362	10 718,13	19,90%	0,7739	-8 154 213
63	PUY DE DOME	669 014	12 955,84	20,48%	0,8821	-4 130 767
64	PYRENEES ATLANTIQUES	700 864	13 604,16	13,47%	1,0291	-5 048 282
65	HAUTES PYRENEES	262 853	12 306,42	24,69%	0,8116	-1 493 202
66	PYRENEES ORIENTALES	541 238	11 969,67	19,32%	0,8447	-3 200 188
67	BAS RHIN	1 107 799	13 550,79	11,27%	1,0912	-8 461 185
68	HAUT RHIN	758 910	13 987,27	12,35%	1,0788	-5 730 691
69	RHONE	1 743 468	14 580,43	9,47%	1,2194	-14 881 090
70	HAUTE SAONE	247 811	11 556,34	23,62%	0,7814	-1 355 360
71	SAONE ET LOIRE	579 080	12 266,37	20,08%	0,8512	-3 449 990
72	SARTHE	577 434	12 101,52	18,55%	0,8611	-3 480 367
73	SAVOIE	536 018	14 039,92	11,03%	1,1249	-4 220 429
74	HAUTE SAVOIE	846 559	16 487,39	12,03%	1,2165	-7 208 435
75	PARIS	2 331 197	24 403,13	5,13%	2,1224	-34 631 273

76	SEINE MARITIME	1 272 051	12 492,47	22,54%	0,8384	-7 465 011
77	SEINE ET MARNE	1 341 924	14 312,64	15,70%	1,0182	-9 563 315
78	YVELINES	1 420 828	18 672,42	7,58%	1,5469	-15 383 591
79	DEUX SEVRES	378 394	11 977,58	18,30%	0,8581	-2 272 611
80	SOMME	592 880	11 648,67	25,54%	0,7719	-3 203 164
81	TARN	390 161	11 932,56	28,20%	0,7699	-2 102 493
82	TARN ET GARONNE	248 995	11 337,22	28,93%	0,7354	-1 281 657
83	VAR	1 179 829	14 509,89	11,76%	1,1238	-9 280 346
84	VAUCLUSE	563 145	12 371,00	14,41%	0,9442	-3 721 899
85	VENDEE	736 722	12 551,34	14,75%	0,9463	-4 879 800
86	VIENNE	439 392	12 011,86	14,87%	0,9162	-2 817 875
87	HAUTE VIENNE	392 146	12 159,91	17,21%	0,8829	-2 423 357
88	VOSGES	398 521	11 702,56	22,32%	0,7999	-2 231 320
89	YONNE	365 560	12 553,65	20,51%	0,8612	-2 203 592
90	TERRITOIRE DE BELFORT	143 781	12 577,35	15,46%	0,9337	-939 673
91	ESSONNE	1 222 126	15 532,52	12,69%	1,1483	-9 822 492
92	HAUTS DE SEINE	1 591 405	21 046,75	7,08%	1,7102	-19 049 574
93	SEINE SAINT DENIS	1 526 710	11 003,96	14,05%	0,8822	-9 427 061
94	VAL DE MARNE	1 334 741	15 624,66	12,28%	1,1648	-10 881 709
95	VAL D'OISE	1 176 032	13 969,72	13,25%	1,0533	-8 670 425
971	GUADELOUPE	415 522	9 137,85	25,27%	0,6452	-1 876 371
972	MARTINIQUE	402 670	9 998,47	19,49%	0,7418	-2 090 622
973	GUYANE	230 546	6 467,62	32,93%	0,4672	-753 892
974	REUNION	827 543	8 974,09	12,94%	0,8055	-4 665 955

Source : DGCL

Conformément **aux alinéas 10 à 15**, la baisse individuelle de la dotation de base (et de la dotation forfaitaire à Paris) sera modulée en fonction de la population départementale et d'un indice synthétique calculé à partir de deux critères pondérés :

– le revenu moyen par habitant dans le département, rapporté à la moyenne nationale (**alinéa 12**) ;

– l'effort fiscal, qui se résume s'agissant des départements au taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties du département, rapporté au taux moyen national (**alinéa 13**).

Le premier de ces critères est pondéré à hauteur de 70 % et le second à hauteur de 30 %, en application de **l'alinéa 14 de cet article**.

Aucune quote-part n'est prévue pour les départements d'outre-mer, sur lesquels pèsera la minoration dans les mêmes conditions que pour les départements de métropole. Toutefois, le département de Mayotte est expressément exonéré de l'effort, compte tenu du processus de départementalisation en cours.

L’alinéa 15 précise enfin que, si le montant de la dotation de base disponible est insuffisant, le solde sera imputé sur les compensations d’exonération de fiscalité locale ou, à défaut, sur les avances de fiscalité versée par le Trésor public à la collectivité. Dans le cas de Paris, ce montant est imputé sur la dotation forfaitaire et l’éventuel solde pourra être imputé sur les compensations d’exonération de fiscalité locale ; toutefois, dans ce cas, le département remboursera à la Ville de Paris, le cas échéant, le montant ainsi prélevé sur sa dotation forfaitaire.

C. LA DOTATION FORFAITAIRE DES RÉGIONS FERA L’OBJET D’UN ÉCRÊTEMENT UNIFORME

Conformément aux préconisations du CFL reprises dans le Pacte du 16 juillet dernier, **les alinéas 20 à 28 du présent article** prévoient une baisse de 184 millions d’euros (soit 3,49 %) de la dotation forfaitaire versée aux régions. Cette baisse serait répartie entre les régions de manière uniforme, au *prorata* des recettes totales (hors dette et hors prélèvement FNGIR ⁽¹⁾) telles que constatées dans les derniers comptes administratifs.

Un mécanisme de quote-part en faveur des régions d’outre-mer est organisé par **les alinéas 24 à 27**. Il s’agit d’un mécanisme classique, destiné à tenir compte des difficultés économiques propres à ces collectivités, mais généralement davantage utilisé dans les fonds de péréquation horizontale ou les dotations de péréquation verticale. Il correspond néanmoins à une demande expresse du CFL.

(1) Comme le précise l’exposé des motifs, mais pas le dispositif de l’article 72.

