

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 2016 (n° 3096) ;
- Examen et vote sur les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ; sur le compte spécial *Avances aux collectivités territoriales* et sur les articles 58, 59, 60, 61 et 62, rattachés (Mme Christine PIRES BEAUNE, rapporteure spéciale) 2
- Informations relatives à la commission..... 33
- Présences en réunion 34

Jeudi

5 novembre 2015

Séance de 9 heures 30

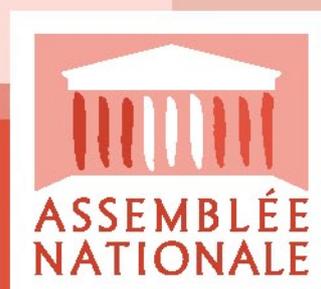
Compte rendu n° 34

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Présidence
de M. Gilles Carrez,
Président,

puis

de Mme Marie-Christine Dalloz,
Secrétaire.



La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096).

La commission examine les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, le compte spécial Avances aux collectivités territoriales, et les articles 58 à 62, rattachés.

M. le président Gilles Carrez. Compte tenu des décisions récentes du Gouvernement, nombre des amendements que nous devons examiner ce matin n'ont sans doute plus l'intérêt qu'ils auraient pu présenter il y a quarante-huit heures. Aussi Christine Pires Beaune et moi-même ferons-nous quelques propositions sur la suite de nos travaux.

Je rappelle que les crédits de la mission *Relations avec les collectivités locales*, qui ne font l'objet d'aucun amendement, ne correspondent pas aux prélèvements sur recettes – et donc pas à la dotation globale de fonctionnement (DGF) – puisque nous avons déjà voté ces derniers en première partie. Il s'agit de dépenses budgétaires regroupées au sein de deux programmes : le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, d'une part, qui inclut notamment les soutiens aux projets des communes et groupements de communes et la dotation générale de décentralisation, à hauteur de 3,567 milliards d'euros en autorisations d'engagement en 2016 ; et, d'autre part, le programme 122 *Concours spécifiques et administration*. Ce programme 122 est habituellement abondé par amendement en fin de discussion de quelques dizaines de millions d'euros correspondant à ce que l'on appelle la réserve parlementaire.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale. Ces crédits incluent la dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR) qui sera, comme l'an dernier, en augmentation de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure spéciale, la commission adopte les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du compte spécial Avances aux collectivités territoriales.

Puis elle en vient à l'examen des articles 58 à 62, rattachés.

Article 58 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal

M. le président Gilles Carrez. Cent quatre-vingt-dix-sept amendements ont été déposés aux articles 58 à 62, dont les deux tiers se concentrent sur l'article 58 qui a trait à la réforme de la DGF.

J'ai vraiment apprécié le travail accompli par Christine Pires Beaune et Jean Germain. Ils ont soulevé des questions pendantes depuis des années. Ma seule divergence de vues concerne la procédure retenue pour faire passer cette réforme – pour des raisons simples à comprendre, mais qui n'ont pas été suffisamment mises en exergue.

Tout d'abord, cette réforme entre en conflit avec la baisse des dotations aux collectivités qui, compte tenu de son ampleur, s'est portée sur la DGF. Afin de dégager en 2016 les 3,7 milliards d'euros nécessaires à la contribution au redressement des finances publiques, le Comité des finances locales (CFL) a décidé il y a trois ans d'assurer l'équilibre et de séparer l'exercice de répartition de la baisse de cette contribution au redressement des finances publiques de l'exercice de péréquation. Partant de l'idée que les 3,7 milliards d'euros à dégager représentaient un certain pourcentage des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités, le CFL a proposé de définir la part respective de cette baisse de 3,7 milliards que devaient assumer les régions, les départements, les communes et leurs groupements. En outre, une sous-répartition a été assurée au sein des communes et des groupements, toujours à partir de leurs recettes réelles de fonctionnement. Une fois déterminé le montant de baisse de recettes de fonctionnement que chaque collectivité devait subir, la baisse a dû être concentrée sur le seul support reliant l'État aux collectivités locales, c'est-à-dire sur la DGF. Le niveau de la baisse étant fonction de l'importance du pourcentage de DGF dont disposent les collectivités en recettes réelles de fonctionnement, il peut être massif pour certaines collectivités, sans parler du problème des communes qui ne touchent pas du tout de DGF. Même si la réforme est favorable à un nombre plus important de communes, la diminution de dotation entre 2015 et 2016 rend leur communication très délicate. C'est pourquoi j'ai affirmé dès le départ qu'il ne fallait pas inscrire cette réforme en loi de finances.

En 2004, nous avons adopté une première réforme de la DGF visant à réduire l'écart de dotation de base entre les communes rurales et les grandes communes : du simple au triple, nous l'avons réduit du simple au double, la modulation du montant par habitant variant de 64 à 128 euros en fonction de la population de la commune. Mais nous avons eu soin de ne pas inscrire cette réforme en loi de finances. Car – seconde raison –, ce type de réforme, d'une complexité effroyable, nécessite des allers-retours entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Nous avons besoin, pour nous déterminer, de simulations détaillées, ce dont nous ne disposons pas aujourd'hui. Ce n'est que lundi soir que nous nous sommes rendu compte que la répartition de la dotation de centralité en fonction de la population élevée à la puissance cinq était inopérante dans le cas de la métropole du Grand Paris (MGP). Il nous a donc fallu en catastrophe réaliser des simulations à la puissance quatre, à la puissance trois puis à la puissance deux, pour, en définitive, établir cette répartition proportionnellement à la population. Si l'on souhaite voir aboutir cette réforme, celle-ci doit pouvoir mûrir en donnant lieu à deux lectures. Je souscris donc très largement au rapport rédigé par nos collègues ainsi qu'aux orientations de la réforme, mais le support de la loi de finances me paraît inadapté.

Mme la rapporteure spéciale. Le président de la commission et moi-même nous sommes mis d'accord hier soir sur la méthode retenue : nous vous proposons de reporter la discussion des amendements à l'article 58, hors communes nouvelles. Nous ne discuterions ainsi ce matin que des communes nouvelles, puis des amendements relatifs aux articles 59 à 62, puisque nous attendons l'amendement du Gouvernement relatif à la DGF pour 2016. À l'heure où je vous parle, nous ne connaissons que la DGF pour 2015 et son projet de réforme à compter de 2017, sous réserve que soit adopté l'amendement du Gouvernement prévoyant son report, mais nous n'avons pas encore voté de régime de DGF pour 2016.

Vous avez souligné, monsieur le président, la nécessité de la réforme. La mission que j'ai menée avec Jean Germain a été lancée il y a plus d'un an et la première de nos réunions s'est tenue dans le bureau de Mme Lebranchu en novembre 2014. Mme la ministre a rappelé hier soir les attermolements du Sénat. Lorsqu'on m'a proposé cette mission, j'ai souhaité la mener avec un sénateur, si possible de l'opposition, et nous avons même trouvé un candidat en la personne de Philippe Dallier. Puis la mauvaise politique a repris ses droits et le groupe majoritaire au Sénat a refusé que cette mission soit transpartisane, alors que cela aurait pu faciliter les choses. Cette affaire nous a tout de même fait perdre plus de trois semaines. Par la suite, Jean Germain et moi-même sommes venus présenter en commission des finances la première étape de notre rapport, consistant en un diagnostic et en des pistes de réforme que nous souhaitions approfondir avec le CFL. Mais nous avons eu beaucoup de mal à inscrire l'étude de ces pistes à l'ordre du jour de ce comité. Je le précise afin de relativiser la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

Sur le fond, notre rapport n'a fait que confirmer le caractère indispensable de cette réforme. Comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, la réforme de 2004 a rapporté du simple au double, de 64 à 128 euros, l'écart de montant moyen de dotation de base par habitant existant entre les petites communes et les grandes villes. Mais nous avons mis en évidence dans notre rapport que l'injustice de répartition résidait au sein même des strates. La réforme de 2004 a donc permis de faire un premier pas, mais vous ne vous êtes pas attaqués à ce que Charles de Courson et d'autres appellent « les rentes injustifiées de l'histoire ». Or, ce sont elles qui créent le plus d'injustices. C'est pourquoi il m'a semblé nécessaire de procéder au plus vite à cette nouvelle réforme.

Il est vrai que le contexte de baisse des dotations ne facilite pas la communication. Mais cet effort est demandé à toutes les communes, quelle que soit leur taille, et représente toujours 2 % de leurs recettes de fonctionnement. Même les communes très pauvres, très éloignées du potentiel financier moyen, devront contribuer à ce niveau.

Je terminerai sur une note positive. Le travail mené doit être poursuivi. Le Premier ministre a annoncé que nous avons plusieurs mois devant nous, l'objectif étant d'affiner l'architecture que nous nous apprêtons à voter dans le cadre du projet de loi de finances.

M. Dominique Lefebvre. Monsieur le président, vous nous proposez d'examiner ce matin les articles 59 à 62 et de reporter à lundi après-midi l'examen de l'article 58, ainsi que l'amendement gouvernemental qui détermine la répartition de la DGF en 2016 et qui doit encore être déposé, mais dont la ministre nous a décrit les principes hier soir en commission élargie.

M. le président Gilles Carrez. Le dépôt de l'amendement du Gouvernement, qui devrait normalement intervenir demain, entraînera la réouverture du délai de dépôt d'amendements pour les députés, jusqu'à la réunion que je prévois de convoquer lundi à quinze heures.

M. Dominique Lefebvre. Vous nous proposez donc de séparer l'examen de l'article 58 de celui des autres articles. Ils sont pourtant liés. Lorsque les amendements relatifs à la DGF de 2016 ont été rédigés, nous pensions que la réforme de cette dotation entrerait en vigueur l'an prochain, ce qui aurait pu améliorer la situation de communes ayant contribué au redressement des finances publiques alors même qu'elles étaient déjà en difficulté. Compte

tenu du report de un an, non pas de l'adoption de la réforme, mais de sa mise en application, reste à savoir si celle-ci peut être ajustée à la marge. La ministre semble considérer que tout est dans tout et que, si l'on bouge le moindre curseur, le dispositif deviendra inopérant. Le débat mérite cependant d'avoir lieu.

Le propre de ceux qui gouvernent est d'assumer leurs responsabilités, que ce soit par choix ou sous la contrainte. Quant à nous, c'est par choix que nous procédons à cette réforme. Votre critique, monsieur le président, ne porte ni sur la nécessité, ni sur l'urgence, ni même sur l'architecture globale de la réforme, mais sur les raisons qui nous ont poussés à recourir au vecteur de la loi de finances. Vous savez pourtant bien qu'une loi ordinaire aurait eu de fortes chances de s'enterrer dans les sables mouvants de la procédure parlementaire et n'aurait en tout état de cause pas permis une application de la réforme au 1^{er} janvier 2016. Vous semblez nous reprocher d'avoir choisi une procédure nous permettant de tenir cet objectif, tout en considérant qu'il n'était pas tenable. Mais il a été dit, dans le même temps, que l'application, année après année, de la contribution au redressement des finances publiques supposait que ce travail d'ajustement dans la répartition des dotations soit engagé.

