

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) :

- Audition de Mme Marylise LEBRANCHU, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, et de M. André VALLINI, secrétaire d'État à la réforme territoriale, sur les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement pour 2016 2
- Article 58, rattaché (suite) (Mme Christine Pires BEAUNE, rapporteure spéciale)..... 8
- Vote sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096) 15
- Présences en réunion 16

Lundi

9 novembre 2015

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 36

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
*Président***



La commission entend Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, et M. André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale, sur les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement pour 2016.

M. le président Gilles Carrez. Les ministres viennent nous présenter les amendements déposés par le Gouvernement après l'article 58 du projet de loi de finances (PLF).

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Comme le Premier ministre l'a annoncé le 3 novembre dernier au président Gilles Carrez, puis au groupe socialiste, républicain et citoyen, la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal est reportée au 1^{er} janvier 2017, les principes et l'architecture de la réforme demeurant ceux inscrits à l'article 58 du PLF pour 2016. Au-delà, nous pourrions, en fonction des remarques des uns et des autres, procéder, entre avril et juin, aux ajustements nécessaires.

L'amendement II-987 après l'article 58 tend à reconduire pour 2016 les règles applicables en 2015. Il procède à l'indexation de la compensation « part salaires » (CPS) dont les montants ont été intégrés dans la dotation forfaitaire des communes par la loi de finances pour 2015. Dès lors, en cas de mouvement de périmètre, la part de la CPS prise en compte est la dernière identifiable – celle de 2014 –, indexée selon le taux d'évolution de la dotation forfaitaire, afin de tenir compte des effets de la dotation sur cette composante.

L'amendement prévoit également une progression de 180 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de 117 millions d'euros de la dotation de solidarité rurale (DSR). Cela permettra, dans le contexte de baisse de la DGF, de soutenir particulièrement les communes les moins favorisées. Cette progression sera financée pour moitié par écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et pour moitié par abondement de la DGF, ainsi qu'il en a été décidé au cours de l'examen de la première partie du PLF.

Enfin, l'amendement définit les modalités de répartition de la DGF pour la métropole du Grand Paris (MGP) et la métropole d'Aix-Marseille-Provence (MAMP) – laquelle a depuis 13 heures un président élu dans les conditions que l'on sait – sachant que, selon l'accord auquel nous étions parvenus, le surcoût induit par ces deux métropoles ne sera pas financé par la contribution des autres collectivités et groupements.

M. le président Gilles Carrez. Figurait déjà dans la liasse d'amendements examinée lors de notre réunion de jeudi dernier l'amendement II-552 du Gouvernement, qui précise, d'une part, que l'article 58 ne s'appliquera qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, et prévoit, d'autre part, la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les effets de la réforme.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. J'ai noté que la progression de la DSU et de la DSR serait la même en 2016 qu'en 2015. Par ailleurs, madame la ministre, vous indiquez que les coûts liés à la création de la MGP et de la MAMP seront financés hors enveloppe, ce qui me convient parfaitement, et j'en remercie le Gouvernement.

Je constate également que vous faites droit à la demande des associations d'élus, du Comité des finances locales (CFL) et de nombreux parlementaires, en leur donnant le temps de procéder, en fonction des nouveaux schémas, à de nouvelles simulations.

Dans ces conditions, je préconise que nous adoptions l'amendement du Gouvernement qui repousse l'application de la réforme à 2017, ce qui nous laisse six à sept mois pour y travailler. Et, si le CFL est légitime pour apporter sa contribution à ces travaux, les parlementaires le sont tout autant. Aussi souhaiterais-je qu'un groupe transpartisan de députés et de sénateurs soit mis en place pour collaborer également à ces travaux.

M. le président Gilles Carrez. Madame la rapporteure, il est ici question non de l'abondement lié à la création des deux métropoles, mais des règles de péréquation interne qui financeront les majorations de DSU et de DSR et devront en outre tenir compte des conséquences des augmentations de population ou des modifications de périmètre des intercommunalités.