IMPACT DE LA BAISSÉ DE LA DGF EN 2014 SUR LES RÉGIONS

Scénario PLF 2014: minoration proportionnelle aux ressources réelles de fonctionnement

(montants en euros)

Libellé région	Total DGF 2013	Ressources réelles hors emprunts et hors prélèvement FNGIR (CA 2011)	Minoration dotation forfaitaire 2014
RHÔNE-ALPES	581 503 379	2 096 230 806	-16 244 172
ILE-DE-FRANCE	734 695 347	3 834 308 562	-29 712 934
ALSACE	189 287 546	675 121 580	-5 231 672
FRANCHE-COMTÉ	119 862 400	464 485 556	-3 599 405
POITOU-CHARENTES	142 724 921	632 344 490	-4 900 182
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	408 960 728	1 718 009 936	-13 313 252
PAYS DE LA LOIRE	267 650 947	1 155 768 812	-8 956 317
PICARDIE	222 007 157	829 648 236	-6 429 134
CORSE	33 799 105	591 111 002	-4 580 654
CENTRE	243 087 123	935 852 614	-7 252 136
CHAMPAGNE-ARDENNE	135 079 175	541 431 865	-4 195 679
HAUTE-NORMANDIE	150 864 510	743 905 661	-5 764 695
AQUITAINE	268 502 565	1 149 731 462	-8 909 532
BASSE-NORMANDIE	121 988 433	569 067 152	-4 409 832
LORRAINE	221 478 165	871 186 215	-6 751 021
BRETAGNE	257 173 064	1 057 969 313	-8 198 446
BOURGOGNE	171 941 219	645 807 422	-5 004 509
LIMOUSIN	118 301 232	383 427 839	-2 971 270
LANGUEDOC-ROUSSILLON	231 859 615	954 266 267	-7 394 828
MIDI-PYRENEES	255 096 245	1 076 079 885	-8 338 789
AUVERGNE	147 732 763	580 581 662	-4 499 060
NORD-PAS-DE-CALAIS	364 019 201	1 602 832 227	-12 420 714
MARTINIQUE	21 961 408	306 043 722	-1 243 934
GUADELOUPE	15 322 603	312 518 651	-1 270 251
RÉUNION	28 348 698	546 076 093	-2 219 560
GUYANE	5 477 865	132 368 386	-538 020

Source : DGCL

Là encore, en application de **l’alinéa 28 de cet article**, si le montant de la dotation forfaitaire disponible est insuffisant, le solde sera imputé sur les compensations d’exonération de fiscalité locale ou, à défaut, sur les avances de fiscalité versées par le Trésor public à la collectivité.

II. LA PROGRESSION DE LA PÉRÉQUATION « VERTICALE » EST PRÉSERVÉE, AU MÊME NIVEAU QU’EN 2012

Lors de sa séance du 25 juin, le CFL s’était déclaré favorable à ce que **les volumes financiers consacrés à la péréquation augmentent afin de limiter l’impact de la baisse des dotations pour les collectivités les plus en difficulté**. Il avait demandé à ce titre qu’au sein de la DGF, les dotations communales de péréquation soient augmentées en 2014 au minimum de 109 millions d’euros ⁽¹⁾ et que la dotation de péréquation des départements augmente de 10 millions d’euros.

Il avait, par ailleurs, fait part de son souhait que la progression du FPIC et du FSRIF déjà prévue dans la loi – soit + 210 millions d’euros pour le FPIC et + 20 millions d’euros pour le FSRIF en 2014 par rapport à 2013 – ne soit pas remise en cause. Ces deux points ont été repris dans le Pacte du 16 juillet dernier.

1. Un « coup de pouce » de 109 millions d’euros en faveur de la péréquation verticale au sein du bloc communal

En plus des 134 millions d’euros nécessaires pour couvrir l’augmentation mécanique de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation d’intercommunalité ⁽²⁾, **le Gouvernement prévoit un effort en faveur de la péréquation des communes**. Toutefois, les marges de manœuvre budgétaire limitent cette année l’effort au même niveau qu’en 2012, soit moitié moins que l’an dernier.

Conformément à l’alinéa 7 du présent article, cette hausse de 109 millions d’euros se répartirait ainsi :

- **60 millions d’euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;**
- **39 millions d’euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR) ;**
- **et 10 millions d’euros pour la dotation nationale de péréquation (DNP).**

Ces montants représenteraient, sur un an, des augmentations de respectivement + 4,02 % (DSU), + 4,02 % (DSR) et + 1,3 % (DNP).

(1) Sans remettre en cause le principe de la DSU cible qui a indéniablement rempli son rôle, le CFL souhaitait également que soit examinée la situation des communes classées entre les rangs 250 et 490. Le projet de loi n’aborde pas ce point.

(2) Se reporter à l’article 24 qui fait l’objet d’un commentaire dans le tome II du rapport général.

Pour être exhaustif, il convient de rappeler que c'est au CFL qu'il reviendra de répartir la variation annuelle de la DSR entre les trois fractions (bourg-centre, péréquation, cible). Toutefois, en pratique, il a, depuis 2011, privilégié la DSR cible. Dans cette hypothèse, il pourrait être envisagé de ventiler cet accroissement de 39 millions d'euros de la manière suivante :

- 25 % pour la fraction bourg-centre, soit + 9,75 millions d'euros ;
- 25 % pour la fraction péréquation, soit + 9,75 millions d'euros ;
- 50 % pour la DSR cible, soit + 19,5 millions d'euros (contre + 39 millions d'euros en 2012).

2. La dotation de péréquation des départements progresse également mais pas celle des régions

Le Gouvernement prévoit, à l'**alinéa 9 du présent article**, de poursuivre en 2014 les augmentations engagées depuis 2011 en faveur de la péréquation des départements (+ **10 millions d'euros**, contre + 20 millions d'euros en 2013). En revanche, les régions, qui avaient bénéficié d'un effort de 10 millions d'euros l'an dernier, et 13 millions d'euros en 2012, voient leur dotation de péréquation stabilisée.

Cette augmentation globale des deux dotations départementales de péréquation verticale, qui représente un accroissement de 0,7 %, répond à la situation financière difficile dans laquelle se trouvent certains départements.

La loi de finances pour 2012 (n° 2011-1977 du 28 décembre 2011) avait prévu que le CFL puisse majorer les montants consacrés à l'augmentation de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation de fonctionnement minimale : en pratique, il peut répartir l'augmentation de l'enveloppe destinée à la péréquation entre la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM), puisque toute augmentation de l'enveloppe globale de la péréquation des départements devrait automatiquement être répercutée sur le montant global de la DGF et donc, compte tenu du mécanisme de l'enveloppe normée, sur ses variables d'ajustement.

*

* *

La Commission examine les amendements n° II-CF 17 et n° II-CF 18 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. L'article 72 vise à mettre en œuvre les engagements du pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales. Conformément à ce pacte, la réduction de l'enveloppe des concours de l'État aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sera faite en fonction des ressources de la collectivité. Néanmoins l'article tel que

rédigé, reposant uniquement sur les recettes réelles de fonctionnement, ne prend pas en compte les flux croisés entre certaines collectivités ayant mutualisés leur moyens. Ces recettes sont alors prises en compte deux fois dans le calcul des recettes de la commune et dans le calcul des recettes de l'intercommunalité. Ces amendements ont pour objectif de prendre en compte les flux croisés afin de ne pas pénaliser les collectivités ayant fait un effort de mutualisation.