Si nous avons fait ce choix, c'est que les conditions d'adoption des lois de finances diffèrent de celles des lois ordinaires et qu'il n'existe pas, à ma connaissance, de catégorie de loi intermédiaire consacrée aux finances locales. Le recours à la loi de finances traduit notre détermination à nous donner l'ensemble des moyens possibles – y compris procéduraux – de faire aboutir cette réforme. Même s'il est difficile de faire passer une réforme de ce type par le biais de procédures contraignantes pour le Parlement, il n'y a qu'en loi de finances que le texte examiné dans l'hémicycle par l'Assemblée nationale est le texte initialement déposé par le Gouvernement et que nous ne sommes soumis à aucune contrainte d'adoption.

J'ai indiqué hier soir en commission élargie que l'une des difficultés de l'exercice était de n'examiner que maintenant un amendement censé entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain. Cela ne change quasiment rien pour une immense majorité de communes. Parmi les communes qui y gagnent, le problème ne se pose qu'à celles qui y gagnent moins qu'elles ne l'espéraient. Et, s'agissant des communes qui y perdent, j'ai fait valoir que l'on assistait parfois à cette période de l'année à des augmentations significatives de la contribution au redressement des finances publiques, de l'ordre de 20 à 40 %, et qu'elles n'avaient aucune visibilité sur leur dotation à terme, toutes choses égales par ailleurs. La ministre nous a indiqué qu'il nous reviendrait de déterminer les paramètres de sorte qu'elle ne pouvait nous dire à combien s'élèverait la DGF en 2020. En tant que président de communauté d'agglomération, je suis en train d'élaborer mon plan pluriannuel d'investissements et ma trajectoire financière à l'horizon de 2020. Or, personne n'est capable de me dire, toutes choses égales par ailleurs, quel sera le montant de la DGF de notre agglomération une fois la réforme adoptée. Je sais que cela est difficile, mais il aurait fallu en faire davantage en termes de calendrier pour rendre compréhensible et lisible cette réforme nécessaire.

Afin de marquer notre volonté de réforme, nous aurions intérêt à adopter l'article 58 dans des termes qui soient proches de ceux proposés par le Gouvernement. La « clause de revoyure » liée à la nouvelle carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fera évoluer la donne, ce qui signifie que nous serons amenés dans le courant de l'exercice 2016 à ajuster les principes que nous aurons votés. Si les amendements de suppression de l'article 58, renvoyant soit à un texte propre, soit à l'adoption d'une nouvelle architecture une fois dessinée la nouvelle carte des EPCI, étaient adoptés, nous laisserions à nos successeurs le soin de régler le problème en 2018. Mais ce ne serait pas là œuvrer au service de l'intérêt des territoires et du pays.

M. le président Gilles Carrez. De précédentes réformes de la DGF ont été adoptées dans un climat consensuel, par le biais de lois spécifiques. Patrick Ollier se souvient de celle de 1993 dont lui et moi étions rapporteurs. Il n'est donc pas conforme à l'histoire parlementaire d'affirmer qu'une réforme de la DGF ne peut être opérée rapidement en dehors d'une loi de finances. Il est vrai que la réforme n'aurait pu s'appliquer dès 2016, mais nous l'avions dit dès le mois de juin au Comité des finances locales.

D'autre part, que ce soit en 1993 ou en 2004, le travail préparatoire, associant majorité et opposition, a été effectué au sein même du CFL. Pourquoi ne pas en avoir fait autant cette fois-ci ? Ce comité réunit des élus qui ont l'habitude de travailler ensemble et qui ne sont pas aussi conservateurs qu'on veut bien le dire.

Mme la rapporteure spéciale. Vous n'étiez pas présent, monsieur le président, mais chaque fois que nous nous sommes adressés au CFL, il nous a répondu qu'il ne voulait pas d'une réforme de la DGF tant que le Gouvernement ne reviendrait pas sur la baisse des dotations.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le Parlement vient de vivre une semaine hors normes. Alors que l'article 58 est à l'ordre du jour de ce matin, nous ne pouvons en parler, faute d'avoir reçu l'amendement du Gouvernement. Vous ne cessez de reculer, qu'il s'agisse de l'allocation aux adultes handicapés, de la demi-pension des veuves ou de la DGF des collectivités territoriales : c'est ubuesque ! Jusqu'où ira-t-on ? Nous ne pouvons pas continuer à travailler dans de telles conditions. Cette impréparation terrorise nos concitoyens et tétanise le pays !

La ministre nous a annoncé hier soir le versement de 117 millions d'euros supplémentaires de dotation de solidarité rurale (DSR). Ayant procédé à des simulations, je me suis aperçue que toutes les communes de ma circonscription – des plus rurales qui soient – y perdaient systématiquement au change. Si la perte est claire la première année, je souhaiterais disposer d'une simulation sur la durée. Il est inadmissible que nous n'ayons aucune visibilité au-delà de 2016 et que nous ne puissions nous forger aucune idée quant à l'évolution de cette dotation.

Le Gouvernement et la majorité semblent avoir oublié qu'a été adoptée une loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui fait évoluer l'ensemble des paramètres en cause. Les préfets réunissant tous les quinze jours des commissions départementales de coopération intercommunale, nous sommes en train de modifier complètement le périmètre de l'intercommunalité. L'alinéa 31 de l'article 58 dispose qu'*« un ensemble intercommunal est constitué d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et de ses communes membres au 1^{er} janvier de l'année de répartition de cette dotation »*. Or, vous oubliez que, en 2016, tous les paramètres auront évolué. Comment établir une dotation qui soit juste au 1^{er} janvier alors que le périmètre de toutes les collectivités évoluera l'an prochain ?

Vous n'avez pas non plus pris en compte – et c'est là votre plus grande erreur – l'interférence entre la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, de 3,7 milliards d'euros par an, et la réforme de la DGF. Vous aurez beau expliquer aux communes dont la DGF se maintient au même niveau qu'elles vont gagner plus grâce à la réforme, alors même qu'elles y ont perdu du fait de leur contribution au redressement des finances publiques, c'est totalement illisible et incompréhensible.

Sur la forme, vous dites vous être concertés avec le CFL. Mais quand les associations d'élus, qui sont indépendantes, ont-elles été consultées ? Qu'on ne respecte pas le Parlement, c'est une chose. Mais les associations d'élus ont aussi leur mot à dire. De plus, il conviendrait que vous compreniez enfin la nécessité d'évaluer l'impact des mesures que vous proposez. Hier soir, la majorité n'a cessé d'adopter des amendements qui font bouger les lignes sans avoir aucunement mesuré l'effet de ces mesures. Une telle situation est inédite.

Enfin, si l'amendement du Gouvernement est déposé demain soir, je refuse de faire travailler ma collaboratrice samedi et dimanche, estimant que nos assistants ont droit à des congés de repos. Sachant qu'il faut déposer des amendements lundi avant quinze heures, mais que le président de la commission doit avoir le temps d'en étudier la recevabilité, je trouve cela scandaleux.

M. Joël Giraud. Nous nous apprêtons à examiner les amendements relatifs aux communes nouvelles. Or, certains d'entre eux ont été déposés à l'article 58 et d'autres après cet article. Il me paraîtrait souhaitable que les différentes formations politiques parviennent à adopter des amendements consensuels au sein de cette commission, sachant que tout le monde s'est à peu près exprimé dans le même sens sur tous les bancs à propos de deux sujets. Le premier concerne la nécessité de proroger le délai au 31 mars, voire au 1^{er} juillet 2016, sachant que nous n'avons toujours en main aucune simulation. Cela pose notamment problème dans les communes concernées par la bonification de DGF, c'est-à-dire dans les communes de 1 000 à 10 000 habitants qui, n'ayant pas une ingénierie fort développée, sont soumises à une ingénierie d'État peu productive, parce qu'accaparée par d'autres enjeux. Le second a trait à l'élargissement de communes nouvelles après le 1^{er} janvier 2016, qui risque d'entraîner la remise en cause des garanties accordées aux communes initialement regroupées.

M. François Pupponi. Il conviendrait que nous exigions du Gouvernement qu'il accompagne l'amendement qu'il déposera demain de simulations de son impact. Car il a beau jeu de nous dire qu'il propose un retour à la situation antérieure, mais quelle est-elle, compte tenu de la baisse des dotations et de la montée de la péréquation ? Il est problématique de voter un amendement sans en connaître les conséquences.

M. le président Gilles Carrez. Le mécanisme reste le même qu'en 2015, avec une augmentation de 117 millions d'euros pour la DSR et de 180 millions pour la dotation de solidarité urbaine (DSU). Les écrêtements portant sur le complément de garantie et la compensation part salaires (CPS) devront donc être calibrés pour arriver à ce résultat. Viendront s'ajouter par ailleurs les dotations inhérentes aux changements d'intercommunalités, ainsi que celles liées à l'augmentation de la population, le cas échéant.

Reste enfin une hypothèque considérable sur la métropole du Grand Paris. À première vue en effet, et d'après les chiffres qui nous ont été transmis lundi soir, il me semble que la règle qui s'y appliquera ne sera pas la règle commune et sera différente de ce qui a été adopté dans l'article 12 de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). En effet, la dotation d'intercommunalité ne prendra pas en compte les communes isolées – ce qui est le cas de Paris –, et le calcul de la DGF s'opérera de la même façon que lorsque ce sont des intercommunalités qui fusionnent, ce qui est le cas à Marseille puisque toutes les communes sont déjà intégrées dans une intercommunalité.

La règle, dans ces cas, est que l'on fusionne les intercommunalités et que l'on retient pour le calcul de la DGF celle de l'intercommunalité la mieux dotée, sans pouvoir excéder 105 % de la moyenne pondérée des intercommunalités existantes. À ceci près que la MGP sera composée de quelques intercommunalités et de nombreuses communes isolées, ce qui nous rapproche d'un processus de fusion-absorption. Voilà deux jours j'ai eu, sur le sujet, des échanges très techniques avec la direction générale des collectivités locales (DGCL), mais je suis sûr d'avoir raison.

M. François Pupponi. J'abonde d'autant plus dans votre sens que la création de la métropole et la reconfiguration de la carte intercommunale en grande couronne aura des conséquences sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), puisque certaines intercommunalités qui étaient contributrices vont fusionner avec des intercommunalités qui en bénéficiaient.

M. le président Gilles Carrez. Sur ce point, la ministre de la décentralisation a hier soir été très claire et a précisé que les calculs de prélèvement et de reversement ne se feraient pas au niveau de la MGP mais au niveau des établissements publics territoriaux (EPT). Il semblerait que ça ne change pas grand-chose, mais je voudrais le vérifier.

M. François Pupponi. Cela change beaucoup de choses, au contraire ! Clichy-Montfermeil, qui, l'année dernière, bénéficiait du FPIC à hauteur de 1,5 million d'euros, intègre cette année un EPT qui ne touchera que 600 000 euros, alors qu'il contribuait l'an dernier au FPIC pour un montant de 3,5 millions d'euros. Cela signifie que Clichy est perdante, tandis que les autres communes de l'EPT vont économiser 3,5 millions d'euros. Des régulations s'imposent donc, ce qui est difficile en l'absence de simulations. J'entends que la réforme est reportée, mais, en votant une mesure dont on ne sait pas évaluer les conséquences, nous risquons de nous retrouver, en janvier ou février, lorsque les dotations vont tomber, devant de graves anomalies.