En 2015, nous avons procédé à un écrêtement qui portait pour 70 % sur la dotation forfaitaire des communes et pour 30 % sur la dotation de compensation des intercommunalités. Cette clef de répartition, madame la ministre, est-elle reconduite en 2016 ? Par ailleurs, les majorations de DSU et de DSR seront-elles bien financées, comme l'an dernier, pour moitié par cet écrêtement et pour moitié par des fonds prélevés sur les variables d'ajustement ?

M. François Pupponi. Ce dernier propos du président m'alarme, car ces variables d'ajustement sont précisément ce qui permet de compenser, pour 26 % seulement, les différents dégrèvements que subissent les collectivités. Si elles diminuent encore, ce sont les communes les plus pauvres qui en pâtiront le plus. Nous demandons donc au secrétaire d'État au budget non seulement des simulations, mais des chiffres précis.

M. le président Gilles Carrez. Le cas des communes qui subissent un important montant d'exonérations sur le foncier bâti dédié à des logements sociaux est en effet problématique. Cela étant, ce ne sont pas forcément celles qui ont le potentiel fiscal le plus faible.

M. Nicolas Sansu. Dès lors que l'on raisonne à enveloppe fermée, il sera compliqué d'augmenter à la fois la DSU et la DSR tout en trouvant les 50 millions d'euros supplémentaires promis à la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Je me demande par ailleurs si, plutôt que d'insérer dans le PLF un article additionnel, mieux ne vaudrait pas mieux aller jusqu'à remplacer l'article 58 par l'amendement du Gouvernement, afin de consacrer ensuite un projet de loi spécifique à la réforme de la DGF. Il n'est pas cohérent, en effet, d'amender l'article 58 pour ensuite revenir dessus à l'occasion d'une prochaine loi de finances rectificative.

M. le président Gilles Carrez. Nous avons eu cette discussion au cours de notre réunion de jeudi matin, monsieur Sansu. Sur proposition de la rapporteure spéciale, nous avons décidé de ne pas discuter les amendements portant sur la réforme de la DGF, puisqu'elle est repoussée à 2017 et qu'il semble en outre difficile de la finaliser avant de connaître les découpages intercommunaux tels qu'ils seront arrêtés à la fin du premier trimestre de 2016. Néanmoins nous sommes parvenus à nous entendre, de façon quasi unanime, sur la question des communes nouvelles.

M. François Pupponi. Dès lors que le Gouvernement dépose un amendement qui modifie l'article 58, nous devrions en toute logique retirer nos amendements à cet article pour ne pas avoir à en débattre.

M. le président Gilles Carrez. J'en suis d'accord.

Mme la rapporteure spéciale. J'ai, de mon côté, déposé l'amendement résultant du consensus auquel nous sommes parvenus sur les communes nouvelles.

J'en reviens par ailleurs aux variables d'ajustement, qui ne sont pas toutes minorées. Il faudrait que nous sachions précisément lesquelles le sont, afin d'évaluer si cela peut être supportable pour les communes les plus défavorisées.

M. Dominique Lefebvre. Si la réforme de la DGF a été reportée au 1^{er} janvier 2017, c'est d'abord parce qu'il est nécessaire, pour la mettre en œuvre dans de bonnes conditions, d'évaluer son impact compte tenu de la nouvelle carte des EPCI, afin de procéder à d'éventuels ajustements. C'est ensuite pour l'inscrire éventuellement dans une perspective pluriannuelle, mais j'ai entendu ce que vous avez dit sur ce point, madame la ministre, en commission élargie.

Supprimer l'article 58, comme le suggère Nicolas Sansu, reviendrait à annuler tout le travail accompli pour repartir de zéro : il n'en est pas question pour le groupe socialiste, républicain et citoyen, et nous considérons au contraire que l'article 58, qui servira de base à nos débats du printemps prochain, doit être le plus proche possible de ce sur quoi nous nous accordons, à savoir l'architecture globale de la réforme.