Mme Christine Pires Beaune, Rapporteuse spéciale. Le Comité des finances locales a mené un long travail de concertation pour identifier des critères consensuels de répartition au sein du bloc communal de l'effort d'économies. Ces choix, repris par le Gouvernement, reposent sur une répartition uniforme entre les communes sur la base des recettes réelles de fonctionnement. Il n'est pas envisageable de les remettre en cause pour introduire une modulation comme celle que vous proposez. Par ailleurs, cette baisse des dotations doit être considérée comme exceptionnelle. Il serait donc hasardeux de mettre en place une nouvelle modulation pour un dispositif éphémère. Enfin, l'imputation comptable des flux financiers entre les communes et les EPCI n'est pas toujours des plus rigoureuses et la cohérence des données aléatoires. C'est la raison pour laquelle je vous demande de bien vouloir retirer ces amendements.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse spéciale, la Commission rejette les amendements.

Puis elle adopte l'article 72.

*

* *

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 d'Île-de-France (FSRIF)

Texte du projet de loi :

I.– L'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa du b du 2° du I, le taux : « 80 % » est remplacé par le taux : « 75 % » et le taux : « 20 % » est remplacé par le taux : « 25 % » ;

2° Au 3° du même I, le taux : « 11 % » est remplacé par le taux : « 13 % ».

II.– À la première phrase du 1° du I de l'article L. 2336-5 du même code, le nombre : « 0,75 » est remplacé par le nombre : « 0,85 ».

III.– Le II de l'article L. 2531-13 du même code est ainsi modifié :

1° Il est inséré, après le 1°, quatre alinéas ainsi rédigés :

« 2° Le prélèvement, calculé afin d'atteindre chaque année le montant fixé au I du présent article, est réparti entre les communes contributrices en fonction du produit d'un indice synthétique multiplié par la population de la commune. Cet indice synthétique est fonction :

« a) De l'écart relatif entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier par habitant moyen des communes de la région d'Île-de-France ;

« b) De l'écart relatif entre le revenu par habitant de la commune et le revenu par habitant moyen des communes de la région d'Île-de-France. Pour déterminer le revenu par habitant, la population prise en compte est celle définie au premier alinéa de l'article L. 2334-2.

« L'indice synthétique de prélèvement est obtenu par addition des montants obtenus au a et au b, en pondérant le premier par 80 % et le second par 20 % . » ;

2° Le premier alinéa du 2° est remplacé par les dispositions suivantes :

« 3° Ce prélèvement respecte les conditions suivantes : » ;

3° Au deuxième alinéa du 2°, qui devient le 3°, le taux : « 10 % » est remplacé par le taux : « 11 % » ;

4° Le cinquième alinéa du 2°, qui devient le 3°, est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« d) Le prélèvement ne peut excéder 150 % du montant du prélèvement opéré au titre de l'année précédente ; ».

Observations et décisions de la Commission :

Cet article aménage les critères de répartition des prélèvements et des reversements au titre des deux fonds de péréquation horizontale du bloc communal – le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF).

I. LE FPIC NE FAIT L'OBJET QUE D'ADAPTATIONS À LA MARGE

Conformément aux recommandations du Comité des finances locales, reprises dans le Pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013, le FPIC poursuivra sa progression, au rythme inscrit à l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales : son montant s'établissait en 2013 à 360 millions d'euros ; il continuera à augmenter pour atteindre **570 millions d'euros en 2014**, 780 millions d'euros en 2015 et, à compter de 2016, 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre (soit un peu plus de 1 milliard d'euros).

Le Pacte prévoyait également – pour le FPIC comme pour le FSRIF – **le renforcement du critère du revenu par habitant**, représentatif des charges de chaque collectivité, ainsi que le relèvement des mécanismes de plafonnement dans le but de « *ne pas exonérer les collectivités les plus riches de [leur] contribution à la montée en charge de la péréquation* ». Il était convenu, s'agissant du FPIC, que **le seuil minimal d'effort fiscal nécessaire pour bénéficier des reversements** au titre du fonds soit relevé.

En revanche, le Pacte ne remettait pas en cause les critères de prélèvement et de redistribution du fonds. Ces orientations sont fidèlement transcrites **aux alinéas 1 à 4 (I et II) du présent article**.

A. LA PONDÉRATION DU CRITÈRE DE REVENU EST RELEVÉE DE 20 % À 25 % POUR LA DÉTERMINATION DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX PRÉLEVÉS

Les **alinéas 1 et 2** révisent les modalités de détermination du montant prélevé au titre du FPIC (codifiées au 2° du I de l'article L. 2336-3) qui s'appuient depuis l'an dernier ⁽¹⁾ sur un indice synthétique de ressources et de charges, lui-même assis sur deux critères :

– le niveau relatif (c'est-à-dire l'écart positif ou négatif) du potentiel financier par habitant, de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée, par rapport à 0,9 fois la moyenne nationale ;

– le niveau relatif du revenu individuel des habitants de la même collectivité, apprécié par rapport à une moyenne nationale.

Le premier de ces deux critères était pondéré, en 2013, à 80 % tandis que le second l'était à 20 %. **Le présent projet de loi** porte cette dernière pondération à 25 %.

(1) Par les dispositions figurant au a du 1° du II de l'article 112 de la loi de finances pour 2013 (n° 2012-1509 du 29 décembre 2012).

Le revenu par habitant avait été retenu, dès 2012, comme un critère de charges – pour le reversement seulement, dans un premier temps, puis aussi pour le prélèvement – car il permet une prise en compte transversale de plusieurs charges (dépenses sociales, notamment : nombre de bénéficiaires des APL, nombre de logements sociaux...).

La pondération du critère de charges au sein du nouvel indice synthétique avait fait l'objet, l'an dernier, de simulations dans le cadre du groupe de travail du CFL. Le tableau ci-dessous récapitule les résultats obtenus, sur la base des données 2012.

EFFET DE L'INTRODUCTION D'UN CRITÈRE DE CHARGE SUR LE MONTANT PRÉLEVÉ

(montants en euros, sauf deuxième colonne)

	Nombre de collectivités prélevées	FPIC 2012	FPIC 2012 avec 10 % revenu	FPIC 2012 avec 20 % revenu	FPIC 2012 avec 30 % revenu	FPIC 2012 avec 50 % revenu
< 10 000 habitants	1 172	- 21 094 730	- 20 525 677	- 19 885 845	- 19 157 778	- 17 352 260
Entre 10 et 20 000 hab	329	- 20 068 707	- 19 489 404	- 18 834 985	- 18 090 333	- 16 243 652
Entre 20 et 50 000 hab	220	- 27 107 832	- 26 780 776	- 26 411 042	- 25 990 310	- 24 946 923
Entre 50 et 100 000 hab	89	- 21 986 971	- 21 954 307	- 21 917 029	- 21 874 606	- 21 769 377
Entre 100 et 200 000 hab	39	- 19 950 441	- 19 871 352	- 19 781 693	- 19 679 649	- 19 426 588
> 200 000 hab	21	- 39 791 319	- 41 378 361	- 43 169 394	- 45 207 366	- 50 261 181
Total	1 870			150 000 000		

Source : DGCL

Le renforcement de la pondération du critère de revenu aboutirait à **un report limité du prélèvement** des collectivités faiblement ou moyennement peuplées (l'effet est notable jusqu'à 50 000 habitants et quasi neutre au-delà) vers les zones urbaines de plus de 200 000 habitants.

