

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234) :
- Examen et vote des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et du compte spécial *Avances aux collectivités territoriales*, et des articles 58 et 59, rattachés (Mme Christine PIRES BEAUNE, Rapporteure spéciale) 2
- Présences en réunion 9

Mardi

4 novembre 2014

Séance de 18 heures 45

Compte rendu n° 33

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de
M. Dominique Lefebvre,
Vice-président**



La Commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234).

Après l'audition de Madame Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, et de M. André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale (voir le compte rendu de la commission élargie du 4 novembre 2014 à 16 heures 15 ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, le compte spécial Avances aux collectivités territoriales et les articles 58 et 59, rattachés.

*Suivant l'avis favorable de Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale, la Commission **adopte** les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales.*

La Commission examine ensuite le compte spécial Avances aux collectivités territoriales.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure spéciale, elle **adopte** le compte spécial Avances aux collectivités territoriales.*

La Commission examine ensuite les articles 58 et 59, rattachés.

Article 58 : Règles de répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales

La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF132 de M. Yann Galut.

M. Régis Juanico. Comme vous le savez, dans le groupe de travail du Comité des finances locales – CFL – de juillet dernier, qui était consacré à la préparation du projet de loi de finances pour 2015, les représentants des départements ont fait part de leur inquiétude concernant l'augmentation concomitante de la participation des départements à l'effort de redressement des finances publiques, de 1 milliard d'euros en 2015, mais aussi de la péréquation verticale. Le présent projet de loi de finances propose une augmentation des dotations de péréquation verticale des départements supérieure à celle de l'année dernière, cette augmentation étant financée par les départements eux-mêmes *via* les variables d'ajustement et le complément de garantie de la dotation globale de fonctionnement – DGF. Le présent amendement vise à proposer une solution intermédiaire : l'augmentation est la même que celle de l'année dernière, le CFL pouvant décider d'aller au-delà lors de l'examen de la répartition de la DGF 2015.

Mme la rapporteure spéciale. Je rappellerai d'abord qu'exceptionnellement cette année, le CFL ne s'est pas prononcé sur la baisse des dotations aux collectivités, y compris sur la répartition de la baisse des dotations aux départements, puisqu'il a refusé de le faire à la majorité. Je suis défavorable à l'amendement, qui propose de diviser par deux la progression de la péréquation aux départements : comme on double également la péréquation pour le bloc communal, je préférerais qu'on conserve le parallélisme. Surtout, la ministre et le secrétaire d'État viennent de confirmer durant la réunion de la commission élargie que le fonds de solidarité des départements sera reconduit. Je crois que l'Association des départements de France – ADF – que j'ai auditionnée, tient surtout à la reconduction du fonds de solidarité et ces 20 millions d'euros de péréquation supplémentaires vont profiter aux départements les plus défavorisés.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

L'amendement est retiré.

*La Commission **adopte** l'article 58.*

Article 59 : Modification des règles de contribution au Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France

La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF89 de M. Gilles Carrez.

M. Éric Woerth. Il s'agit, comme je le disais lors de la réunion de la commission élargie, de limiter la progression par commune du Fonds de péréquation des recettes intercommunales — FPIC — et du Fonds national de solidarité des communes de la région d'Île-de-France — FSRIF — à 150 % du montant de l'année précédente, car une augmentation de plus de 50 % du montant est très difficile à gérer pour une collectivité.

Mme la rapporteure spéciale. Je suis défavorable à cet amendement, qui porte sur le FPIC et s'inspire du fonctionnement du FSRIF. En effet, trois mécanismes de plafonnement sont déjà applicables au FPIC : l'annulation du prélèvement pour les cent cinquante premières communes qui émargent à la dotation de solidarité urbaine — DSU — cible ; la réduction de 50 % pour les cent suivantes ; enfin, un plafonnement plus global, puisqu'il concerne à la fois le FPIC et le FSRIF, porté l'année dernière de 11 à 13 % de la contribution globale. Je ne souhaite donc pas que l'on crée un quatrième plafonnement et je préfère qu'on en reste aux mécanismes existants.