Mme Marietta Karamanli. Le Parlement et le Gouvernement ont fait part de leur volonté commune de continuer à travailler sur la réforme de la DGF. Il n'est pas question de revenir en arrière, et l'article 58 constitue une base de travail qui doit nous permettre de poursuivre le débat, en évoquant par exemple la question de la prise en compte de l'effort fiscal des collectivités dans le calcul de la DGF.

Mme la ministre. S'agissant de cette question de l'effort fiscal, nous avons déjà dit que les quelques simulations réalisées en intégrant ce critère ne donnaient pas de résultats favorables aux communes les plus en difficulté, en particulier à certaines villes que vous connaissez bien. Nous avons donc écarté cette hypothèse de travail.

Dans la mesure où la réforme est reportée au 1^{er} janvier 2017, Christian Eckert, André Vallini et moi-même pensons raisonnable que l'article soit voté en l'état – sauf en ce qui concerne, bien entendu, la date d'entrée en vigueur. Nous nous engageons à présenter, avant le 30 juin 2016, un rapport circonstancié prenant en considération les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) tels qu'ils seront arrêtés à la fin du mois de mars. Ce rapport sera naturellement remis aux parlementaires car, si le CFL est un lieu de discussion, c'est bien, *in fine*, le Parlement qui vote. Nous confirmons donc notre volonté de travailler avec un groupe de parlementaires des deux assemblées pour préparer un texte dont chacun pourra mesurer finement les conséquences. Il nous semble donc que l'idéal est qu'il n'y ait pas d'amendements sur cet article – mais cela ne saurait, bien sûr, être un ordre !

En ce qui concerne les variables d'ajustement, je rappelle que ce sont des dispositions qui ont été votées en première partie. Les variables minorées dans le projet de loi de finances pour 2016 sont globalement les mêmes que dans la loi de finances pour 2015 ; en particulier, la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle s'élève à 170,7 millions d'euros et la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale à 635 millions d'euros. Christian Eckert s'est engagé à faire réaliser une simulation commune par commune, mais ce travail n'est pas achevé ; nous espérons en disposer d'ici la nouvelle lecture.

Il faut que la moitié des 297 millions d'euros dont nous avons besoin soit financée en jouant sur les variables d'ajustement. Une fois que nous disposerons des chiffres commune par commune, nous pourrons vérifier si notre épure est la bonne. Les variables d'ajustement devraient au total baisser de 5 %, c'est-à-dire moins que ce que certains craignaient au vu de la hausse du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Nous avons bien conservé la clef de répartition de l'écrêtement : 70 % sur les communes, 30 % sur les EPCI.

Je ne reviens pas sur la situation des métropoles parisienne et marseillaise. Resteront quelques ajustements tout à fait techniques, relatifs aux communes qui disposaient d'attributions de compensation importantes avant la création de la métropole du Grand Paris (MGP), ou aux règles régissant les anciens syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)... Tout cela devrait fonctionner.

Quant à l'amendement du Gouvernement à l'article 61 qui procède aux ajustements nécessaires sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), il me semble « tenir la route » également, mais sans doute fera-t-il débat, tout comme celui qui concerne la dotation générale de décentralisation (DGD) et les horaires d'ouverture des bibliothèques.

Telles sont nos propositions aujourd'hui, avec un « parachute » de DGF de 25 % jusqu'en 2021, et de 10 % ensuite, comme prévu.

M. Patrick Ollier. Compte tenu du report de la réforme de la DGF, beaucoup d'amendements à l'article 58 ne sont plus opportuns, mais il me semble difficile de demander le retrait de tous, sans le moindre examen.