M. le président Gilles Carrez. Cela fait six mois que je répète qu'on ne peut d'un côté vider de toute substance les compétences de la métropole au 1^{er} janvier 2016 et, de l'autre, ne pas maîtriser ce maelstrom financier. La cohérence aurait voulu que les deux réformes s'effectuent en même temps au 1^{er} janvier 2017, mais la majorité n'a pas pris ses responsabilités. Dont acte.

M. Patrick Ollier. Je siége à l'Assemblée nationale depuis un certain temps, mais c'est la première fois que l'on me demande de voter, sur une réforme aussi importante, un chèque en blanc. Je m'y refuse et ai été très choqué par les propos tenus hier soir sur les communes « riches », sachant que la Cour des comptes a bien souligné dans son rapport que les communes de 50 000 à 100 000 habitants ont connu une baisse plus importante de leurs recettes, liée à la diminution conjuguée de la DGF, des recettes fiscales et des produits d'exploitation. Malgré toutes ces bonnes intentions, il me semble donc que le Gouvernement, connaissant pertinemment le calendrier de l'examen du PLF et ayant lu le rapport de la Cour des comptes, aurait pu anticiper.

Ce n'est pas le principe de la réforme que nous remettons en cause. Nous sommes conscients qu'elle est nécessaire et qu'il faut un dispositif plus juste. Ce qui est choquant, c'est la manière dont procède le Gouvernement. Pourquoi ne pas avoir engagé la concertation avec l'Association des maires de France (AMF) et les autres associations d'élus ? Pourquoi ce préjugé négatif à l'encontre des maires ? Les maires sont favorables à une évolution ; encore faut-il leur en parler au lieu de procéder à la hache. Comment en effet voter à l'aveugle les budgets communaux ?

La méthode est donc inacceptable. Quant au fond, c'est encore un chèque en blanc qu'on nous demande pour la MGP, puisque nous n'avons pas l'ordonnance financière concernant son fonctionnement, alors qu'elle va être mise en place au 1^{er} janvier. Je rejoins Gilles Carrez lorsqu'il attire notre attention sur le cas des communes isolées. Les nouvelles mesures auront pour elles des conséquences extrêmement graves, dont personne n'a mesuré l'ampleur, et l'on agit une fois de plus à l'aveugle, instaurant d'emblée des situations de déficit, par manque d'anticipation. Il aurait fallu mieux évaluer les interactions entre la réforme de la DGF et celle du FPIC, car, si nous sommes pour la solidarité et pour la péréquation, nous nous y opposons avec colère lorsque vous changez les règles du jeu et qu'elle devient une punition. En agissant comme vous le faites, vous allez appauvrir des communes créatrices de richesses et d'emplois, donc de croissance.

Mme la rapporteure spéciale. Je ne peux laisser dire qu'il n'y a pas eu de concertation. Je vous renvoie au rapport de la mission, dans lequel la liste de toutes les auditions que nous avons menées n'occupe pas moins de quatre pages. Nous avons auditionné toutes les associations d'élus, plusieurs fois même pour les principales d'entre elles.

M. Patrick Ollier. Je parlais du Gouvernement, madame Pires Beaune.

M. Dominique Lefebvre. On peut s'accorder sur le fait que, sur des sujets aussi complexes, la démarche transpartisane aurait sans doute été préférable, et chacun devra en tirer des leçons pour l'avenir. Mais on sait le sort qui a été fait par la majorité sénatoriale à la proposition du Gouvernement qui l'invitait à rejoindre la mission confiée à Christine Pires Beaune. Et sans doute est-ce pour cela que l'opposition est quelque peu gênée, d'autant que, si elle a l'intention de revenir au pouvoir en 2017, j'aimerais savoir comment elle entend faire passer la dépense publique de 57 à 50 % du PIB, en écartant de cet effort, à due proportion, les collectivités locales dont le budget représente 20 % de la dépense publique...

M. le président Gilles Carrez. ... et 40 % de la dépense pilotable !

M. Dominique Lefebvre. Cela implique de tailler soit dans les dépenses de l'État, soit dans celles de la protection sociale. C'est une question qui nous concerne tous, et nous devons être pragmatiques face à une situation assez simple : nous avons voté un montant de DGF pour 2016, ce qui est l'essentiel. Nous sommes en désaccord sur le vote de l'article 58, que vous ne voulez pas adopter et dont nous pensons, au contraire, qu'il constitue une base de discussion, avec une clause de revoyure à l'automne. Le moment sera alors venu de décider si la réforme est mise en œuvre ou abandonnée.

La commission est saisie des amendements de suppression II-CF123 de M. Gilles Carrez et II-CF341 de M. Patrick Ollier.

M. le président Gilles Carrez. Si je demande la suppression de cet article, c'est que je souhaite que la réforme de la DGF fasse l'objet d'une loi spécifique, quitte à ce que celle-ci soit examinée selon la procédure accélérée. Cette loi, qui reprendrait les travaux de Christine Pires Beaune, pourrait être examinée par le Sénat au premier trimestre, puis par notre assemblée avant l'été, et pourrait entrer en application au 1^{er} janvier 2017. Il s'agit donc d'une proposition constructive.

M. Patrick Ollier. La démonstration faite par le président Gilles Carrez est pleine de bon sens, et la majorité aurait intérêt à se rallier à cette position constructive, qui propose que nous travaillions de concert et dans la concertation.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure spéciale, la commission rejette les amendements II-CF123 et II-CF341.

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, puisque nous ne disposons pas de l'amendement du Gouvernement concernant la répartition de la DGF pour 2016, je propose que nous réservions l'examen et le vote des amendements à l'article 58 sur lesquels il peut avoir une incidence, pour les examiner lundi après-midi. Dans l'attente, je suggère toutefois, pour la bonne avancée de nos travaux, que nous nous penchions, sans les voter, sur les amendements concernant les communes nouvelles.

Mme la rapporteure spéciale. Au 1^{er} janvier 2015 existaient vingt-cinq communes nouvelles, dont treize créées à cette date, les douze autres existant déjà sous le régime de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT). Pour l'ensemble de ces communes, l'application du dispositif de garantie de non-baisse a représenté 122 000 euros, auxquels s'ajoutent 516 000 euros, versés à vingt communes au titre du bonus de 5 %, et 276 600 euros de dotation de consolidation, soit un total de 915 000 euros pris sur l'enveloppe de la DGF et répartis entre ces vingt-cinq communes nouvelles, ce qui représente en moyenne 36 600 euros par commune.

À ce jour, l'AMF a dénombré cinquante-quatre communes nouvelles supplémentaires ; par ailleurs, on compte 242 projets près d'être finalisés et 437 en cours d'élaboration.

Partant, se posent plusieurs questions, et en premier lieu celle des délais. Il me semble en effet qu'il faudrait accorder un délai supplémentaire aux projets en cours, afin de pouvoir aider en particulier les petites communes, qui étaient les premières visées par le dispositif des communes nouvelles. Recentrer le dispositif sur les petites communes implique ensuite de définir des seuils en termes de population. Enfin, compte tenu des incidences financières qu'aura la création de ces communes nouvelles supplémentaires sur celles qui existent déjà, il importe de savoir s'il est soutenable de maintenir le bonus de 5 % ainsi que la dotation de consolidation. Pour ce qui concerne cette dernière, je propose de la réserver aux communes nouvelles dont la population est égale ou inférieure à 15 000 habitants, ce qui correspond au seuil retenu dans la loi NOTRe.

M. Jacques Péliissard. Je suis d'accord avec la rapporteure spéciale pour proroger les délais de création des communes nouvelles. Il me semble par ailleurs qu'il faut fixer un plafond afin d'éviter que de trop grosses communes choisissant de se regrouper en commune nouvelle ne viennent siphonner l'enveloppe de la DGF. Je suggère donc que les avantages fiscaux attribués aux communes nouvelles soient réservés à celle dont le nombre d'habitants est inférieur ou égal à 50 000. Il me semble ensuite qu'il faut élever le plafond de 10 000 habitants qui avait été retenu pour pouvoir bénéficier de certains avantages à 15 000 ou 20 000 habitants. En effet, nombre de communes nouvelles voient le jour au sein de communautés de communes, laissant le bourg-centre isolé si sa population est supérieure à 10 000 habitants. Cela ne me paraît pas sain, dès lors que celui-ci continue à assumer l'essentiel des charges de centralité de l'intercommunalité.

Mme Estelle Grelier. Je suis également d'accord sur la nécessité de proroger les délais de création des communes nouvelles. Mon amendement propose aussi de limiter le bénéfice des avantages octroyés aux communes nouvelles qui se constituent à l'échelle d'une intercommunalité. En effet, elles conservent dans ce cas non seulement les dotations de toutes les communes, mais également celle de l'intercommunalité, ce qui représente un avantage financier considérable. Mon amendement propose donc de limiter dans le temps cet avantage financier.

M. Joël Giraud. Je suis favorable à la proposition de la rapporteure spéciale consistant à réserver aux communes de moins de 15 000 habitants la dotation de consolidation. Ce seuil, retenu par la loi NOTRe, correspond à une réalité de terrain.

Je crois par ailleurs qu'il faut maintenir la bonification de 5 % pour les communes nouvelles en passe de voir le jour, dans la mesure où il s'agit souvent de communes qui n'auront pas achevé leurs délibérations au 31 décembre, tout simplement parce qu'elles n'ont pas obtenu des services de l'État l'ensemble des simulations qu'elles avaient demandées.

Quant au délai de prorogation de ce bonus, s'il faut permettre aux communes qui n'ont pu « publier les bans » en temps voulu de régulariser malgré tout leur situation, on doit éviter les effets d'aubaine. Je suggère donc de fixer la date limite au 31 mars, ce qui est également la date limite de vote des budgets communaux. Au-delà, nous perdons cette concomitance avec le vote du budget. Quant à prolonger le délai d'un an, c'est au risque de voir adopté alors une nouvelle mesure de prorogation de ce délai, ce qui serait ridicule.

Je suis enfin entièrement d'accord avec Estelle Grelier sur l'avantage exorbitant dont bénéficient les communes qui se constituent à l'échelle d'une intercommunalité. Le supprimer permettrait de maintenir le bonus de 5 % pour les communes nouvelles dont la population est inférieure ou égale à 15 000 habitants et qui seront créées au plus tard le 31 mars 2016. Je doute d'ailleurs qu'il y en ait 437.

M. le président Gilles Carrez. Vous êtes donc unanimes à vouloir empêcher le cumul du bonus et de la dotation d'intercommunalité. S'agissant des délais, en revanche, certains suggèrent le 30 juin, d'autres le 31 mars.

Mme la rapporteure spéciale. Procédons par étapes pour avoir des chances de parvenir à un consensus. Tâchons dans un premier temps de nous entendre sur l'extension du délai accordé pour la constitution de communes nouvelles, soit jusqu'au 31 mars, soit jusqu'au 30 juin, soit jusqu'au 31 décembre 2016. Je propose pour ma part le 30 juin 2016.

M. Jacques Pélissard. Je suggérais quant à moi de prolonger le délai de un an, mais les arguments de Joël Giraud m'ont convaincu. Je suis par ailleurs assez séduit par l'idée de faire coïncider ce délai avec le calendrier budgétaire des communes. Cela étant, je n'ai pas d'objection sur son extension à six mois.

M. le président Gilles Carrez. La date du 31 mars a en effet l'avantage de coïncider avec la date limite de vote du budget des communes.