M. Éric Woerth. Rien n'empêche ce fonds d'augmenter de manière totalement déraisonnable pour les collectivités. Personne ne nie que la solidarité est nécessaire et personne ne remet en cause le FPIC. Mais les situations sont de plus en plus tendues, les collectivités sont à la fois moins dotées et doivent faire face à davantage de charges, auxquels s'ajoute un impôt — parce qu'en fait, c'est un impôt — de solidarité entre communes. Mais il augmente de façon totalement déraisonnable et irresponsable. Comme les collectivités qui reçoivent sont plus nombreuses que celles qui contribuent, je comprends que l'argument a peu de chances d'être entendu, mais il faut quand même trouver simplement un peu d'équité et de soutenabilité.

Mme la rapporteure spéciale. Je confirme les propos que j'ai tenus au début de la réunion de la commission élargie : l'effort que l'on demande a été inscrit dans la loi de 2011 et nous en sommes parvenus aujourd'hui à l'avant-dernière marche. À l'issue du processus, on sera parvenu à 2 %, soit 1 milliard d'euros. J'ai conscience que c'est un effort supplémentaire que l'on demande mais il ne faut pas oublier non plus que l'effort d'économie est demandé à toutes les collectivités, y compris les plus défavorisées.

*La Commission **rejette** l'amendement, puis **adopte** l'article 59.*

Après l'article 59

La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF208 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Cet amendement fait écho à un amendement commun que nous avons adopté en séance et qui a créé cette dotation de soutien aux collectivités locales pour la transition écologique. Il ne s'agit pas vraiment de relancer un débat sur un amendement supplémentaire, mais de revenir sur cet amendement que nous avons adopté ensemble, et sur son fléchage et sa destination. Le débat sur ce point a été ébauché lors de la réunion de la

commission élargie et j'y reviens pour faire écho aux propos du Gouvernement, dans l'hémicycle, quand nous avons discuté de cet amendement. Il s'agit de vérifier comment valider juridiquement l'orientation qui avait été prise, à savoir trois cibles : la transition énergétique, le soutien des centres-bourgs et l'installation des populations nouvelles. Durant la réunion de la commission élargie, certains se sont exprimés en faveur d'une limitation du fléchage, alors qu'il me paraît essentiel qu'on donne un véritable sens à cette dotation. Les collectivités disposent déjà par ailleurs d'autres moyens pour investir sur des politiques plus générales. Il faudrait leur donner le signal d'une priorité politique, après l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique, au moins sur une partie des investissements, qui, au fond, est assez faible par rapport à l'ensemble.

Mme la rapporteure spéciale. Je vais prendre l'exemple de la dotation d'équipement des territoires ruraux – DETR –, qui est répartie par enveloppes au sein de chaque département, le préfet étant chargé de la répartition avec une commission d'élus. L'an dernier, les circulaires préfectorales donnaient notamment pour consigne de financer, parmi quatre financements prioritaires, les maisons de services au public et les maisons de santé en faisaient également partie. Or, dans certains départements, il n'y avait pas de projet-type. La DETR a été néanmoins dépensée sur des projets utiles. Ainsi, dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, beaucoup de communes ont utilisé la DETR pour faire des aménagements dans le cadre des temps d'activité périscolaire. Par conséquent, à trop vouloir cibler la dépense, on risque de contraindre les élus et de les priver d'une liberté de choix dans les investissements. C'est pour cette raison que dans l'amendement du Gouvernement qui avait été adopté en première lecture, l'adverbe « *notamment* » me convenait, parce que cela permettra ensuite par voie de circulaire préfectorale de donner des priorités sans toutefois empêcher les communes d'aller vers d'autres choix.