M. le président Gilles Carrez. Un certain nombre ne seront de toute façon pas défendus, leurs auteurs étant absents, mais nous pouvons aussi nous mettre d'accord pour réduire la discussion des autres à leur plus simple expression, comme nous l'avons fait jeudi matin pour certains amendements à l'article 61.

M. Patrick Ollier. D'autre part, ne faudrait-il pas, au titre du parallélisme des formes, geler également le montant du FPIC à son niveau de 2015 ? A défaut, le Gouvernement souhaite-t-il que la « marche » soit fixée à 220 millions d'euros, comme le prévoyait M. Eckert, ou bien à 370 millions d'euros comme le propose un amendement de Mme la rapporteure spéciale ? Nous n'avons pas de réponse sur ce point.

M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale. Le Gouvernement pense qu'il ne convient pas de franchir la dernière marche en 2016, et souhaite en rester à 220 millions d'euros.

M. le président Gilles Carrez. Il n'y a pas d'amendement du Gouvernement tendant à revenir sur la limitation de la progression du FPIC.

M. Patrick Ollier. Chat échaudé craint l'eau froide, monsieur le président. J'en déduis que Christine Pires Beune n'insistera pas sur ce point.

Mme la rapporteure spéciale. Je resterai cohérente !

Mme la ministre. S'agissant du parallélisme des formes, c'était bien essayé, monsieur Ollier – mais sans succès...

M. Nicolas Sansu. Je voudrais moi aussi revenir sur la méthode. Afin de sortir de cette situation par le haut, le Gouvernement ne pourrait-il réécrire l'article 58 en reprenant la nouvelle date et en intégrant les amendements consensuels qui portent sur les communes nouvelles ? Cela ferait tomber tous les autres amendements, et permettrait de réunir un large accord.

Mme la ministre. Les délais rendent cette solution impraticable.

M. Nicolas Sansu. Il n'y aurait pourtant pas grand-chose à changer, madame la ministre !

M. Marc Goua. S'agissant des variables d'ajustement, j'ai pu constater ce matin, dans mon département, que les créations de communes nouvelles s'accélérent. Or, le délai sera allongé de six mois. Tout cela va agir de façon considérable sur les variables d'ajustement ; il serait donc important de disposer rapidement des simulations. La marche à franchir risque d'être extrêmement haute cette année !

M. le secrétaire d'État. Nous ne pourrons réaliser ces simulations qu'une fois que nous aurons la liste des communes nouvelles, c'est-à-dire après le 31 mars.

M. le président Gilles Carrez. Nous avons adopté les propositions de Joël Giraud sur ce point.

M. Joël Giraud. En effet : il faudra que les délibérations interviennent au plus tard le 31 mars 2016, et que la mise en application ait lieu avant le 30 juin.

Un autre amendement, rédigé de manière « œcuménique », a été adopté – j'espère que la contre-réforme ne le remettra pas en cause... Il porte sur le cas des communes nouvelles rejointes, pendant les trois années suivant leur création, par d'autres communes : l'amendement propose qu'elles conservent le bénéfice de la garantie de DGF.

M. François Pupponi. J'entends ce que vous nous dites, madame la ministre, des variables d'ajustement. Mais s'il y a 500 millions d'euros de compensations, à combien se montent les exonérations ? Voilà le chiffre qui nous manque. J'ai du mal à croire que l'on ne dispose pas au moins d'une évaluation globale. Le risque est que ce soit toujours les mêmes qui payent, dans l'opacité la plus totale.

Mme la ministre. Nous allons essayer d'avoir ces chiffres au plus vite.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Cela fait plus d'un mois que nous demandons ce chiffre. Le projet de loi de finances donne les montants des compensations, mais jamais le montant théorique qui est soit dégrevé, soit exonéré. Comme toutes les semaines, je vais donc renvoyer cette demande à Bercy... Je ne comprends pas que ce chiffre ne soit pas disponible. François Pupponi a raison : cette situation conduit à voter les yeux fermés, ce qui n'est pas acceptable en démocratie.