Mme Estelle Grelier. Pour ma part, j'ai déposé un amendement qui fixe l'échéance au 1^{er} avril ! J'accepte cependant de me rallier au choix de la rapporteure spéciale. Je m'interrogeais par ailleurs sur la nécessité que des délibérations soient prises avant le 31 décembre. Retenons-nous une condition de ce genre ?

Mme la rapporteure spéciale. Je songeais à proposer une telle condition, mais, à la fin de l'examen du projet de loi de finances, nous serons déjà le 18 décembre... Fixons du moins une date qui ne soit pas trop lointaine, comme celle du 30 juin, pour que ne soient concernés que les projets qui ont déjà émergé.

M. le président Gilles Carrez. Retenons donc la date du 30 juin, si celle-ci a la préférence de Mme la rapporteure spéciale.

M. Joël Giraud. Pour contenir les coûts, réservons la bonification.

Pour que les montants des enveloppes budgétaires restent raisonnables, fixons la date limite au 30 juin, mais décidons qu'il ne sera pas possible de bénéficier de la bonification au-delà du 31 mars. C'est un peu radical, mais cela évitera les effets d'aubaine. Les « mariages » resteraient donc autorisés avec maintien de la DGF jusqu'au 30 juin, il n'y aurait plus de bonification au-delà du 31 mars.

Mme la rapporteure spéciale. Tenons-nous-en à la date du 30 juin, la délibération devant être prise avant le 31 mars, car il ne faut pas oublier la phase ultérieure de l'arrêté préfectoral.

M. le président Gilles Carrez. Passons maintenant à la question des seuils de population.

Mme la rapporteure spéciale. Peut-être peut-on passer sur les sujets sur lesquels il y a consensus, comme la dotation de compensation. J'avais moi-même déposé un amendement visant à supprimer la dotation de consolidation quand l'EPCI se transforme en commune nouvelle, puisqu'il y a double bonification, double avantage. Je vous ai donné le montant tout à l'heure : 276 000 euros, pour quelques communes seulement – très peu de communes, sur les vingt-cinq, sont issues d'un EPCI. Sommes-nous d'accord pour considérer que, à partir du 1^{er} janvier prochain, il n'y aura plus de dotation de consolidation pour les EPCI qui se transforment ?

M. Jacques Péliissard. C'est raisonnable, effectivement. Je suis tout à fait d'accord avec cette proposition. Puisque nous partageons, madame la rapporteure spéciale, la paternité, et la maternité, de la loi, modifions-la ensemble !

Mme la rapporteure spéciale. J'en viens à la question du seuil de population qui concerne les communes, mais non les EPCI. Maintenons-nous le bonus de 5 % ? Je vous le rappelle, j'ai demandé un chiffrage. Nous savons que cinquante-quatre communes naîtront le 1^{er} janvier, et c'est une enveloppe fermée dont le montant baisse qui est concernée, mais, à ce stade, je n'ai pas de chiffres précis sur ce bonus de 5 %.

M. Joël Giraud. Je suis favorable au maintien du bonus, tout en sachant très bien quelles sont les conséquences. C'est d'ailleurs pourquoi je préférerais la date du 31 mars. Le maintien du bonus ne créera cependant pas de spectaculaires effets d'aubaine et restera finançable dès lors que les délibérations devront être prises avant le 31 mars. Le nombre de bénéficiaires sera sensiblement inférieur aux 427 rapprochements annoncés tout à l'heure. Dans mon secteur géographique, par exemple, personne n'ira jusqu'aux fiançailles !

M. Jacques Pélissard. Dans mon département, de nombreuses communes nouvelles sont en voie de constitution, mais ce n'est pas le bonus qui a déclenché ce mouvement. Pour ma part, je n'ai pas de position très arrêtée sur la question de son maintien. Je relève simplement que beaucoup de petites communes nouvelles de moins de 1 000 habitants se sont constituées en communes nouvelles, et elles n'ont pas de bonus de 5 %.

Mme la rapporteure spéciale. Gardons le bonus de 5 % pour les communes qui se créent et qui comptent plus de 1 000 habitants et moins de 10 000 : nous sommes d'accord pour ne pas toucher aux bornes fixées par la loi.

Reste une question sur laquelle nous ne serons peut-être pas d'accord. Aujourd'hui, la loi dispose qu'une commune nouvellement créée est exonérée de la contribution au redressement des finances publiques pendant trois ans à compter de sa création.

M. Jacques Pélissard. Ce point essentiel a joué un rôle de déclencheur pour plusieurs communes, qui avaient parallèlement conçu et rédigé un projet de territoire sous la forme d'une charte. Conservons cette exonération, tout d'abord instaurée en loi de finances pour 2014. Sinon, nous risquons de briser ce mouvement dont je vous rappelle l'importance non seulement pour les communes, mais aussi pour l'État : un seul compte de gestion, un seul compte administratif, un seul budget, une seule série de délibérations, là où il y en avait plusieurs, cela allège tout le contrôle. Il s'agit d'une rationalisation pour l'État autant que pour les communes. Maintenons donc cette mesure d'encouragement instaurée dès la loi de finances pour 2014.

Mme la rapporteure spéciale. J'avais déposé un amendement qui avait effectivement pour objet de la maintenir pour les communes qui se créent jusqu'au 30 juin. Nous ajoutons tout de même une condition : il faut avoir délibéré avant le 31 mars. Je vous propose d'en rester là pour les communes.

M. Jacques Pélissard. Il faut également aborder la question du plafonnement à 50 000 habitants. Voyez l'exemple de Cherbourg, commune très bien gérée – l'ancien maire est remarquable : cinq communes, qui étaient déjà une communauté urbaine, forme la plus aboutie de la mutualisation intercommunale, se transforment en commune nouvelle de 81 000 habitants. Celle-ci va siphonner une partie de l'enveloppe normée ! Il serait donc raisonnable de prévoir un nombre d'habitants plafond.

M. le président Gilles Carrez. J'approuve Jacques Pélissard. On ne peut pas viser plusieurs objectifs à la fois. En l'occurrence, il s'agit de créer des communes nouvelles à partir du plus grand nombre possible de toutes petites communes. Tenons-nous-en à cela.

Mme la rapporteure spéciale. Je suis d'accord pour limiter l'effet d'aubaine, puisqu'il s'agit de cela, mais un seuil de 50 000 habitants me paraît un peu élevé. Prenons donc le seuil de 15 000 habitants, qui figure dans la loi NOTRe. Ce serait cohérent.

M. Jacques Pélissard. Peut-être me suis-je mal fait comprendre. Je propose de fixer à 50 000 habitants le plafond au-delà duquel il n'y a pas d'exonération de l'effort pour le redressement des finances publiques. Le seuil de 10 000 habitants me paraît trop bas et nous expose au risque de trouver des communes-centres isolées au milieu de forêts de communes nouvelles. Personne ne voudra se marier avec une commune centre dont la taille prive de l'exonération en question.

M. le président Gilles Carrez. Proposez-vous donc de faire passer ce seuil de 10 000 habitants à 15 000 habitants ?

M. Jacques Pélissard. De 10 000 à 20 000, monsieur le président.

Mme la rapporteure spéciale. Je ne suis pas d'accord. Le seuil que vous voulez remonter joue pour le bonus de 5 %. Nous sommes d'accord pour maintenir ce bonus offert aux communes nouvelles comptant de 1 000 à 10 000 habitants, nous l'avons dit tout à l'heure : il me semble dangereux d'aller plus loin.

En revanche, je suis d'accord avec vous, cher collègue Pélissard, pour considérer qu'il faut fixer un seuil au-delà duquel il n'est pas possible d'être exonéré de la contribution au redressement des finances publiques. Puisque la philosophie de la loi est bien d'inciter les petites communes à se regrouper, retenons le seuil de 15 000 habitants inscrits dans la loi NOTRe, cela me semble cohérent.

M. le président Gilles Carrez. Cela me paraît raisonnable et plus logique.

M. Jacques Pélissard. Je pensais pour ma part que 50 000 était un plafond, mais qu'il fallait monter le seuil, sans toucher à la bonification de 5 % entre 1 000 et 10 000 habitants.

Mme la rapporteure spéciale. Chacun déposera évidemment les amendements qu'il veut. Je déposerai pour ma part des amendements sur les points sur lesquels un consensus s'est dégagé.

M. le président Gilles Carrez. Tous les points ont fait consensus, sauf le dernier, mais je sens qu'une majorité de collègues sont quand même favorables au relèvement du seuil de 10 000 à 15 000 – mais pas au-delà.

Il nous faut maintenant évoquer l'amendement II-552 du Gouvernement, que nous examinerons lundi, en séance publique, mais dont nous connaissons la teneur : il s'agit de reporter l'application de la réforme au 1^{er} janvier 2017.

M. Joël Giraud. Nous n'avons pas épuisé le sujet des communes nouvelles. J'ai déjà évoqué la question des communes qui adhèrent à une commune nouvelle qui s'est déjà formée, faisant ainsi perdre le bénéfice de la garantie de DGF pour toutes les communes. Par l'amendement II-CF139, je proposais que, pendant les trois années suivant leur création, les communes nouvelles conservent le bénéfice de cette garantie. Il me semble que l'intention du législateur n'était pas de l'annuler lorsqu'une commune supplémentaire rejoint la commune nouvelle.

Mme la rapporteure spéciale. Je veux bien défendre un tel amendement, et vous ne vous êtes pas trompé sur l'intention du législateur. Il ne s'agit cependant pas d'offrir une prime supplémentaire et d'ouvrir une nouvelle période de trois ans à compter de la date où une autre commune rejoint la commune nouvelle. Par exemple, si la commune nouvelle existe depuis deux ans, il lui reste un an de garantie : cette durée reste inchangée.

M. le président Gilles Carrez. La discussion et le vote des autres amendements à l'article 58 sont donc réservés.

Après l'article 58

La commission examine l'amendement II-CE35 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit de mettre un terme à une anomalie vieille de dix ans. Avec les conventions ANRU, nous incitons des communes à réaliser des projets de rénovation urbaine : elles détruisent donc des logements et, pendant un certain temps, perdent de la population, ce qui leur fait perdre également des recettes fiscales et de la DGF. Le problème, après la reconstruction des logements, est qu'ils ne retrouvent pas les recettes fiscales, car les bailleurs sociaux bénéficient d'exonération. L'idée serait donc de figer la DGF du premier jusqu'au dernier jour de la convention de rénovation urbaine : un bilan serait fait une fois le programme terminé.

Certaines communes, après avoir perdu quelques centaines d'habitants, passaient sous le seuil de 10 000 et perdaient le bénéfice de la DSU. Il n'en fallait pas moins gérer une population presque aussi nombreuse, dont la situation sociale ne s'était pas améliorée.

Mme la rapporteure spéciale. J'ai demandé qu'on me donne plus d'informations, mais la proposition faite ne me paraît pas inintéressante. Il existe cependant déjà un mécanisme de sortie « en sifflet », sur trois ans, qui devrait permettre, au moins, de régler certains cas. J'invite donc François Pupponi à retirer son amendement, pour le redéposer en vue de la séance publique.

M. François Pupponi. N'oublions pas l'anomalie fiscale. Des logements imposés sont détruits. De nouveaux sont construits au même endroit et exonérés, la perte de recettes pour la commune n'étant pas compensée. C'est une double peine ! Le jour où on rase un logement vieux de quarante ans construit par un bailleur social, qui procure des recettes fiscales, pour en construire un neuf, celui-ci est exonéré pendant vingt-cinq ans, et la perte n'est compensée qu'à hauteur de 17 %. Je veux bien retirer mon amendement pour le redéposer en vue de la séance publique, mais nous n'aurons pas plus d'éléments d'information d'ici là.