Les collectivités industrielles fortement prélevées du fait d'un potentiel financier élevé, mais dont les habitants ont des revenus faibles ou moyens, **verraient leurs contributions allégées**, prolongeant un peu plus les effets de la réforme opérée en loi de finances pour 2013 (n° 2012-1509 du 29 décembre 2012) : la communauté d'agglomération havraise, dont la contribution avait déjà été divisée par deux entre 2012 et 2013, verrait celle-ci passer l'an prochain de 2 105 786 euros à 3 160 306 euros (+ 50,0 %) et le SAN Ouest Provence de 5 605 887 euros à 8 562 406 euros (+ 52,7 %), quand le volume du FPIC augmenterait de 58,3 %.

B. LE MONTANT DES PRÉLÈVEMENTS INDIVIDUELS AU FPIC ET AU FSRIF SERA DÉSORMAIS PLAFONNÉ À 13 % DES RECETTES FISCALES, AU LIEU DE 11 %

L'**alinéa 3** relève le niveau du plafond, fixé au 3° de l'article L. 2336-3, qui limite le prélèvement global dont peut faire l'objet un ensemble intercommunal, au titre du FPIC de l'année N et du FSRIF de l'année N-1. Celui-ci passerait de 11 % à 13 % des ressources fiscales prises en compte pour le calcul du potentiel financier agrégé.

Initialement, le projet de loi de finances pour 2012 prévoyait de fixer à 15 % ce plafonnement global mais celui-ci avait été abaissé à 10 % dans le cadre de la discussion parlementaire. L'an dernier, un premier relèvement avait déjà porté à 11 % des ressources fiscales ce mécanisme, compte tenu de la montée en puissance année après année du FPIC qui aurait provoqué le plafonnement d'un nombre de plus en plus grand de collectivités.

En 2012, seules six communes ont été plafonnées (Coignières, Vélizy-Villacoublay, Marnes-la-Coquette, Neuilly-sur-Seine, Rungis et Charmont). **En 2013, un ensemble intercommunal et treize communes isolées devaient être plafonnées.**

C. LE SEUIL MINIMAL D'EFFORT FISCAL POUR BÉNÉFICIER DES REVERSEMENTS DU FPIC EST RELEVÉ DE 0,75 À 0,85

L'**alinéa 4 (II) de cet article** ajuste le niveau minimal d'effort fiscal exigé d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée pour bénéficier du FPIC. Le critère de l'effort fiscal intervient, en effet, dans la détermination de l'éligibilité à la redistribution et dans le calcul de la répartition avec une pondération de 20 %.

Initialement fixé à 0,5, ce seuil minimal avait été relevé l'an dernier, à l'initiative de la Rapporteuse spéciale et des commissaires membres du groupe SRC, pour atteindre 0,75. L'article 112 de la loi de finances pour 2013 (n° 2012-1509 du 29 décembre 2012) avait, par ailleurs, procédé à deux modifications mineures dans la formule de calcul utilisée.

Sur cette base, 38 collectivités (représentant 63 735 habitants) avaient été exclues, en 2013, du bénéfice du FPIC, dont 28 communes isolées. Il s'agit, pour la plupart, d'ensembles intercommunaux de taille limitée et de très petites communes situés en zone rurale.

**COLLECTIVITÉS EXCLUES DU REVERSEMENT FPIC EN 2014 PAR L'EFFORT FISCAL (EF)
INFÉRIEUR OU ÉGAL À 0,85**

Type de collectivités	Nb ayant un EF insuffisant (inférieur ou égal à 0,85)	Nb exclus par la condition sur l'EF du reversement	Population DGF des collectivités exclues par l'EF
Ensembles intercommunaux	228	46	232 439
Communes isolées	218	50	14 568
Total	446	96	247 007

Source : DGCL

Il est proposé de fixer ce seuil d'effort fiscal à 0,85, ce qui aurait pour conséquence de porter à 96 (représentant 247 007 habitants) le nombre de collectivités exclues. **La Rapporteuse spéciale souligne l'effet très limité de cette mesure et elle proposera d'aller plus loin**, dans le cadre de la discussion parlementaire.

**II. LE FSRIF EST PLUS PROFONDÉMENT RÉAMÉNAGÉ AFIN DE
RAPPROCHER SON FONCTIONNEMENT DE CELUI DU FPIC**

Créé par l'article 14 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, le FSRIF est le plus ancien dispositif de péréquation horizontale communale, et le seul existant à l'échelle d'une région. Il a toutefois été remanié au cours des deux dernières années, par l'article 145 de la loi de finances pour 2012 (n° 2011-1977 du 28 décembre 2011), puis par l'article 112 de la loi de finances pour 2013 ⁽¹⁾.

Le volume du FSRIF sera ainsi relevé progressivement, conformément à la trajectoire votée il y a deux ans, pour passer de 210 millions d'euros en 2012 à 230 millions d'euros en 2013, 250 millions d'euros en 2014 et 270 millions d'euros en 2015 (soit une hausse de 28,6 % en quatre ans).

(1) Le VII de cet article prévoyait également que le Gouvernement transmette au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2013, un rapport d'évaluation du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France. Ce rapport devait analyser les effets péréquateurs du fonds au regard de l'objectif de réduction des écarts de ressources entre les communes de la région d'Île-de-France et proposer les modifications nécessaires, en particulier quant aux critères de prélèvement et au niveau du plafonnement des contributions, afin de contribuer à réduire les inégalités entre les communes de la région d'Île-de-France. À la date du 24 octobre 2013, il n'avait toujours pas été transmis à l'Assemblée nationale.

A. LE CRITÈRE DU REVENU PAR HABITANT EST INTRODUIT POUR DÉTERMINER LES PRÉLÈVEMENTS INDIVIDUELS

Les alinéas 6 à 10 (1° du III) du présent article réaménagent les modalités de prélèvement du FSRIF, afin de permettre l'introduction de ce critère transversal de charges.

Depuis la réforme de 2012 qui a introduit la possibilité d'être à la fois contributrices et bénéficiaires, **des communes relativement riches, mais aux charges importantes, peuvent être prélevées pour alimenter ce fonds.** Ainsi l'an dernier, sur les quatorze communes à la fois contributrices et bénéficiaires au titre du FSRIF, douze ont été prélevées parce que leur potentiel financier par habitant dépassait de 20 % la moyenne régionale, alors qu'elles assumaient parallèlement des charges élevées se traduisant par un indice synthétique de ressources et de charges supérieur à l'indice moyen.

PROFIL DES COMMUNES BÉNÉFICIAIRES ET PRÉLEVÉES AU TITRE DU FSRIF

(données 2012 ; montants en euros sauf mention contraire)

	Potentiel financier par habitant	Part des logements sociaux	Revenu par habitant	Indice synthétique
Communes bénéficiaires et prélevées au titre du FSRIF	1 800,19	49,42 %	10 356,36	1,301166
Moyenne régionale	1 477,66	25,34 %	16 706,17	1,198836

Source : Rapport du Gouvernement au Parlement évaluant les effets péréquateurs des dotations de péréquation verticale et du FSRIF, octobre 2012

Pour la première année de prélèvement, ces communes ont bénéficié d'un abattement de 50 % de leur contribution ; depuis 2013 toutefois, elles contribuent à plein au FSRIF et dix d'entre elles ont vu leur contribution augmenter de plus de 10 % entre 2012 et 2013.