M. le président Gilles Carrez. M. le secrétaire d'État au budget devrait être présent en séance tout à l'heure.

Mme la ministre. Nous appelons en ce moment ses services pour avoir une idée globale du montant.

Mme Estelle Grelier. S'agissant des communes nouvelles, je voudrais m'assurer que l'amendement de Mme la rapporteure spéciale prévoit bien la suppression de la dotation de consolidation dans le cas où un EPCI se transforme en commune nouvelle.

M. le président Gilles Carrez. Madame la rapporteure spéciale, pouvez-vous rappeler, s'agissant précisément des communes nouvelles, les dispositions sur lesquelles nous nous sommes mis d'accord jeudi dernier ?

Mme la rapporteure spéciale. Les créations de communes nouvelles seront possibles jusqu'au 30 juin 2016, les délibérations devant intervenir avant le 31 mars 2016. Par ailleurs, nous proposons de mettre fin à la dotation de consolidation pour les EPCI qui se transforment en commune nouvelle à compter du 1^{er} janvier ; de conserver le bonus de 5 % pour les communes nouvelles créées à partir du 1^{er} janvier et qui comptent entre 1 000 et 10 000 habitants ; de mettre fin à l'exonération de la contribution au redressement des finances publiques pour les communes nouvelles de plus de 15 000 habitants ; de conserver, enfin, aux communes nouvelles le bénéfice de la garantie de DGF pendant trois ans même si leur périmètre s'étend.

M. le secrétaire d'État. Il faut souligner, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, que les communes nouvelles pourront continuer d'être créées après le 30 juin 2016 ; elles perdront simplement les avantages financiers qui s'y attachent.

Le Gouvernement a indiqué sa préférence, par ailleurs, pour un seuil fixé à 10 000 habitants.

Mme la rapporteure spéciale. Le seuil pour bénéficier du bonus de 5 % reste à 10 000 habitants. Le seuil de 15 000 habitants correspond à celui fixé par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Mme la ministre. Je précise que je n'étais pas d'accord sur ce point : c'est la pugnacité d'André Vallini qui lui a permis d'avoir gain de cause... La raison de mon opposition était que chaque euro donné à quelqu'un est enlevé à quelqu'un d'autre. Or, nous pourrions voir de très nombreuses communes nouvelles se créer pour des raisons purement financières, par effet d'aubaine.

En fixant le délai au 30 juin, on s'assure au moins que les élus concernés ont déjà commencé à travailler à un projet de fusion. Je ne me cache pas derrière mon petit doigt : il y a aujourd'hui des communes nouvelles qui se créent contre des EPCI. Il faut donc être très vigilant, et placer des garde-fous solides.

M. le président Gilles Carrez. Voilà un premier point de divergence avec le Gouvernement...

Après le départ des ministres, la commission en vient à la discussion des amendements à l'article 58, précédemment réservés.

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

La commission se saisit d'abord de l'amendement II-CF434 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement relatif aux communes nouvelles reprend les dispositions que je viens d'énumérer, et qui ont fait consensus jeudi.

Il vise, comme je viens de le dire, à proroger jusqu'au 30 juin 2016 la possibilité de profiter des avantages financiers – exonération de contribution au redressement des finances publiques pour 2017, garantie de stabilité de la dotation forfaitaire, majoration de 5 %, garantie de stabilité des dotations de péréquation – liés à la création de communes nouvelles, sous réserve que des délibérations concordantes soient prises par les conseils municipaux concernés avant le 31 mars.

L'amendement tend cependant à fixer à 15 000 habitants le seuil au-delà duquel les communes nouvelles ne sont pas exonérées de l'effort pour le redressement des finances publiques et à réserver aux communes nouvelles de 1 000 à 10 000 habitants le bénéfice de la majoration de 5 %.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF437 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement tend à exclure du bénéfice des dotations de péréquation verticale – DSU, DSR, dotation nationale de péréquation (DNP) – et horizontale – FPIC – les communes qui font l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il a toutefois été légèrement modifié depuis jeudi : il ne concerne plus les communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 75 % du potentiel financier moyen de leur strate démographique.