M. Dominique Lefebvre. La proposition de François Pupponi règle-t-elle le problème ? Dans ma commune, qui compte plus de 60 000 habitants et construit chaque année entre 500 et 800 logements, je suis soumis au système de recensement annuel par l'INSEE qui choisit des îlots – pas forcément les bons ou les mauvais. Un jour, l'INSEE a tiré au sort l'îlot où, dans le cadre d'un programme de rénovation urbaine, 400 logements étaient démolis. En plus se posent des problèmes particuliers liés au fait que les mêmes mécanismes de recensement ne s'appliquent pas à toutes les communes. Votre solution, cher collègue, aurait figé la DGF, mais est-ce la bonne ? Ma commune a connu un creux une année, parce que l'INSEE avait choisi le quartier de la Croix-Petit, mais l'année suivante, c'est reparti à la hausse, ce n'était pas figé.

M. François Pupponi. Je ne parle pas d'un cas particulier, je parle des communes qui font des opérations ANRU et qui démolissent et reconstruisent, pour les mêmes populations. Le manque à gagner est assez considérable.

Mme la rapporteure spéciale. Je maintiens ma demande de retrait. Redéposez l'amendement pour la séance publique, cher collègue. Je propose en outre que la garantie de sortie en sifflet de trois ans puisse, dans ce cas spécifique, être allongé.

M. Dominique Lefebvre. Pendant des années, des décrets fixaient la population au 1^{er} janvier, avec un nombre d'habitants fictifs. Je trouve que la bonne formule serait d'attribuer au nombre de logements démolis une population x qui s'additionne à la population réelle.

M. le président Gilles Carrez. C'est ce que nous faisons en ville nouvelle, pour les constructions nouvelles.

L'amendement II-CE35 est retiré.

Article additionnel après l'article 58 : *Desserrement des règles d'attribution de la dotation politique de la ville*

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CE36 et II-CE37 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit de la dotation de développement urbain (DDU), transformée l'année dernière en dotation politique de la ville (DPV). Nous proposons d'en assouplir les règles d'utilisation, en investissement ou en fonctionnement. Aujourd'hui, les montants sont souvent mobilisés en investissement, mais les relations avec les préfets sont très compliquées. Nous proposons que la DPV puisse, dès lors qu'un contrat de ville est signé, financer les actions dudit contrat. Actuellement, les règles ne le permettent pas. Le contrat s'inscrit pourtant dans la nouvelle architecture de la politique de la ville ! C'est une espèce d'incohérence de la part de l'État. Levons ce blocage.

Mme la rapporteure spéciale. Je suis défavorable à l'amendement II-CE36. Outre qu'il a pour conséquence que la DPV pourrait servir en fonctionnement et non plus seulement en investissement, il écarte vingt communes de la liste des bénéficiaires, qui en compte actuellement 120.

Quant au second amendement, qui ne fait qu'affecter une partie des sommes au fonctionnement, j'y suis plutôt favorable.

L'amendement II-CE36 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CE37.

Article 59 : *Création d'un fonds d'aide à l'investissement local*

La commission adopte l'article 59 sans modification.

Article 60 : *Répartition des concours de la mission Relations avec les collectivités territoriales*

La commission adopte l'article 60 sans modification.

Article 61 : *Règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale*

La commission examine l'amendement II-CF430 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. L'article 61 concerne le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), ce fameux fonds de péréquation horizontale.

Le Premier ministre l'a clairement annoncé au Sénat : la réforme de la DGF n'aura pas lieu en 2016. Il vous sera proposé de l'appliquer à partir de 2017. J'ai toujours indiqué très clairement, notamment dans mes rapports d'étape, ou en conclusion des diaporamas que j'ai pu présenter à l'Assemblée nationale et au Sénat, qu'une pause dans la progression de la péréquation financière pourrait être envisagée. Cependant, puisque la réforme de la DGF ne s'appliquera pas en 2016, je propose de revenir sur la limitation de la progression du FPIC. Visons donc un prélèvement équivalent à 2 % des recettes fiscales, soit 1,15 milliard d'euros.

M. le président Gilles Carrez. Je suis totalement opposé à cet amendement. Franchir une marche de 220 millions d'euros posera déjà d'énormes problèmes. Il faut savoir que le FPIC consiste en un transfert à hauteur de plus de 40 % de la région francilienne vers la province. Nous le savions au moment de la création du FPIC, mais cela ne peut fonctionner que si les efforts demandés à chaque étape ne sont pas insurmontables. Or, en termes de progression du FPIC, nous avons vraiment atteint les limites – de nombreux collègues l'ont déjà dit hier soir en commission élargie.

Passer de 780 millions d'euros à 1 milliard d'euros, soit une marche de 220 millions d'euros, est déjà très difficile, pour ne pas dire impossible. Imaginez donc ce qu'il en est d'une marche de 370 millions d'euros !

Par ailleurs, Mme la ministre nous a assuré que, comme en 2015, la DSU et la DSR augmenteraient sensiblement : la DSU progressera de 117 millions d'euros et la DSR de 180 millions. Dans ces conditions, une telle augmentation des ressources du FPIC ne me paraît pas raisonnable.

M. Patrick Ollier. Nous avons bien compris que Mme la rapporteure spéciale souhaitait cette marche de 370 millions d'euros. Pour notre part, nous avons déposé des amendements visant à un gel, tant pour ceux qui contribuent que pour ceux qui reçoivent. Cette position n'est pas simplement celle de leurs auteurs, mais aussi celle du syndicat Paris Métropole, car les conséquences de votre proposition sont insupportables pour nos communes.

N'oublions pas que l'application de certains des critères retenus, qui ne sont guère en prise avec les réalités, entraîne de très graves injustices en ce qui concerne les contributions. Pourquoi ne pas travailler à leur refonte dans le cadre d'une mission d'information de la commission des finances ? Nous nous donnerions le temps de tout remettre à plat en 2016, et de mener un travail objectif avec les associations de maires.

À l'époque où j'étais au Gouvernement, je me suis battu pour l'instauration du FPIC. À l'époque, une commune que je connais bien, voisine de la mienne, contribuait à hauteur de 1 million d'euros, puis les critères ont changé et elle contribue aujourd'hui, quatre ans plus tard, à hauteur de 5 millions d'euros. Je ne comprends pas comment des personnes aussi bien informées et compétentes que vous ne comprennent pas que l'effolement de cette machine a des conséquences dramatiques pour certaines communes, quand bien même cela en arrange d'autres. La justice, madame la rapporteure spéciale, ce n'est pas seulement d'aider certains, c'est aussi de prendre conscience des effets pervers dont pâtissent les contributeurs.

M. Marc Goua. C'est très dur, d'être riche !

M. le président Gilles Carrez. Ce n'est pas la question, monsieur Goua. La contribution d'une commune qui n'était pas riche du tout est passée de 185 000 euros en 2012 à 2 millions d'euros. Et un point de fiscalité rapporte 117 000 euros ! Comment faites-vous, dans cette situation ? Avec une dépense par habitant inférieure d'un tiers à la moyenne de la strate ! À un moment, ça suffit !

M. Patrick Ollier. La réaction de Marc Goua donne l'impression d'un retour à la lutte des classes. C'est incroyable ! Examinons sérieusement les critères et leurs conséquences. Une commune « riche », c'est une commune qui a les moyens d'offrir des services à la population. Cette proposition aura pour conséquences de supprimer ces services, ce qui est très préjudiciable pour les Français qui ont l'habitude d'en bénéficier.

Je souhaite donc que Mme la rapporteure spéciale retire son amendement. La marche de 220 millions d'euros, nous pouvons l'accepter, pas celle de 370 millions d'euros.

M. François Pupponi. Ce débat sur le FPIC et la marche à monter est lié à l'amendement du Gouvernement sur la réforme de la DGF.

En plus, il y a un problème francilien et marseillais. Dans le brouillard actuel, je pense qu'il ne faut pas prendre de décision. Attendons les simulations. L'année dernière, le territoire métropolitain marseillais payait environ 30 à 40 millions d'euros de FPIC. Demain, le même territoire va encaisser 30 millions d'euros de FPIC ! Cela signifie que les 30 millions d'euros payés auparavant par ce territoire le seront désormais par d'autres. La loi de finances dispose que les communes éligibles à la DSU ne contribueront plus au FPIC, soit une centaine de contributeurs en moins. Certaines situations deviendront complètement absurdes.

Au sein de la métropole du Grand Paris, c'est très compliqué. Les premières simulations démontraient que la commune de Levallois-Perret économiserait, l'an prochain, 4,5 millions d'euros, alors que celle de Clichy-sous-Bois perdrait 200 000 euros de FPIC.

M. Patrick Ollier. Il y a des communes de Seine-Saint-Denis qui perdent 30 millions d'euros.

M. François Pupponi. Attendons d'examiner l'amendement déposé par le Gouvernement et avisons ensuite : un gel ou pas de gel ? une marche ou une demi-marche ? Tout cela s'inscrit dans un contexte global. Bien entendu, le FPIC, qui est une dotation de péréquation, permettra aux communes les plus en difficulté d'amortir la baisse des dotations due à l'effort demandé.

Se pose aussi un problème de répartition du FPIC. Demain, de nouvelles intercommunalités toucheront le FPIC, parce que des communes pauvres les rejoignent. Par exemple, ma commune va intégrer une intercommunalité qui, l'an dernier, payait du FPIC ; l'an prochain, elle en percevra ! Des communes riches comme Roissy-en-France seraient donc susceptibles de toucher le FPIC, qui n'est pas fait pour ça !

M. Dominique Lefebvre. Je comprends la logique de l'amendement de Mme la rapporteure spéciale. Mais on peut aussi adopter la logique inverse : puisque la réforme ne sera pas appliquée en 2016, restons-en à ce qui a été voté il y a plusieurs années.

J'ai lu, hier soir, l'intéressant rapport du Gouvernement sur le FPIC. Il montre bien qu'il s'agit d'un mécanisme de péréquation horizontale fortement redistributeur, mais aussi que les conséquences d'une réforme peuvent être fortes.

À ce stade, il me semble que, tant que nous ne savons pas comment sera répartie la DGF en 2016, nous ne disposons pas de toutes les informations nécessaires pour nous prononcer sur le FPIC.

Mme Marie-Christine Dalloz. Votre position, monsieur le président, me paraît pleine de bon sens. La DGF sera sans doute gelée en 2016 : il faut que le FPIC suive la même ligne. Tenons-nous-en donc à la situation actuelle.

On parle de solidarité, de péréquation. Mais j'ai, pour ma part, le sentiment qu'il y a souvent une sorte de prime à la mauvaise gestion : ceux qui ont été vigilants et qui ont maîtrisé leurs dépenses de fonctionnement sont appelés à verser des contributions – ce qu'ils ne peuvent plus faire aujourd'hui – à d'autres qui n'ont pas eu la même prudence.

Gelons le FPIC aujourd'hui, et remettons à plat l'ensemble du système de redistribution horizontale. Prenons garde à ne pas créer de véritables dérives.