Certaines communes, comme Corbeil-Essonnes, ont perdu leur éligibilité au FSRIF en 2012 et se sont vu appliquer une garantie de sortie de 50 % du montant attribué en 2011. Elles ne bénéficient plus de ce dispositif depuis 2013 et sont devenues contributrices nettes à hauteur de 508 256 euros.

Deux autres communes – Gennevilliers et Nanterre – ont bénéficié en 2012 du régime dérogatoire prévu au d du 2° du II de l'article L. 2531-13 qui plafonnait le montant de leur prélèvement au niveau de l'attribution reçue ⁽¹⁾. Elles ont ainsi contribué, cette année, pour respectivement 1 887 310 et 4 349 614 euros.

(1) L'article 112 de la loi de finances pour 2013 a substitué à ce mécanisme un abattement de 50 % en 2013 et 25 % en 2014.

Afin de prendre en compte la situation spécifique de ces communes relativement riches mais qui ont aussi des charges plus importantes que la moyenne régionale, **l'alinéa 9** introduit le revenu par habitant pour déterminer les communes contributrices et le montant prélevé. Ce critère est quantifié sur la base de l'écart à la moyenne régionale. Il est pondéré à 20 % et pris en compte au travers d'un indice synthétique qui repose, pour le reste, sur l'écart à la moyenne régionale du potentiel financier par habitant – c'est-à-dire la richesse – de la commune.

La rapporteure spéciale observe que ce changement de clef de répartition entraînera des transferts de contributions parfois importants entre les communes contributrices. Il pourrait être envisagé, dès lors, de lisser la progression des contributions.

B. LES MODALITÉS DE PLAFONNEMENT DES CONTRIBUTIONS AU FSRIF SONT REVUES

Dans leur rédaction actuelle, les articles L. 2336-3 et L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales prévoient **plusieurs mécanismes distincts pour limiter la contribution versée par une commune francilienne au titre de la péréquation horizontale** :

– le **prélèvement global** dont peut faire l'objet un ensemble intercommunal, **au titre du FPIC de l'année N et du FSRIF de l'année N-1, est soumis à un plafond** fixé, depuis la loi de finances pour 2013, à 11 % des ressources fiscales prises en compte pour le calcul du potentiel financier agrégé (cf. *supra*) ;

– le **prélèvement au titre du FSRIF ne peut excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement** de la commune constaté dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ;

– **ce prélèvement ne peut excéder 130 % (en 2013) de la contribution de la commune en 2009** : si la contribution excède ce montant, alors celle-ci fait l'objet d'un écrêtement (en 2012, 34 des 137 communes contributrices voient ainsi leur contribution plafonnée) ;

– enfin, comme déjà évoqué, les communes nouvellement contributrices en 2012 au fonds se voient appliquer un abattement de 50 % en 2013 et 25 % en 2014 sur leur contribution ; en 2012, 69 communes étaient concernées par ce mécanisme.

1. Par cohérence avec le FPIC, le plafond du prélèvement au titre du FSRIF est relevé de 10 à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement

• **L'alinéa 13 de cet article** procède au relèvement du plafond limitant le montant du prélèvement opéré sur les communes franciliennes au titre du FSRIF. Cette modification était déjà prévue dans le projet de loi de finances pour 2013 mais elle avait été supprimée par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, à l'initiative de nos collègues Pupponi, Goua et Kossowski, relayant une position commune adoptée par le bureau de Paris métropole.

À l'heure actuelle, ce prélèvement ne peut excéder 10 % du montant des **dépenses réelles de fonctionnement** – la base n'est donc pas la même que pour le plafonnement global FPIC/FSRIF qui repose sur les ressources fiscales – de la commune constaté dans le compte administratif afférent à **l'avant-dernier exercice**. En 2012, 7 des 137 communes contributrices au FPIC ont ainsi vu leur contribution plafonnée : Rungis, Le Mesnil-Amelot, Puteaux, Vélizy-Villacoublay, Coignières, Courbevoie et Moussy-le-Vieux.

Ces communes se caractérisent par un niveau élevé de potentiel financier par habitant (plus de deux fois supérieur à la moyenne régionale et même, pour l'une d'entre elles, douze fois supérieur à la moyenne régionale) et par un niveau de charges relativement bas. Parmi ces sept communes, trois ont un prélèvement qui ne dépasse pas 6 % de leurs recettes de fonctionnement et quatre un prélèvement représentant environ 7 % de ces mêmes recettes.

PROFIL DES COMMUNES BÉNÉFICIAIRES DU PLAFONNEMENT DRF AU TITRE DU FSRIF

(données 2012 ; montants en euros sauf mention contraire)

	Potentiel financier par habitant	Part des logements sociaux	Revenu par habitant	Indice synthétique
Communes bénéficiaires et prélevées au titre du FSRIF	3 359,32	26,39 %	18 906,10	0,701120
Moyenne régionale	1 477,66	25,34 %	16 706,17	1,198836

Source : Rapport du Gouvernement au Parlement évaluant les effets péréquateurs des dotations de péréquation verticale et du FSRIF, octobre 2012

Compte tenu de la montée en puissance du FSRIF au cours des deux prochaines années, ces sept communes contribueront peu à la progression du fonds puisque dès 2012 leur contribution a été plafonnée à 10 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement quels que soient leur potentiel financier par habitant et leurs ressources réelles de fonctionnement. Ce plafonnement crée un manque à gagner, compensé par les autres communes qui sont davantage prélevées pour financer la progression du fonds.

Afin d'éviter que le coût de ce plafonnement ne pèse trop fortement sur les autres communes contributrices, le niveau de ce plafonnement serait relevé à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement à compter de l'exercice 2014.

- Sur la base des simulations transmises à la rapporteure générale, **les effets du relèvement de ce plafond se révèlent toutefois très ambigus** ; alors que les contributions de Rungis, du Mesnil-Amelot, ou de Moussy-le-Vieux augmentent, celles de Courbevoie et de Coignières baissent très fortement. Les communes de Puteaux et de Vélizy-Villacoublay sont dans une situation intermédiaire – la première voit sa contribution légèrement augmenter et la seconde légèrement baisser – mais, compte tenu de l'augmentation du volume du FSRIF entre 2013 et 2014, elles sont également gagnantes.