Il existe aujourd'hui 218 communes carencées. Au moins une vingtaine d'entre elles ne reçoivent de toute façon aucune dotation de péréquation. D'autres n'atteignent pas le seuil de 75 %. Mais certaines, et non des moindres, seront affectées : Menton, Grasse, par exemple. Souvent, les sommes qu'elles reçoivent ne sont pas importantes : c'est plutôt une mesure de principe.

M. le président Gilles Carrez. Je persiste à considérer qu'il s'agit là d'une mesure de défiance : ce n'est pas ainsi que nous restaurerons le lien de confiance avec les communes dont il est question, et qui sont confrontées à des difficultés très importantes. Je ne me fais pas le porte-parole des maires concernés, puisque ma commune n'est pas carencée, mais je peux vous dire que partir de 5 % de logements sociaux pour arriver à 10 % au bout de vingt ans représente un effort considérable.

Il ne faut pas balayer d'un revers de la main les difficultés de ces communes, et ce n'est pas en multipliant les sanctions que l'on résoudra leurs problèmes, mais plutôt en les aidant. Lorsqu'elles sollicitent l'État, que ce soit pour débloquer des contentieux ou pour accélérer des procédures – d'expropriation, par exemple –, il est bien souvent aux abonnés absents. Elles ont alors l'impression de ne pouvoir compter sur aucun soutien, et d'être au contraire sanctionnées en permanence pour des raisons idéologiques plutôt que pratiques. De ce point de vue, je déplore cet amendement.

M. Patrick Ollier. Le problème n'est pas le stock, mais le flux. Si une commune comptant un stock extrêmement faible de logements sociaux accomplit un effort magistral de construction – en flux, donc –, pourquoi la sanctionner ? Ma commune de 80 000 habitants affichait un taux de 18 % de logements sociaux quand je suis devenu maire ; aujourd'hui, douze ans plus tard, j'en suis à 25 %. Pour cela, j'ai dû faire adopter une délibération imposant 30 % de logements sociaux dans tous les nouveaux projets de construction. Ma commune n'étant pas carencée, je ne suis pas concerné par la mesure proposée, mais j'imagine les efforts colossaux auxquels doivent consentir mes collègues maires de communes carencées, dont certains vont se trouver exposés à des sanctions alors même qu'ils ont un comportement vertueux en la matière. Il me semble donc, madame la rapporteure, que cet amendement peut revêtir un aspect brutal et injuste dans certains cas, et je suggère que vous y apportiez les ajustements qui permettraient de supprimer cet inconvénient.

M. Hugues Fourage. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce que vient de dire Patrick Ollier. Avant qu'une commune soit déclarée carencée, une procédure est mise en œuvre, et c'est seulement dans le cas où elle ne respecte pas les accords conclus avec les services de l'État qu'elle fait l'objet d'un arrêté de carence. Par ailleurs, j'ai bien conscience de la problématique relative au foncier, mais il y a d'autres moyens que la construction pour faire des logements sociaux : il y a, par exemple, la réhabilitation ou les logements conventionnés.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur Fourage, je peux vous donner plusieurs exemples de communes où, dans le cadre de la procédure de carence, le préfet a mis en œuvre le droit de préemption et même le transfert du permis de construire – une nouveauté de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) – pour faire, en fin de compte, beaucoup moins bien que le maire auquel il s'est ainsi substitué ! Il faudrait songer à carencer l'État aussi, car il n'est pas admissible qu'il s'arroge les prérogatives des maires pour finalement faire moins bien qu'eux.