M. Marc Goua. Il n'est pas question ici d'un problème de volume, mais d'un problème de critères de répartition du FPIC. Il avait été décidé d'aller vers plus de solidarité. Pour ma part, je plaide depuis longtemps pour une réforme des bases fiscales, devenues totalement aberrantes.

Les anomalies sont extrêmes : dans certaines villes, la population paie très peu d'impôts locaux, et elle utilise les équipements de la ville d'à côté, alors que ses revenus sont en moyenne plus importants... Dans ma commune, les habitants consacrent 10 % en moyenne de leurs revenus aux impôts locaux ; dans la commune d'à côté, c'est 2 % – car le montant de l'impôt varie, mais aussi les revenus moyens.

Il faut donc tout remettre à plat. Une étude avait été faite sur les mécanismes de solidarité : ni la DGF ni la DSU ne parviennent à de vrais résultats. J'entends ce que dit Patrick Ollier sur les services à la population, mais, avec 31 % de demandeurs d'emploi dans la commune, on voit les choses autrement !

Certaines anomalies ont été citées, d'autres ont déjà été corrigées. En tout cas, il me semble que ce sont les critères qui sont à revoir, plutôt que l'enveloppe.

Mme la rapporteure spéciale. Le rapport sur le FPIC nous est en effet parvenu hier soir : je l'ai lu très attentivement et vous conseille de faire de même. J'ai notamment retenu ce chiffre : 42 % des territoires détiennent 90 % du potentiel fiscal agrégé.

Le FPIC est un dispositif de solidarité, adopté par une précédente majorité, qui avait été, je crois, soutenue par l'opposition de l'époque. Le rapport du Gouvernement confirme que c'est aujourd'hui le meilleur dispositif de péréquation dont nous disposons ; il indique aussi que le FPIC est soutenable pour les territoires contributeurs. Le plafond fixé par la loi ne profite d'ailleurs aujourd'hui qu'à six communes ou ensembles intercommunaux.

J'accepte de retirer mon amendement pour le redéposer en séance publique, mais à condition que nous ne votions pas non plus le gel. Nous pouvons nous mettre d'accord, tous, pour ne rien voter aujourd'hui.

M. le président Gilles Carrez. C'est bien ce que nous proposons.

Mme la rapporteure spéciale. En revanche, je ne peux pas vous laisser dire, madame Dalloz, que le FPIC accorde une prime à la mauvaise gestion. C'est faux. Le FPIC est un mécanisme de redistribution des richesses, selon les charges plus ou moins grandes subies par les communes. Les critères sont peut-être à revoir, mais cette philosophie est juste et doit être conservée. Et les territoires bénéficiaires n'ont pas à subir la tutelle des territoires contributeurs.

L'amendement II-CF430 est retiré.

Les amendements II-CF64 du président Gilles Carrez, II-CF200 de M. Patrick Ollier, II-CE38 de M. François Pupponi et II-CF203 de M. Patrick Ollier sont également retirés.

M. le président Gilles Carrez. Compte tenu des annonces du Gouvernement, les amendements suivants deviennent également sans objet. En particulier, j'ai rédigé un amendement en pensant que le FPIC serait calculé au niveau de la métropole ; mais j'ai appris cette nuit que le FPIC serait calculé au niveau des EPT.

Les amendements II-CF63 du président Gilles Carrez, II-CF202 de M. Patrick Ollier, II-CE40 de M. François Pupponi, II-CF65 du président Gilles Carrez, II-CF201 de M. Patrick Ollier et II-CE39 de M. François Pupponi sont retirés.

La commission examine l'amendement II-CF431 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement concerne les règles de répartition du FPIC, et plus précisément les délais pour délibérer en cas de modification de la répartition.

Les élus constatant que la règle de l'unanimité ne fonctionnait plus, nous avons voté l'an dernier une nouvelle règle, suivant laquelle la répartition libre devait être décidée par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI, à la majorité des deux tiers, et de l'ensemble des conseils municipaux, avant le 30 juin de l'année de répartition. Malheureusement, cette règle ne fonctionne pas mieux : une seule commune peut bloquer la répartition.

Il faut garder à l'esprit que le FPIC est une recette communale et intercommunale : il n'est donc pas possible de priver une commune d'une part du FPIC contre sa volonté.

Nous proposons donc de revenir sur le délai laissé aux communes pour délibérer : à défaut d'une délibération dans les délais prévus, c'est-à-dire deux mois à compter de la notification du FPIC, la répartition est réputée approuvée.

M. le président Gilles Carrez. Voici ce qui est arrivé cette année dans ma communauté d'agglomération : nous avons reçu à la mi-juin la circulaire nous indiquant qu'il nous fallait délibérer avant le 30 juin. Au Perreux-sur-Marne, le conseil municipal tombait le 25 juin, nous avons délibéré ; mais Nogent-sur-Marne n'a délibéré que le 4 juillet. Le préfet a alors cru bon de refuser notre répartition, et il a fallu batailler pendant quinze jours avant de parvenir à une solution de bon sens.

M. François Pupponi. Il faut en effet assouplir les règles pour éviter d'en arriver à des situations absurdes, voire ubuesques.

Je veux néanmoins appeler votre attention sur le fait que le FPIC est un fonds de péréquation : il doit normalement aller aux communes les plus en difficulté, pour rééquilibrer les inégalités qui existent au sein d'un EPCI. Or, si nous n'y prenons pas garde, dans certaines intercommunalités, des communes riches toucheront le FPIC, contre l'avis des communes pauvres – car ces dernières sont parfois, dans des intercommunalités de plus en plus vastes, largement minoritaires.

M. le président Gilles Carrez. Avec l'élargissement du périmètre des intercommunalités, on en arrive à ce paradoxe que des communes pauvres qui touchaient le FPIC ne le touchent plus, mais apportent leur pauvreté à d'autres, et permettent ainsi à des riches de payer moins.

M. François Pupponi. C'est exactement cela. Nous avons exonéré les communes qui touchent la DSU « cible » de la participation au FPIC, et c'est une très bonne chose. Mais le mécanisme actuel peut s'avérer parfaitement contre-péréquateur, puisque les communes riches d'une intercommunalité rejointe par des communes pauvres économisent le FPIC qu'elles ont payé l'année dernière.

Il faudrait à tout le moins faire en sorte que les communes n'économisent pas ce qu'elles ont dépensé l'an dernier ! Ces communes riches ne doivent pas être les gagnantes de la réforme. L'amendement va dans le bon sens, j'en suis d'accord, mais il faut veiller à ne pas créer d'anomalies supplémentaires.

M. le président Gilles Carrez. Il faut aussi savoir faire confiance au bon sens des élus : des élus responsables, travaillant ensemble, arrivent à des accords sensés. Et plus on est proche du terrain, mieux on connaît la réalité des ressources des uns et des autres.

M. François Pupponi. Je comprends votre point de vue, mais il faut aussi prévoir des garde-fous solides, car il n'en va malheureusement pas toujours ainsi.

M. Dominique Lefebvre. À mon sens, la solution au problème qui vient d'être très clairement exposé peut se régler dans le cadre d'une délibération spécifique à l'échelle intercommunale.

Je prends l'exemple de ma communauté d'agglomération, Cergy-Pontoise, qui a bénéficié, vous le savez, d'une modification du mode de calcul des potentiels fiscaux dans les communautés d'agglomération issues des syndicats d'agglomérations nouvelles. Quand Cergy-Pontoise était contributrice, l'intercommunalité avait pris en charge une partie de la contribution, en lieu et place des communes ; quand elle est devenue bénéficiaire, la responsabilité collective a fait que nous avons gardé la même clef de répartition. J'ajoute que Cergy-Pontoise fait partie des communautés d'agglomération prenant en charge certaines dépenses qui demeurent souvent à la charge des communes.

Il est donc important d'avoir un dispositif viable. Or, la règle de l'an dernier – adoptée en raison de la présence, désormais, de conseillers minoritaires dans les conseils communautaires – mène à un système très fragile. Toute mesure dérogatoire à la loi suppose l'unanimité des conseils municipaux – se prononçant à la majorité simple. Il suffit donc qu'une commune refuse la répartition pour tout faire échouer !

Ce système devra nécessairement évoluer : je ne peux pas dépendre du droit de veto de l'une des communes de Cergy-Pontoise – n'importe laquelle, comptant entre 500 et 62 000 habitants – pour répartir le FPIC entre l'intercommunalité et les communes. Il faudra trouver d'autres solutions.

M. le président Gilles Carrez. Encore un petit exemple à propos des règles : dans notre communauté d'agglomération, nous avons toujours voulu avoir des minoritaires. Mais, à la suite des élections municipales, la règle a fait disparaître les minoritaires...

Faisons, je le redis, confiance au bon sens des élus !

M. François Pupponi. Je prends l'exemple de la communauté d'agglomération Clichy-sous-Bois-Montfermeil, qui touchait en 2015 1,5 million d'euros au titre du FPIC, répartis en un tiers pour l'intercommunalité, un tiers pour Clichy-sous-Bois, un tiers pour Montfermeil. Or, le futur ensemble dans lequel va rentrer cette communauté d'agglomération payait l'an dernier 8,5 millions d'euros ; l'arrivée de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil va permettre à la nouvelle entité de toucher, au titre du FPIC, 600 000 euros. Les communes riches de la nouvelle entité vont donc économiser 8,5 millions d'euros ; Clichy-sous-Bois et Montfermeil, qui, l'an dernier, touchaient 1,5 million d'euros, ne vont plus toucher que moins de 600 000 euros. Le FPIC n'est pas fait pour cela ! Il n'est pas là pour appauvrir les pauvres et enrichir les riches !

Il faut donc fixer des règles pour que Clichy-sous-Bois et Montfermeil récupèrent au moins ce qu'ils touchaient l'année dernière. Quant à ceux qui étaient contributeurs, je ne demande pas qu'ils payent plus, mais au moins qu'ils n'économisent pas ce qu'ils payaient !

On peut bien sûr, monsieur le président, imaginer que tout le monde se mette d'accord. Mais, s'il n'y a pas d'accord, les pauvres auront moins et les riches beaucoup plus. Ce n'est pas là l'objectif d'une dotation de péréquation.

Mme la rapporteure spéciale. Je vous propose d'en revenir à l'amendement, qui tend seulement à assouplir les délais de délibération dans le cas d'une répartition libre. D'autres amendements portent sur les questions soulevées par François Pupponi – qui sont de bonnes questions. Je vous rappelle que nous avons retiré les amendements concernant la progression, ou le gel, du FPIC.

La commission adopte l'amendement II-CF431.

L'amendement II-AE31 tombe.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements II-AE50, II-AE70, II-AE45, II-AE42, II-AE72, II-AE48, II-AE47 et II-AE35, de Mme Estelle Grelier.

Mme Estelle Grelier. Certains de ces amendements proposent des assouplissements, soit des délais, soit des conditions de délibération. D'autres portent sur les conditions de reversement du FPIC aux communes, tendant par exemple à considérer le revenu médian plutôt que le revenu moyen, ou encore la réalité des charges supportées par les communes, selon un dispositif que nous avons travaillé avec l'Assemblée des communautés de France (AdCF). Enfin, je propose qu'une commune recevant la DSU mais membre d'une intercommunalité qui serait, elle, contributrice au FPIC, soit exonérée de sa contribution au FPIC, dans la mesure où un accord local le permet.