SITUATION EN 2014 DES COMMUNES BÉNÉFICIAIRES DU PLAFONNEMENT DRF AU TITRE DU FSRIF

(en euros)

	Revenu par habitant	Potentiel financier par habitant	Contribution FSRIF 2013	Contribution FSRIF 2014 (prévision)	Évolution 2014/2013
Coignières	13 233,35	2 682,64	848 271	511 371	- 39,72 %
Courbevoie	20 643,56	2 626,67	12 561 835	11 095 557	- 11,67 %
Vélizy-Villacoublay	17 635,35	3 565,72	4 387 331	4 336 338	- 1,16 %
Puteaux	18 452,78	4 178,56	12 340 406	12 673 326	+ 2,70 %
Moussy-le-Vieux	15 341,14	2 964,15	139 599	149 480	+ 7,0 %
Le Mesnil-Amelot	10 963,64	19 195,57	252 557	276 833	+ 9,61 %
Rungis	18 581,91	6 650,86	2 137 843	2 351 627	+ 10,00 %

Source : DGCL

La Rapporteuse spéciale a interrogé les services de la DGCL afin de mieux comprendre les déterminants de ce phénomène assez inattendu. Elle proposera d'ici l'examen en séance publique de corriger le dispositif du projet de loi.

2. L'architecture dynamique du FSRIF et l'introduction du critère de revenu imposent d'assouplir le mécanisme de lissage qui limitait la croissance du prélèvement d'une année sur l'autre

Le souci d'éviter des reports des charges supplémentaires des communes les plus prélevées sur d'autres, moins riches, justifie également d'adapter le niveau du plafond qui limite la progression de la contribution d'une commune par rapport à son niveau de 2009. Le *b* du 2° du II de l'article L. 2531-13 précise en effet que le prélèvement annuel au titre du FSRIF ne peut excéder **120 % en 2012, 130 % en 2013, 140 % en 2014 et, à compter de 2015, 150 % du montant du prélèvement opéré au titre de l'année 2009.**

L'alinéa 15 du présent article remplace ce plafond révisable, calculé par rapport à un montant de référence vieux de quatre ans, par **une formule plus simple limitant la progression à 150 % du prélèvement opéré au titre de l'année précédente.**

Si la Rapporteuse spéciale partage le souci du Gouvernement d'encadrer la progression en valeur absolue des contributions de certaines collectivités, elle s'inquiète du risque que ce mécanisme n'aboutisse *in fine* à limiter la portée de l'introduction d'un critère de charge. En effet, certaines communes, très concernées par le critère de charge, n'enregistrent qu'une réduction très faible de leur contribution en 2014 : ainsi, à La Garenne-Colombes, la contribution versée en 2013 atteignait 1 151 euros et elle passe à 1 727 euros en 2014. Cette situation pourrait s'expliquer par le report de charges depuis les contributeurs les plus importants – qui bénéficient du plafonnement – dans un fonds comme le FSRIF, dont le montant est fixé à l'avance.

3. Il est mis fin au dispositif pour les communes primo contributrices nettes, initié en 2012 et réaménagé l'an dernier

À l'initiative de notre collègue Roland Muzeau, l'Assemblée nationale avait adopté, en loi de finances pour 2012, **un mécanisme spécifique de plafonnement du prélèvement au titre du FSRIF lorsqu'une commune est à la fois bénéficiaire et contributrice** à ce fonds – codifié au 2° du II de l'article L. 2531-13. Ce mécanisme était destiné à assurer une entrée en vigueur progressive des modifications du FSRIF introduites en 2012, et notamment de la possibilité d'être à la fois bénéficiaire et contributeur. En 2012, deux communes – Gennevilliers et Nanterre – avaient bénéficié de cette mesure.

Le projet de loi de finances pour 2013 avait proposé de limiter l'effet du plafonnement, en lui appliquant un abattement de la moitié. Sur proposition⁽¹⁾ du Rapporteur général, il a été décidé une mise en extinction progressive de ce mécanisme à compter de 2014 : l'abattement de 50 % en 2013 était ramené à 25 % en 2014.

L'alinéa 11 du présent article anticipe l'extinction de cet abattement en le supprimant dès l'année prochaine.

III. L'ARTICULATION ENTRE LE FSRIF ET LE FPIC N'EST PAS AMÉLIORÉE

Au cours de l'année écoulée, un groupe de travail socialiste, radical et citoyen a été créé à l'Assemblée nationale pour formuler des recommandations sur la péréquation. Il avait conclu à la nécessité de relever le niveau de plafonnement propre au FSRIF et de mieux articuler celui-ci avec le fonds national de péréquation intercommunale et communale – le FPIC.

En effet, le mécanisme francilien interagit avec le FPIC :

– d'une part, la somme des prélèvements FSRIF de l'année précédente et FPIC de l'année ne peut excéder 11 % des ressources fiscales ; en cas d'activation de ce plafonnement global, la minoration pèse sur le prélèvement au titre du FPIC afin de préserver l'alimentation du mécanisme de solidarité francilien ;

(1) Sous-amendement n° II-717 à l'amendement n° II-537 rect. au projet de loi de finances pour 2013 (n° 235).

– d’autre part, le prélèvement dû au titre du FPIC par une commune membre d’un EPCI qui serait par ailleurs contributrice l’année précédente au FSRIF est minoré du montant de la contribution au titre du FSRIF – les sommes ainsi écrêtées sont alors acquittées par le groupement en lieu et place de ses communes.

La Rapporteure spéciale s’interroge plus particulièrement sur ce premier mécanisme d’articulation, qui revient à faire passer les contributions au titre du FSRIF avant celles alimentant le FPIC : compte tenu de la montée en puissance du fonds national, elle estime que le risque est réel de voir la péréquation francilienne s’exercer au détriment de la solidarité nationale.

Le projet de loi ne comporte pas de disposition sur ce point. Il ne corrige donc pas la pratique retenue par l’administration⁽¹⁾. **Cette situation aboutit pourtant à un report du coût du plafonnement sur les communes et les ensembles intercommunaux situés en dehors de l’Île-de-France, ce qui apparaît profondément inéquitable et difficilement tenable dans la mesure où le volume du FPIC augmente beaucoup plus vite que celui du FSRIF.**

*
* *

La Commission examine l’amendement n° II-CF 29 de la Rapporteure spéciale.

Mme Christine Pires Beaune, Rapporteure spéciale. Cet amendement modifie la répartition de droit commun du prélèvement au titre du FPIC. Il prévoit que la répartition interne, au sein d’un EPCI contributeur, ne concernerait que les seules communes membres dont le potentiel financier est supérieur à 0,9 fois la moyenne nationale. Il permettrait ainsi d’éviter que les communes pauvres au sein d’un EPCI riche soient obligées de contribuer au FPIC, alors qu’elles n’auraient pas été prélevées si elles étaient demeurées communes isolées.

M. François Pupponi. Cet amendement va dans le bon sens, notamment pour régler la situation de certaines communes de la région d’Île-de-France. Il conviendra à ce sujet d’examiner les moyens d’améliorer l’articulation entre le FPIC et FSRIF.