Mme la rapporteure spéciale. J'aurais dû préciser qu'une commune est carencée quand elle ne respecte pas les objectifs de flux – il ne s'agit pas du stock, monsieur Ollier. Je vous donnerai les chiffres, et vous pourrez constater que la DNP revenant à certaines communes ne représente que 0,007 % de leurs recettes réelles de fonctionnement : ne pas percevoir cette dotation ne va donc pas changer grand-chose pour elles.

M. Patrick Ollier. C'est une question de principe.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle étudie l'amendement II-CF436 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement garantit que lorsqu'une commune nouvelle est rejointe par une ou plusieurs communes supplémentaires, le bénéfice de la garantie de maintien du niveau de la DGF est sauvegardé, sans que cette extension en prolonge la durée d'application de trois ans à compter de la date de création initiale de la commune nouvelle.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements II-CF109 de M. Gilles Carrez, II-CF400 de M. Nicolas Sansu, II-CF127, II-CF146, II-CF116, II-CF128, II-CF147 et II-CF115 de M. Joël Giraud, II-AE75 de Mme Estelle Grelier et II-CF139 de M. Joël Giraud tombent.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure spéciale, la commission rejette ensuite successivement les amendements II-CE32 et II-CE33 de M. François Pupponi.

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF240 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. J'avais déposé toute une série d'amendements portant sur des questions de principe, afin de donner l'occasion au Gouvernement de s'expliquer, par exemple sur les raisons qui l'avaient conduit à retenir la somme de 75 euros par habitant pour la part forfaitaire de la nouvelle DGF, plutôt que les 90 euros initialement proposés par Mme la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cette proposition ne figure pas dans mon rapport. Sur cette question comme sur les autres, nous avons six mois devant nous pour débattre sereinement, au vu des simulations que nous aurons reçues.

M. Charles de Courson. Il serait plus cohérent que le Gouvernement aille au bout de sa logique, et retire lui aussi la réforme au profit d'un texte spécifique, ainsi que le CFL le lui avait demandé à l'unanimité – à votre abstention près, madame la rapporteure, si j'ai bonne mémoire. Si nous retirons tous nos amendements, à quoi servent nos travaux ?

M. le président Gilles Carrez. Il vous sera toujours loisible, monsieur de Courson, comme à tous nos collègues, de les défendre en séance.

Les amendements II-CF240, II-CF239, II-CF236, II-CF242, II-CF241 et II-CF237 de M. Charles de Courson sont retirés.

La commission est ensuite saisie de l'amendement II-CF165 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Je veux simplement appeler l'attention de notre commission sur le fait que la suppression de la notion de superficie risque de créer de sérieux problèmes dans les communes à forte superficie, qui sont souvent des communes de montagne, mais parfois aussi des communes insulaires. Pour elles, la réforme risque de se traduire par une division par quatre ou cinq de la DGF.

Cela dit, je retire l'amendement, ainsi que le suivant.

Les amendements II-CF165 et II-CF166 sont retirés.

L'amendement II-CF238 de M. Charles de Courson est retiré, de même que les amendements II-CF397, II-CF142, II-CF143 et II-CF191 de M. Joël Giraud, II-CF243, II-CF249 et II-CF250 de M. Charles de Courson, II-CF164 de M. Joël Giraud, II-CF392 et II-CF255 de M. Charles de Courson, II-AE26 de Mme Estelle Grelier et II-CF251 de M. Charles de Courson.

La commission en vient ensuite à l'amendement II-CF118 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Cet amendement vise à supprimer certaines scories du dispositif, qui posent un problème dont le Gouvernement est au demeurant conscient.

En effet, la répartition pour les charges de centralité se fait par référence à la « population DGF ». Dans les zones touristiques, si un bourg-centre de 8 000 habitants et un autre de 6 000 habitants, sans résidences secondaires, voisinent avec un village de 125 âmes comptant 20 000 lits touristiques, ce qui équivaut à 10 000 habitants en « population DGF », c'est ce petit village qui va devenir le bourg-centre au sens de la loi, et donc bénéficier de la dotation de centralité alors même qu'il ne supporte aucune charge de centralité. Ainsi, les nouveaux bourgs-centres de la vallée de la Tarentaise seraient Courchevel et Méribel-les-Allues, ceux du Guillestrois, Risoul et Vars, et celui du massif des Écrins, Puy-Saint-Vincent.