M. Pascal Terrasse. Je suis également défavorable à cet amendement, non pas sur le fond, car je pense que le débat devra avoir lieu en séance publique. Je pense néanmoins qu'il existe aujourd'hui toute une série de mesures qui visent à accompagner la transition énergétique. La Caisse des dépôts et consignations – CDC – dispose ainsi de ressources et de crédits. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion d'auditionner le président de la commission de surveillance et le directeur général de la Caisse qui nous ont rappelé combien ces crédits ou ressources affectés étaient mal ou insuffisamment utilisés. Par ailleurs, notre collègue doit savoir que l'État est actuellement en train de discuter avec les régions, notamment au travers des crédits ouverts au titre des contrats de plan État-régions et des fonds structurels européens. Dans ce cadre, la transition énergétique est tout à fait fléchée. On sait que les crédits seront justement ouverts pour 2016, puisque l'année prochaine sera plutôt, de mon point de vue, une année « blanche ». Par ailleurs, comme l'a rappelé notre rapporteure spéciale, les crédits qui sont ouverts auprès des préfets au titre de la DETR seront renforcés cette année. On peut tout à fait imaginer que par notre pouvoir d'évocation, lors du débat en séance, nous puissions rappeler combien il serait utile que les circulaires envoyées aux préfets dans le cadre de la répartition de la DETR puissent tenir compte des remarques formulées par Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Les investissements sur la transition énergétique, en tout cas lorsqu'il s'agit d'énergie mais aussi dans un moindre degré du développement des énergies renouvelables, permettent souvent d'amortir tout ou partie des investissements et ouvrent ainsi des capacités d'investissement supplémentaires. Je pense que c'est l'occasion d'expliquer qu'au lieu d'investir un euro dans ces domaines, il est possible, en fin de compte, d'investir 1,2 ou 1,30 euro. Il y a un effet de levier à saisir. Ensuite, il y a effectivement le mot « *notamment* ». « *Notamment* », ce n'est néanmoins pas exclusivement : c'est une indication. J'aurais préféré « *principalement* », ce qui n'empêchait d'ailleurs pas de faire ce que propose

Pascal Terrasse, mais aurait donné un sens politique à notre action. Enfin, sur la forme, il m'a semblé que le passage relatif au mot « notamment » n'est pas dans le corps de l'amendement même.

Mme la rapporteure spéciale. En effet, ceci n'est mentionné que dans l'exposé sommaire de l'amendement.

M Éric Alauzet. Dès lors, quelle est la portée ?

Mme la rapporteure spéciale. J'aurais dû vous préciser d'emblée que des obstacles d'ordre constitutionnel empêchent qu'un amendement parlementaire puisse procéder à la transformation d'un prélèvement sur recettes en dotation de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Ce faisant, on augmente les crédits de la mission, ce qui est contraire à l'article 40 de la Constitution.

M. Dominique Lefebvre, président. Je pense que tout le monde est d'accord : dans le débat nous avons eu un certain nombre d'expressions publiques et nous avons discuté sur la mise en place du fonds. Il est vrai que l'amendement s'est heurté à un problème de recevabilité financière et qu'aujourd'hui, ainsi que Mme la rapporteure spéciale l'a rappelé, le dispositif n'est pas complètement stabilisé. Il y a encore du travail pour ce faire, d'ici la nouvelle lecture. Dès lors, il me semblerait que si l'amendement était retiré en commission avant d'être redéposé en vue de la séance publique, cela éviterait de devoir le mettre aux voix, alors que sur le fond, on comprend l'orientation qui consiste à pouvoir poursuivre le débat et le dialogue avec le Gouvernement pour arriver à stabiliser le dispositif d'ici la nouvelle lecture.

L'amendement est retiré.

M. Dominique Lefebvre, président. L'amendement du président Gilles Carrez sur les syndicats d'agglomération nouvelle – SAN – n'est pas défendu, mais il aurait pu faire l'objet d'un avis favorable de Mme la rapporteure spéciale. Nous en discuterons sans doute en séance publique, mais je partage l'idée selon laquelle il aurait été bon de garder une « carotte » pour ces SAN afin qu'ils se transforment en communautés d'agglomération. J'aurais d'ailleurs été intéressé de savoir ce qu'il en est exactement de l'évolution de la carte intercommunale dans ce secteur. Car, en réalité, ces collectivités restent en SAN parce qu'elles ont un vrai problème de carte intercommunale, qui n'est pas à l'identique des SAN transformés en communautés d'agglomération, comme Cergy-Pontoise, Évry et Saint-Quentin-en-Yvelines. Mais pour le reste, notamment en termes de ressources fiscales ou d'investissements, il est vrai que ce n'est pas différent.

La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF276 de Mme Arlette Grosskost.