J'entends que chacun de ces amendements pourrait faire l'objet de longs débats.

M. le président Gilles Carrez. Nous pouvons tout à fait débattre de l'assouplissement des modalités de vote. Mais, compte tenu des incertitudes où nous nous trouvons, en particulier sur les périmètres intercommunaux d'appréciation du FPIC, il ne paraît pas raisonnable de débattre des amendements qui modifient ses règles de répartition. On retrouve la discussion que nous avons eue tout à l'heure sur la progression ou le gel du FPIC.

Mme Marie-Christine Dalloz. Absolument. Nous n'avons aucune étude d'impact !

M. Patrick Ollier. J'abonde dans votre sens, monsieur le président. La réforme de la carte intercommunale, de la DGF et des modalités de péréquation vont provoquer de véritables bouleversements. Je ne comprends pas comment nous pouvons aborder ces problèmes – qui, je le reconnais, sont d'importance – sans disposer d'une vision d'ensemble. Je renouvelle donc ma proposition que la commission des finances consacre un rapport, ou une mission d'information, à l'ensemble de ce sujet – y compris aux critères de répartition du FPIC, qu'il faut revoir. Cessons d'essayer d'appliquer des emplâtres sur une jambe de bois ; nos erreurs auraient des conséquences graves. Essayons de régler, globalement, le problème.

Mme la rapporteure spéciale. Ces amendements portent en effet notamment sur les critères de répartition du FPIC. Nous devons débattre de ces sujets, mais pas aujourd'hui : je suggère donc à Estelle Grelier de retirer ses amendements, pour les redéposer en vue de la séance publique.

M. le président Gilles Carrez. J'approuve cette suggestion. Nous ne sommes pas en mesure de tenir ce débat ce matin.

M. Patrick Ollier. Madame la rapporteure spéciale, il faut un débat global, sur tous les aspects du problème, en séance publique.

Mme la rapporteure spéciale. Chacun des amendements d'Estelle Grelier pose des questions intéressantes. Vous avez raison sur un point, monsieur Ollier, c'est que, lorsque l'on touche à un critère, les conséquences peuvent être considérables, et qu'il est absolument nécessaire de disposer de simulations. C'est pourquoi je recommande, à ce stade, le retrait de ces amendements.

Mme Estelle Grelier. J'accepte votre proposition, madame la rapporteure spéciale, mais je veux souligner l'importance et la réalité des difficultés rencontrées par nos collectivités territoriales.

Je redis ici, fortement, vigoureusement, que des communes en grande difficulté, éligibles à la DSU mais membres d'intercommunalités qui vivent des subsides d'entreprises pétrolières – car il en existe –, deviennent aujourd'hui contributrices au FPIC. C'est, j'y insiste, un problème grave ! Nous ne sommes pas en mesure de prendre des décisions ce matin, monsieur le président, c'est vrai, mais un débat sur les dysfonctionnements du FPIC est indispensable. Car cette mesure, qui était plutôt une bonne mesure, produit dans certains cas des effets contre-productifs.

Peut-être pouvons-nous néanmoins discuter dès maintenant des amendements qui tendent à assouplir les règles relatives, par exemple, à l'établissement d'une nouvelle répartition du FPIC.

M. le président Gilles Carrez. En effet.

Mme la rapporteure spéciale. Absolument.

L'amendement II-AE50 est retiré.

Mme Estelle Grelier. L'amendement II-AE70 a trait à un combat quelque peu incroyable qu'Olivier Dussopt et moi-même menons depuis longtemps : la loi précise déjà que les majorités qualifiées des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre s'entendent à partir du décompte des suffrages exprimés, et non des membres. Pourtant, les circulaires gouvernementales n'ont pas changé !

Cela doit vous paraître quelque peu décalé, car le sujet est de bien moindre ampleur que d'autres, mais nous n'arrivons pas à nous faire entendre.

Mme la rapporteure spéciale. En effet, l'amendement est satisfait par le droit en vigueur : l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales, qui a été rendu applicable aux organes délibérants des EPCI, prévoit d'ores et déjà que « *les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés* ».

Il y a visiblement une confusion, qui provient d'une mauvaise appréciation de la jurisprudence applicable. En effet, le jugement du tribunal administratif de Lille du 16 décembre 2004, auquel il est parfois fait référence, et qui s'appuyait sur des travaux préparatoires à la loi de 1999, a été annulé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai en date du 11 mai 2006.

Je vous propose donc de retirer cet amendement et de le redéposer en vue de la séance publique, afin d'obtenir du Gouvernement une réponse très précise sur ce point. Les circulaires de la DGCL, qui font toujours référence à cette jurisprudence qui n'est plus correcte, doivent simplement être modifiées.

Mme Estelle Grelier. C'est une discussion que nous avons avec le Gouvernement depuis la loi MAPTAM. Les considérants des circulaires de la DGCL, des circulaires préfectorales, n'ont toujours pas changé ! Je veux bien retirer l'amendement, mais il faut résoudre le problème : si le Gouvernement se contente d'affirmer que l'amendement est satisfait – comme je l'ai déjà entendu plusieurs fois –, cela ne suffira pas. Oui, l'amendement est déjà satisfait par la loi. Que faut-il donc faire pour changer un considérant de la DGCL ? Faut-il vraiment en arriver à faire perdre son temps à la commission des finances sur ce point mineur ?

Mme la rapporteure spéciale. Je suis en tout point d'accord avec vous. Si la réponse du Gouvernement n'est pas satisfaisante, je soutiendrai votre amendement lorsqu'il sera mis au vote.

L'amendement II-AE70 est retiré.

Les amendements II-AE45, II-AE42, II-AE72, II-AE48 sont également retirés.

Mme Estelle Grelier. L'amendement II-AE47 porte sur les modalités de fixation libre des prélèvements au titre du FPIC. Il tend à permettre un ajustement libre, à la majorité qualifiée du seul conseil communautaire.

M. Dominique Lefebvre. On pourrait donc agir contre l'avis d'une commune.

Mme la rapporteure spéciale. Une telle règle ne serait pas constitutionnelle : le FPIC va aux communes et à l'EPCI. On ne peut pas priver une commune de cette recette.

M. François Pupponi. Mais toutes les communes sont-elles obligées de s'exprimer ?

Mme la rapporteure spéciale. C'est l'amendement que nous avons adopté tout à l'heure : si elles ne s'expriment pas dans un délai très court, leur avis est réputé favorable. Mais on ne peut pas écrire que les communes ne seront pas consultées.

M. François Pupponi. Toutes les communes doivent-elles vraiment être consultées ?

M. le président Gilles Carrez. C'est en effet une règle constante de la jurisprudence : chaque commune doit émettre un avis.

M. François Pupponi. Alors il ne faut plus que le FPIC soit une recette communale !

Mme la rapporteure spéciale. Faire du FPIC une recette uniquement intercommunale poserait d'autres problèmes...

M. Dominique Lefebvre. Cette jurisprudence naît de l'article 72 de la Constitution, c'est-à-dire du principe de libre administration des collectivités territoriales, et des conséquences que l'on en tire en termes d'autonomie financière.

Mais on prend de l'argent aux communes contributrices sans leur demander leur avis ! Ensuite, la loi fixe la répartition des fonds redistribués entre les communes et l'EPCI ; et il faut l'accord des communes pour y déroger. Vous en appelez à la confiance dans la responsabilité des élus locaux, monsieur le président ; mais, à Cergy-Pontoise, j'ai treize communes, et il suffit que celle de 500 habitants refuse la clef de répartition pour que tout soit annulé, pour que l'on ne puisse plus adapter les ressources du FPIC à la réalité locale.

Plutôt que l'unanimité des conseils municipaux, je préférerais par exemple une majorité qualifiée des conseils municipaux.

M. le président Gilles Carrez. On pourrait imaginer des majorités très qualifiées, en alliant les critères du nombre de communes et celui de la population – entre autres possibilités.

Mme Estelle Grelier. Je précise que cette série d'amendements est construite en allant du plus simple au plus contraignant... Ainsi, l'un des amendements prévoit qu'en cas d'unanimité du conseil communautaire – cela existe encore –, il n'est pas nécessaire de demander l'avis de chaque commune. On me dit que ce ne serait pas constitutionnel, mais l'idée est de s'assurer qu'il y a un consensus, sans que l'unanimité soit nécessaire, celle-ci étant de plus en plus difficile à obtenir depuis que l'on a fait entrer dans les conseils communautaires des oppositions très rétives à l'intercommunalité.

J'aimerais finalement savoir lequel de ces amendements recueille votre assentiment.

Mme la rapporteure spéciale. L'amendement II-AE42, qui vise à élargir les possibilités d'aménager la répartition du FPIC à la majorité des deux tiers, me paraît par exemple intéressant.

M. Dominique Lefebvre. Il faudrait tout de même tester tout cela. Aujourd'hui, on peut, au sein d'une intercommunalité, transférer des compétences contre l'avis d'une commune, à la majorité qualifiée. Et ce qui est possible pour des transferts de compétences ne le serait pas pour des transferts de ressources financières ? La libre administration me paraît autant affectée dans un cas que dans l'autre.

Le Conseil constitutionnel a donc bien accepté que des majorités qualifiées puissent aller contre l'avis de communes.

Les amendements II-AE47 et II-AE35 sont retirés.

Les amendements II-AE73 de Mme Estelle Grelier, II-CF433 de la rapporteure spéciale, II-AE52 et II-AE41 de Mme Estelle Grelier sont également retirés.

La commission examine l'amendement II-CF428 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Deux cent dix-huit communes sont dites carencées, car elles ne respectent pas leurs obligations en matière de construction de logements sociaux. Parmi ces communes, toutes ne perçoivent pas des dotations de péréquation. Cet amendement vise à exclure du bénéfice du FPIC les communes carencées. Il paraît logique de priver de la solidarité intercommunale les communes qui ne jouent pas le jeu. Je le répète, quelques communes seulement sont concernées.

M. le président Gilles Carrez. Une fois encore, au travers de cet amendement, vous défendez une position de principe. Mais, en pratique, les obligations issues de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) sont parfois impossibles à mettre en œuvre pour les communes concernées.

Lorsque je suis devenu maire en 1992, la commune comptait 5 % de logements sociaux ; aujourd'hui, nous sommes à 10 %. Nous avons toujours tenu nos engagements, mais nous avons connu une période pendant laquelle la commune était carencée. Le problème a été résolu avec la préfecture en bonne intelligence. Je suis certain que nous allons de nouveau être en carence dans deux ans. Pour atteindre les 25 % requis dans le délai, il faudrait, dans une ville qui respecte pourtant une proportion de logements sociaux de 35 %, produire 220 logements sociaux, alors que, faute de terrains, le rythme de construction ne peut pas dépasser 150 à 170 logements.

Le problème vient de ce qu'on raisonne en stock et non pas en flux. J'insiste, il faut accepter de regarder les réalités. Certaines communes de bonne foi font tous les efforts pour atteindre l'objectif. J'avais proposé à Cécile Duflot les clefs de la mairie, tout en lui assurant qu'elle ferait moins bien que moi pour persuader les habitants. Il n'est pas toujours facile de se faire comprendre des citoyens. En rendant les choses encore plus difficiles, on prend le risque de blocages.

J'aimerais que, de temps en temps, ce point de vue soit entendu.