(1) Voir par exemple la circulaire du 18 avril 2013 relative au fonds de solidarité des communes de la région d’Île-de-France (FSRIF) pour l’exercice 2013. Le 3° du I de l’article L.2336-3 dispose que « la somme des prélèvements opérés en application du 2° du présent I et de ceux supportés par les communes en application de l’article L. 2531-13 au titre de l’année précédente ne peut excéder, pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune mentionnés au 1° du présent I, 11 % du produit qu’ils ont perçu au titre des ressources mentionnées aux 1° à 5° du I de l’article L. 2336-2. » *Le plafonnement s’applique à la somme des prélèvements au titre du FPIC de l’année n et au titre du FSRIF de l’année n-1. Comme le prélèvement au titre du FSRIF a été notifié l’année précédente, il n’est plus possible de le modifier. L’administration en tire la conséquence que c’est la contribution au titre du FPIC de l’année n qui doit être modifiée.*

Mme Christine Pires Beaune, Rapporteur spéciale. J'ai demandé à la direction générale des collectivités locales de nous faire parvenir des simulations à ce sujet.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement n° II-CF 26 de la Rapporteur spéciale.

Mme Christine Pires Beaune, Rapporteur spéciale. Le présent amendement propose de porter le seuil d'effort fiscal de 0,85 à 0,9, ce qui excluait environ 31 collectivités isolées de plus par rapport au projet gouvernemental.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement n° II-CF 28 de la Rapporteur spéciale.

Mme Christine Pires Beaune, Rapporteur spéciale. Le présent amendement réintroduit l'élévation au carré du produit de l'indice synthétique afin d'améliorer la répartition de la charge de l'augmentation de l'enveloppe entre les contributeurs. Sur la base des simulations qui m'ont été transmises, il semble que le dispositif prévu par l'article 73 sur le FSRIF présente des anomalies, comme le détaille mon rapport spécial. C'est en particulier le cas pour les communes très riches, qui atteignent le plafond de 10 % des dépenses réelles de fonctionnement : alors que les contributions de Rungis ou du Mesnil-Amelot augmentent, celles de Courbevoie et de Coignières baissent très fortement. Pour remédier à ces anomalies, je propose de réintroduire l'élévation au carré dans la formule mathématique utilisée pour répartir le prélèvement au titre du FSRIF.

M. François Pupponi. Cet amendement est une excellente proposition. Nous proposons avec l'amendement n° II-CF 21 d'aller un peu plus loin. Il s'agissait de modifier les modalités de plafonnement et de lissage de l'augmentation des contributions au FSRIF pour les communes qui y contribuent fortement, afin de rendre cette augmentation, qui peut effectivement être significative d'une année sur l'autre, compatible avec l'évolution globale du fonds. L'examen en séance publique permettra sans doute de régler ces situations.

Mme Christine Pires Beaune, Rapporteur spéciale. Ces remarques sont justifiées. Cet amendement, avec l'élévation au carré, règle un premier problème. Nous aurons l'occasion, pour l'examen en séance publique, de voir l'ensemble de la problématique.

M. Marc Goua. Je prends note de cette proposition d'études et retire l'amendement n° II-CF 21.

La Commission adopte l'amendement.

L'amendement n° II-CF 21 est retiré.

Puis la Commission adopte l'article 73.

*
* *

Après l'article 73

La Commission examine l'amendement n° II-CF 20 de M. Marc Goua.

M. Marc Goua. L'article 14 du projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles prévoit l'instauration à compter du 1^{er} janvier 2014 d'un fonds de péréquation des départements de la région d'Île-de-France. Néanmoins, le projet de loi de finances, tel que présenté par le Gouvernement, ne prévoit pas à ce stade les modalités de mise en place de ce fonds. Ce fonds a pour objectif de renforcer les solidarités au sein de la région d'Île-de-France entre des départements très inégaux en termes de richesses et de charges sociales. Cet amendement se propose donc, sur la base de travaux réalisés au sein de Paris métropole et en lien avec les présidents des conseils généraux d'Île-de-France, de proposer un dispositif afin de pallier cette absence.

Mme Christine Pires Beaune, Rapporteuse spéciale. Votre amendement définit le montant et les critères d'un nouveau fonds de péréquation, le FDRIF, dont le principe a été posé par le projet de loi « métropoles ». D'après mes informations, l'État et Paris métropole ont engagé une étroite concertation depuis plusieurs mois pour définir les caractéristiques de ce fonds. Cette concertation devrait déboucher, d'ici l'examen en séance publique, sur le dépôt d'un amendement par le Gouvernement. Par conséquent, si je suis d'accord avec la volonté de Marc Goua de procéder sans plus attendre à la création du fonds, je préférerais attendre le résultat final de la concertation.

L'amendement n° II-CF 20 est retiré.

*
* *

Article 74 :
**Pérennisation de la dotation spéciale de construction et d'équipement
des établissements scolaires à Mayotte**

Texte du projet de loi :

L'article L. 2564-27 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « en 2012 et 2013 » sont supprimés ;

2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

a) À la première phrase, les mots : « 10 682 774 € pour l'année 2012 » sont remplacés par les mots : « 10 281 684 € pour l'année 2014 » ;

b) À la seconde phrase, les mots : « l'année suivante » sont remplacés par les mots : « les années suivantes » ;

3° Les troisième et quatrième alinéas sont ainsi rédigés :

« Les crédits de la dotation sont attribués chaque année par le représentant de l'État aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale exerçant la compétence relative à la construction et à la rénovation des établissements scolaires, sous forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements individualisés relatifs à la construction ou à la rénovation d'établissements scolaires.

« La subvention ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge par l'État tout ou partie des dépenses de fonctionnement courant des établissements scolaires, telles que les frais de rémunération des personnels, les dépenses d'entretien et de fourniture et les frais de fonctionnement divers correspondant aux compétences de la collectivité. » ;

4° Après le quatrième alinéa sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« Ces subventions doivent être notifiées en totalité au cours du premier trimestre de l'année civile.

« Un décret fixe les modalités d'application du présent article. »

Observations et décisions de la Commission :

L'article 74 du projet de loi de finances pour 2014 vise à accompagner durablement les évolutions démographiques de Mayotte à la fois en pérennisant la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires et en modifiant son mode d'attribution.

IV. UN ENGORGEMENT DES INFRASTRUCTURES SCOLAIRES LIÉ AU DYNAMISME DÉMOGRAPHIQUE MAHORAI

A. UN PROCESSUS DE DÉPARTEMENTALISATION LANCÉ EN 2010

1. Une départementalisation « progressive et adaptée »

Intervenue le 31 mars 2011 sur la base de la loi organique du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte et de la loi du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, la départementalisation du territoire mahorais a mis en place un transfert de compétences « progressif et adapté » entre l'État et Mayotte. Le législateur a ainsi distingué les domaines pour lesquels l'application du droit commun était écartée, de ceux où le droit commun était appliqué et adapté soit immédiatement, soit par le biais d'ordonnances.

L'application du droit commun a été écartée, sans report, notamment concernant la compétence départementale en matière de construction et d'entretien des collèges et la compétence régionale en matière de construction et d'entretien des lycées. Ce choix vise notamment à faire face aux défis posés par la forte progression des effectifs scolaires associée à un manque structurel d'infrastructures.