M. Éric Woerth. Il s'agit des territoires industriels qui ont souvent beaucoup investi pour se reconvertir ou tenté d'attirer des entreprises. Ils n'ont pas simplement investi dans les loisirs ou dans le fonctionnement et n'ont pas dépensé cet argent inutilement. Ils ont consacré cet argent à construire un avenir industriel et un avenir d'emplois. Ils sont parfois éligibles au FPIC. L'idée serait donc de minorer les contributions d'un montant équivalent à 5 % des investissements consacrés à l'extension et à l'aménagement d'activités à vocation industrielle. L'objectif est donc de tenir compte de l'investissement qui a été réalisé de manière industrielle pour d'ailleurs pouvoir contribuer en général au développement d'un bassin de population bien plus large que le seul périmètre de paiement du FPIC.

Mme la rapporteure spéciale. Vous voulez donc rendre déductibles des contributions au FPIC, les investissements passés qui ont été réalisés sur les zones d'activités. Si l'on veut privilégier l'investissement à venir, il n'y aurait pas beaucoup de sens à déduire des dépenses déjà réalisées, avec un effet de pure aubaine si le but recherché était de favoriser l'investissement. Sur les aménagements de zones d'activités, nous convenons tous que ces aménagements ne sont pas toujours pertinents. Plus généralement, je pense que le mécanisme du FPIC est déjà assez compliqué, et que, s'il progresse, c'est pour une bonne raison, à savoir permettre aux communes qui en bénéficient de continuer à vivre. Si jamais le FPIC devait permettre aux communes qui en sont bénéficiaires de faire en plus un peu d'investissement, elles le feront. Ce n'est pas pour le plaisir que l'on dépense principalement en fonctionnement. Je suis donc défavorable aux amendements.

M. Éric Woerth. Je ne dis pas cela, car je veux bien qu'il y ait une solidarité qui s'exerce. De toute façon, à un moment donné, la « tuyauterie » du financement des collectivités locales est si complexe qu'il faut quasiment être né dedans pour y comprendre quelque chose. Dès lors, sur le FPIC, nous voyons bien que tout le monde ne peut pas être concerné de la même manière et, au fond, à périmètre constant. Même si votre richesse n'a pas augmenté, vous allez cependant payer 20 à 50 % de plus l'année suivante, ce qui est tout simplement insupportable.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie des amendements n° II-CF105 et n° II-CF104 de M. Éric Woerth.

M. Éric Woerth. Je pense que nous allons adopter ces amendements, car ils proposent de flécher le FPIC et d'essayer de le caper, en considérant qu'il y a des charges qui pourraient en être déduites. On peut aussi considérer que le FPIC doit servir plutôt à l'investissement. Je veux bien que les contribuables de mon territoire et de nombreux territoires payent ; je crois que ce sont à peu près 30 ou 40 % des collectivités qui payent pour 60 % des collectivités. Il faudrait que ces sommes aillent à l'investissement, car les contribuables qui payent des impôts dans votre collectivité ne savent pas qu'ils contribuent en fait au financement d'autres collectivités. Il serait également souhaitable que les sommes prélevées sur un territoire soient fléchées, pour apparaître comme une sorte de « parrainage » des communes contributrices.

Mme la rapporteure spéciale. Sur le plan strictement juridique, ces amendements soulèvent des interrogations quant au principe de libre administration des collectivités territoriales, et donc quant à leur constitutionnalité. Sur le plan des principes, la démarche que vous suggérez pourrait concerner aussi bien les autres fonds de péréquation : dès lors, pourquoi ne pas flécher le FSRIF ou les fonds de péréquation de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ? Enfin, une dotation de soutien à l'investissement de 423 millions d'euros a été créée, permettant aussi de financer l'investissement local. Je crois que nous devons en finir avec l'idée qui sous-tend ces amendements, à savoir que les collectivités pauvres seraient irresponsables et généreraient plus mal que les collectivités riches. Encore une fois, je crois que le FPIC est d'abord fait pour les aider à équilibrer leur fonctionnement, mais une part n'en est pas utilisée pour le fonctionnement, elle sera utilisée à bon escient pour de l'investissement. Je suis donc défavorable à ces deux amendements.