Mme la rapporteure spéciale. Je m'engage à donner la liste des quelques communes visées par cet amendement. Celles-ci touchent des sommes non négligeables alors que leur effort est parfois nul.

La commission adopte l'amendement II-CF428

Les amendements II-AE32, II-AE71, II-AE33, II-AE46, II-AE43, II-AE44 et II-AE49, de Mme Estelle Grelier, tombent.

La commission examine en discussion commune les amendements II-AE34 de Mme Estelle Grelier et II-CE42 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement modifie les règles de majorité pour déroger à la répartition des attributions au titre du FPIC. Il prévoit que cette répartition peut être fixée par délibération d'au moins deux tiers des conseils municipaux des communes membres représentant au moins 50 % de la population de l'ensemble intercommunal ou d'au moins 50 % des communes membres représentant au moins deux tiers de la population de l'ensemble intercommunal.

M. Dominique Lefebvre. Je ne comprendrais pas que le Gouvernement nous oppose l'inconstitutionnalité de cette mesure alors qu'elle ne vaut pas pour le transfert des compétences qui porte pourtant atteinte à la libre administration des collectivités. Je suis favorable à cet amendement.

Mme la rapporteure spéciale. Je propose de soumettre cet amendement au vote.

L'amendement II-AE34 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CE42.

Les amendements II-AE37 et II-AE36 de Mme Estelle Grelier sont retirés.

La commission est saisie de l'amendement II-CE41 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement fait écho à l'amendement de la rapporteure spéciale sur les communes carencées. Il vise à ne pas priver d'attribution au titre du FPIC des communes bénéficiaires de la DSU, sauf accord local. Avec le développement des grandes intercommunalités, de plus en plus de communes éligibles à la DSU seront isolées dans l'espace intercommunal.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement est très dépendant de la définition des ensembles intercommunaux. Il doit donc connaître le même sort que les autres.

Mme la rapporteure spéciale. Je vous propose de discuter de cet amendement en séance. Il est pertinent si les règles de majorité pour déroger à l'attribution du FPIC évoluent, conformément à l'amendement que nous avons adopté. En revanche, si les règles en vigueur sont maintenues, la commune bénéficiaire de la DSU pourra toujours s'opposer à la nouvelle répartition proposée puisque l'accord de toutes les communes est requis.

L'amendement II-CE41 est retiré, ainsi que l'amendement II-CE43 du même auteur.

La commission adopte l'article 61 modifié.

Après l'article 61

La commission examine l'amendement II-AE54 de Mme Estelle Grelier.

Mme Estelle Grelier. Les attributions de compensation versées par les intercommunalités sont figées alors que les bases imposables sont évolutives. Cet amendement vise à autoriser les intercommunalités dès lors que leur panier de recettes évolue à la baisse, à diminuer les attributions de compensation, en vertu d'un accord local.

Mme la rapporteure spéciale. Je ne suis pas favorable à cet amendement, qui risque de placer les communes dans une position difficile. L'effondrement de ses bases imposables peut mettre l'EPCI en difficulté, mais les communes peuvent elles aussi être en situation délicate.

L'amendement II-AE54 est retiré, ainsi que les amendements II-AE53 et II-AE55 du même auteur.

La commission est saisie de l'amendement II-CF247 de M. Éric Woerth.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Cet amendement prévoit une minoration du prélèvement au titre du FPIC pour les collectivités engagées dans les programmes d'investissement.

Afin de soutenir l'économie locale, il propose d'introduire dans le code général des collectivités territoriales une disposition permettant aux collectivités contributrices de déduire du prélèvement les intérêts d'emprunts souscrits en supplément pour leur permettre de continuer à investir malgré la pression constante des prélèvements.

Mme la rapporteure spéciale. J'exprime le même avis défavorable que l'an dernier. Je suis opposée à toute disposition qui vient minorer l'assiette du prélèvement au titre du FPIC.

L'amendement II-CF247 est retiré.

La commission examine l'amendement II-CF246 de M. Éric Woerth.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Cet amendement a pour objet de restreindre l'utilisation des ressources du FPIC aux seules dépenses d'investissement des communes et intercommunalités bénéficiaires. En effet, la diminution de la DGF, principalement supportée par l'échelon communal et intercommunal, va entraîner une diminution substantielle de l'investissement public.

Mme la rapporteure spéciale. Le FPIC est une recette de fonctionnement pour les communes qui le perçoivent. En outre, contrôler l'emploi des attributions du fonds par les communes bénéficiaires s'apparente à une mesure de tutelle. J'y suis très défavorable.

L'amendement II-CF246 est retiré.

Les amendements II-AE68 et II-AE74 de Mme Estelle Grelier sont retirés.

Article additionnel après l'article 61 : *Rapport au Parlement sur l'utilisation des ressources du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*

La commission examine l'amendement II-CF248 de M. Éric Woerth.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Cet amendement demande la remise d'un rapport annuel au Parlement sur l'utilisation des ressources du FPIC. Celui-ci permettrait d'éclairer le débat qui doit avoir lieu en commission des finances en nous épargnant les discussions insuffisamment documentées.

Mme la rapporteure spéciale. J'y suis d'autant plus favorable qu'un rapport sur ce sujet a été présenté cette année. Il suffira de l'actualiser et de l'adapter aux nouveaux schémas intercommunaux et aux métropoles.

La Commission adopte l'amendement II-CF248.

Article 62 : *Abaissement du plafond de cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)*

La commission est saisie de l'amendement II-CF427 de suppression de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. L'article 62 prévoit de réduire les recettes du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en faisant passer le plafond du taux de la cotisation qui lui est versée par les employeurs territoriaux de 1 % de la masse salariale à 0,8 %. La ministre a d'ores et déjà annoncé dans la presse qu'elle était prête à ramener ce plafond à 0,9 %.

Nous proposons d'aller plus loin et de supprimer cet article au motif que les dépenses liées au programme des formations, qui est élaboré longtemps à l'avance, sont déjà engagées pour une part. En outre, le CNFPT a pris l'engagement d'offrir des formations gratuites aux collectivités territoriales, financées sur ses réserves qui ne sont pas négligeables – environ 40 millions d'euros.

Enfin, nous leur avons demandé d'assurer la formation des apprentis afin que les collectivités puissent, demain, faire davantage appel à eux. Ces engagements doivent être formalisés dans un contrat d'objectifs et de moyens. Si les objectifs ne sont pas respectés, nous pourrions envisager de revoir les recettes à la baisse.

M. Hugues Fourage. Je souscris pleinement à l'argumentation de la rapporteure spéciale. Même avec un taux à 0,9 %, le fonds de roulement pourrait être mis en difficulté à moyen terme par la gratuité des formations qui étaient jusque-là payantes. J'ajoute que le CNFPT est prêt à prendre en formation les personnes en contrat d'accompagnement dans l'emploi.

Cette démarche me semble correspondre à une bonne orientation des finances publiques. Certes, les finances du CNFPT ne sont pas réduites, mais l'institution apporte un plus aux collectivités. La gratuité est de nature à encourager les collectivités territoriales à s'engager dans la formation.

La réforme territoriale va accroître les besoins de formation. Ce n'est donc pas le moment de diminuer les crédits du CNFPT, bien au contraire.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 62 est supprimé.

Après l'article 62

La commission examine l'amendement II-425 du Gouvernement.

Mme la rapporteure spéciale. Je découvre cet amendement. Je m'en remets donc à la sagesse de la Commission.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Je ne suis pas sûre de comprendre comment cet amendement s'articule avec les schémas départementaux de lecture publique.

M. Hugues Fourage. Cet amendement recouvre deux sujets : l'investissement pour les bibliothèques et médiathèques ainsi que la participation au fonds d'achat de livres.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF183 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Cet amendement prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les modalités de l'amortissement des syndicats intercommunaux à vocation unique dont les investissements sont erratiques ou ponctuels.

L'amortissement a pour objet de préserver l'épargne de la collectivité afin que celle-ci puisse assurer l'autofinancement de certains projets. Or, dans le cas qui m'a été soumis, une collectivité qui fait des investissements sur un ou deux ans et qui n'en fera plus avant quinze ou vingt ans – pour un réseau d'assainissement – se trouve à devoir prélever les habitants à la

fois pour rembourser les emprunts et pour financer l'amortissement, sans avoir la possibilité, puisqu'elle a cette seule compétence, de dépenser l'argent qu'elle collecte. On aboutit donc à une surimposition des ménages qui permet presque, le moment venu, de payer cash le renouvellement de l'équipement obsolète. Il faut étudier la logique d'amortissement pour ces collectivités pour lesquelles ce dernier est moins justifié ou doit être adapté à leur situation.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Rares doivent être les communes à connaître cette situation, car, avec la baisse des dotations, les collectivités territoriales revoient les délais d'amortissement. Certaines collectivités ne peuvent plus assumer la dotation aux amortissements parce qu'elles n'ont plus de capacité d'autofinancement.

Mme la rapporteure spéciale. Je vous demande de retirer votre amendement ; dans le cas contraire, j'y serais défavorable. La commission des finances a confié à la Cour des comptes une enquête sur les syndicats intercommunaux. En outre, dans les nouveaux schémas intercommunaux, figure l'objectif de rationalisation et de suppression des syndicats. Le rapport que vous proposez ne me semble pas opportun au regard de ce calendrier.

Les départements versent aujourd'hui aux communes et aux EPCI des subventions d'équipement qu'ils sont tenus d'amortir. De leur côté, les communes et EPCI qui reçoivent ces subventions sont eux aussi tenus de les amortir. On pourrait, par une simple modification de l'instruction comptable, améliorer le fonctionnement et l'épargne brute des conseils départementaux en supprimant l'obligation d'amortissement de ces subventions, qui ne sont pas des dépenses obligatoires.

L'amendement II-CF183 est retiré.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 971 348 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense* à destination du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État*.

Il est destiné à assurer la contribution du ministère de la défense au financement des opérations immobilières concernant les postes diplomatiques à l'étranger ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 5 786 878 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement* à destination du programme 161 *Sécurité civile* de la mission *Sécurités*, du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* et du programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* de la mission *Santé*.

Ces transferts permettent de mettre en œuvre les orientations prises lors de la réunion interministérielle du 29 juillet 2015 relative à la stratégie de lutte contre l'épidémie Ebola.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 209 : 5 786 878 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- Programme 161 : 428 794 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 178 : 4 631 800 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 204 : 726 284 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 9 000 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense* à destination du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Il est destiné au financement d'un besoin opérationnel prioritaire ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 25 000 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense* à destination du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Il est destiné au financement d'un besoin opérationnel prioritaire mis en œuvre par le ministère de la défense et dont le coût est pris en charge par les services du Premier ministre.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du jeudi 5 novembre 2015 à 9 heures 30

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Jean-Claude Buisine, M. Christophe Caresche, M. Gilles Carrez, M. Romain Colas, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Louis Dumont, M. Alain Fauré, M. Joël Giraud, M. Marc Goua, M. Razzy Hammadi, M. Régis Juanico, M. Jean Launay, M. Dominique Lefebvre, M. Patrick Ollier, Mme Christine Pires Beaune, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault, M. Nicolas Sansu

Excusés. - Mme Aurélie Filippetti, M. Pascal Terrasse

Assistaient également à la réunion. - M. Hugues Fourage, Mme Estelle Grelier, Mme Jacqueline Maquet, Mme Monique Orphé, M. Jacques Pélissard