2. Un besoin structurel d'infrastructures scolaires

Le dynamisme démographique mahorais est à l'origine de fortes tensions sur les effectifs des élèves scolarisés à Mayotte au niveau des classes maternelles et élémentaires. En dépit d'une légère diminution entre 2010 et 2012, ces effectifs ont connu une hausse de 59,2 % en maternelle et de 17,8 % dans les classes élémentaires entre 2003 et 2010. À court terme, 379 classes supplémentaires seraient nécessaires uniquement pour l'école primaire selon les données du projet de loi de finances pour 2014.

Les collectivités territoriales mahoraises ont confié au syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM) la construction des écoles du premier degré. Ce dernier perçoit les cotisations des communes et les dotations de l'État afin de procéder à la construction de nouvelles infrastructures, mais également pour rénover le stock existant. En effet, les très mauvaises conditions de sécurité et d'hygiène ne permettent pas d'accueillir les élèves dans des conditions décentes, ni de leur proposer un enseignement effectif en raison de la quasi-inexistence des moyens pédagogiques de fonctionnement (livres, cahiers, fournitures...) dans certains établissements.

B. UNE DOTATION SPÉCIFIQUE CRÉÉE EN 2002

1. La dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires

Allouée aux communes *via* le SMIAM, la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES), représentant 10,4 millions d'euros en 2013, traduit la volonté d'une participation budgétaire de l'État pour soutenir les communes mahoraises. Celles-ci sont dans une situation financière d'autant plus fragile que le niveau des rentrées fiscales à partir du 1^{er} janvier 2014 est encore incertain comme l'a montré le rapport d'information « *Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis* » publié par la commission des Lois du Sénat en juillet 2012 ⁽¹⁾.

Pour accompagner les besoins de construction des infrastructures scolaires, la DSCEES a été créée par l'article 6 de l'ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du régime communal, à la coopération intercommunale, aux conditions d'exercice des mandats locaux à Mayotte et modifiant le code général des collectivités territoriales. Malgré sa codification à l'article L. 2572-65 du code général des collectivités territoriales, la DSCEES n'a en revanche pas de caractère permanent et a été reconduite par périodes successives.

Instaurée pour la période 2003-2007 à hauteur de 3,5 millions d'euros par an, la dotation a été prolongée pour un an par l'article 105 de la loi de finances pour 2008, puis pour trois ans par l'article 158 de la loi de finances pour 2009. L'article 176 de la loi de finances pour 2011 a par la suite majoré le montant de la dotation de 5 millions d'euros supplémentaires tout en améliorant sa gestion et sa prévisibilité. La DSCEES est régie par l'article L. 2564-27 du code général des collectivités territoriales depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2011-1708 du 1^{er} décembre 2011 relative à l'application à Mayotte des deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales.

2. La nécessité de renforcer la DSCEES

Cependant, les besoins des communes mahoraises en matière de constructions scolaires nécessitent un accompagnement et une visibilité sur le long terme. En outre, la marge de manœuvre laissée au SMIAM dans la réalisation des programmes de construction n'offre pas le cadre adéquat pour un suivi et un contrôle rigoureux de la part de l'État. Un rapport conjoint des Inspections générales de l'administration et de l'éducation nationale réalisé en 2013 a d'ailleurs souligné le caractère inadapté de la gestion du SMIAM.

(1) Rapport d'information n° 675 de MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, publié le 18 juillet 2012.

V. LA PÉRENNISATION DE LA DOTATION ET LA MODIFICATION DE SON MODE D'ATTRIBUTION

Le présent article modifie l'article L.2564-27 du code général des collectivités territoriales.

A. LA PÉRENNISATION DE LA DOTATION

L'**alinéa 1^{er}** du présent article consacre le caractère permanent de la DSCEES en supprimant les mots « en 2012 et 2013 ».

L'**alinéa 2** de l'article modifie le montant de la dotation pour l'année 2014 en le portant à 10 281 684 euros et remplace les mots « l'année suivante » par « les années suivantes ».

Le coût de la dotation pour 2014 a ainsi été évalué sur la base de son montant en 2013 rapporté au taux d'évolution de la population scolarisée mahoraise entre 2011 et 2012, soit une diminution de 1,68 %.

B. LA MODIFICATION DU MODE D'ATTRIBUTION DE LA DOTATION

L'**alinéa 3** modifie le mode d'attribution de la dotation spéciale en reprenant le modèle des financements au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux basés sur une logique de subventions de projets. Le représentant de l'État attribuera ainsi chaque année, soit au SMIAM (pour les nouvelles constructions et les grosses réparations), soit directement aux communes (pour l'entretien courant des écoles existantes) les crédits de dotation.

L'**alinéa 4** de l'article précise que « *la subvention ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge par l'État tout ou partie des dépenses de fonctionnement courant des établissements scolaires [...]* ». En réponse aux conclusions du rapport conjoint des Inspections générales de l'administration et de l'éducation nationale, cet alinéa prévoit aussi de circonscrire strictement l'utilisation de la dotation à la rénovation et à la construction d'établissements scolaires.

L'**alinéa 5** du présent article dispose que « *ces subventions doivent être notifiées en totalité au cours du premier trimestre de l'année civile* ».

Enfin l'**alinéa 6** de l'article renvoie à un décret le soin de fixer ses modalités d'application.

*

* *

La Commission adopte l'article 74.

*

* *

**ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE
SPÉCIALE**

15 octobre 2013

Ministère de l'Intérieur – Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Serge Morvan, directeur
- Mme Virginie Duhamel-Fouet, chef du bureau de la fiscalité locale
- Mme Lucie Rigaux, adjointe au chef du bureau du financement des transferts financiers de compétences
- M. François Lafond, chef du bureau des concours financiers de l'État

17 octobre 2013

- Mme Sylvie Escande-Vilbois, inspectrice générale de l'administration
- M. Éric Gissler, inspecteur général des finances

22 octobre 2013

Association des départements de France (ADF)

- M. Claudy Lebreton, président
- M. Yves Ackermann,

Assemblée des Communautés de France (AdCF)

- M. Charles-Éric Lemaigen, président délégué aux finances AdCF et président de la communauté d'agglomération d'Orléans Val-de-Loire
- M. Nicolas Portier, délégué général
- Mme Claire Delpech, responsable finances et fiscalité
- M. Atte Oksanen, chargé des relations avec le Parlement

Association des régions de France (ARF)

- M. Alain Rousset, président
- M. Gilles Mergy, délégué général
- M. Jérôme Larue, conseiller

23 octobre 2013

Association des maires de grandes villes de France (AMGVF)

- M. Jean-Claude Boulard, maire du Mans, président de la commission des Finances
- Mme Marietta Karamanli, députée de la Sarthe
- M. Franck Claeys, directeur Économie-Finances
- Mme Caroline Porot, chargée des relations institutionnelles

24 octobre 2013

Association des maires de France (AMF)

- M. Philippe Laurent, président de la commission Finances et fiscalité locales
- Mme Claire Gekas, conseillère technique au département finances
- M. Alexandre Touzet, chargé de mission relations avec le Parlement