M. Éric Woerth. Je ne pense pas qu'il y ait de problème juridique. Certaines dotations de l'État sont fléchées par exemple vers la dotation générale d'équipement ou vers la DGF, de telle sorte que rien n'empêche de décider de l'affectation d'un fonds. Et puis la notion de « commune riche » est parfois assez surprenante aussi : certaines communes se caractérisent par un revenu par habitant très élevé mais par un revenu général qui l'est beaucoup moins. Je ne suis pas sûr qu'il y ait des communes si riches et des communes si pauvres : il y a des communes qui ont des difficultés, qu'on doit aider, et il y a par ailleurs des territoires qui arrivent à se débrouiller. J'admets donc qu'on y contribue un peu mais je relève, et ces amendements ne font qu'essayer de le montrer, qu'il y a un excès dans ce prélèvement qui concerne aujourd'hui une grande partie des communes de France et des intercommunalités.

M. Dominique Lefebvre, président. Sur ce sujet, j'ai été à bonne école, car lorsque je suis arrivé en 1995 à Cergy-Pontoise, j'y ai trouvé M. Alain Richard, grand spécialiste de ces dispositifs de péréquation. Il est vrai qu'il y a des communes riches et des communes pauvres, en ressources par habitant, avec des communes qui ont des charges importantes et d'autres pas. Certaines de ces charges sont objectivées, d'autres ont des niveaux de services qu'elles ont pu offrir parce qu'elles avaient des ressources supérieures aux autres. Ensuite, certaines collectivités sont bien gérées et d'autres mal gérées. Et il est vrai qu'en fin de compte, le système est extrêmement compliqué et qu'il faudrait faire œuvre de simplification en la matière, ce qui n'est pas le plus simple au moment même où les dotations de l'État aux collectivités locales diminuent globalement, le paradoxe étant que cette baisse aux dotations des collectivités locales incite à faire un effort de péréquation complémentaire.

M. Éric Woerth. Je conclurai en indiquant qu'en 2012, ma communauté de communes contribuait à hauteur de 41 419 euros au FPIC, puis elle a payé 284 000 euros en 2013, 541 000 euros en 2014, 741 000 euros en 2015 et elle va payer 1 045 000 euros en 2016, soit exactement le montant de notre excédent brut. Avons-nous multiplié par vingt notre richesse pour autant durant cette période ?

La Commission rejette successivement les amendements.

La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF133 de M. Yann Galut.

M. Régis Juanico. La réforme du potentiel fiscal adoptée en loi de finances pour 2012 a provoqué un bouleversement important de la hiérarchie des potentiels fiscaux des départements. Le Gouvernement et le Parlement étaient alors convenus de proposer des solutions pérennes dans les prochains projets de loi de finances. Le problème a été très clairement identifié alors que la réforme de la taxe professionnelle s'est accompagnée d'une neutralisation initiale parfaite des bouleversements produits sur les ressources effectives de chaque département, mais l'indicateur de richesse précisément censé représenter le niveau de ces ressources n'a quant à lui aucunement fait l'objet de la neutralisation correspondante. Mon amendement prévoit donc, à des fins de neutralisation, d'intégrer naturellement dans le potentiel fiscal l'équivalent de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

Mme la rapporteure spéciale. Nous avons déjà eu cette discussion à plusieurs reprises l'année dernière et l'année précédente. L'an dernier, il avait d'ailleurs été tenu compte du potentiel corrigé, dit « Ackermann », lorsqu'a été créé le nouveau fonds de péréquation des départements. Aujourd'hui, nous sommes en revanche engagés dans une réforme des collectivités territoriales, avec le projet de loi portant nouvelle organisation

territoriale de la République. Comme je le disais au cours de la réunion de la commission élargie, nous devons réfléchir en même temps aux ressources qui seront affectées à chaque collectivité en fonction de leurs nouvelles compétences. Dès lors, non pas sur le principe mais pour les raisons que je viens d'exposer, je préférerais à ce stade que l'amendement soit retiré.

L'amendement est retiré.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mardi 4 novembre 2014 à 18 h 45

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Étienne Blanc, M. Régis Juanico, M. Jean Launay, M. Dominique Lefebvre, Mme Christine Pires Beaune, M. Pascal Terrasse, M. Éric Woerth

Excusé. - M. Guillaume Bachelay

Assistait également à la réunion. - M. Céleste Lett