L'amendement II-CF118 a pour objet de redistribuer la charge de centralité en fonction de la réalité du niveau de population permanente.

Mme la rapporteure spéciale. Le Gouvernement a bien conscience de l'anomalie que vous soulignez, monsieur Giraud, mais je pense que nous ferions bien de profiter des six mois dont nous disposons pour étudier sérieusement cette question au moyen de simulations – car ce qui est vrai chez vous ne l'est pas forcément ailleurs, notamment pour les communes touristiques littorales.

M. Joël Giraud. Si j'ai voulu exposer cet amendement, c'est parce qu'il me semble que les simulations qui vont être réalisées sur les stations de sports d'hiver, pour aboutir selon toute vraisemblance à un effondrement des bourgs-centres actuels, risquent de provoquer de violentes réactions.

Mme la rapporteure spéciale. Je partage votre avis sur la nécessité d'ouvrir un débat sur la question que vous avez évoquée, mais je pense que ce n'est pas le moment et que dans l'immédiat, nous devons en rester au texte sans aucune exception.

J'en profite pour vous demander, monsieur le président, si nous pourrions avoir en séance une discussion sur la constitution du groupe de travail que j'ai évoqué. J'aimerais être soutenue sur ce point, car je suis persuadé que c'est la bonne méthode pour avancer. Nous ne serons pas nous-mêmes en mesure d'effectuer les simulations.

M. le président Gilles Carrez. Il faudrait en effet que ce soit le Gouvernement qui propose la constitution de ce groupe de travail, et qu'il s'engage sur ce point.

L'amendement est retiré.

L'amendement II-CF256 de M. Charles de Courson est également retiré.

La commission examine l'amendement II-AE64 de Mme Estelle Grelier.

Mme Estelle Grelier. Cet amendement, que je vais retirer, vise à moderniser le critère de l'effort fiscal en proposant de pondérer la DGF par le rapport entre, d'une part, l'ensemble des cotisations de taxe foncière et de taxe d'habitation des contribuables locaux et, d'autre part, le revenu médian par habitant.

L'amendement est retiré.

Les amendements identiques II-CF252 de M. Charles de Courson et II-AE65 de Mme Estelle Grelier sont également retirés.

La commission examine l'amendement CF253 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement tend à supprimer la disposition selon laquelle une commune qui ne perçoit pas de dotation forfaitaire en 2015 voit sa dotation forfaitaire divisée par deux en 2016.

M. Olivier Dussopt. Il me semble que le Gouvernement a déposé un amendement visant précisément à revenir sur le caractère contre-péréquateur de la mesure qui consiste à rendre de la DGF à des communes à DGF nulle ou négative. Cet amendement prévoirait ainsi que, lorsque la contribution d'une commune au redressement des finances publiques excède le montant des dotations versées par l'État, le prélèvement est effectué sur les douzièmes.

M. le président Gilles Carrez. Je me suis laissé dire qu'il existait un doute sur la constitutionnalité d'un tel prélèvement, puisqu'il est opéré sur la fiscalité d'une collectivité locale pour réduire le déficit de l'État. Quoi qu'il en soit, à cette heure, l'amendement que vous évoquez, monsieur Dussopt, n'a pas été déposé par le Gouvernement.

Mme la rapporteure spéciale. Pourtant, en 2015, un prélèvement a bien été effectué sur les recettes de fiscalité directe d'une cinquantaine de communes et d'un nombre un peu moins important d'EPCI.

M. Charles de Courson. À ce propos, monsieur le président, je m'étonne qu'un amendement du Gouvernement prévoit un financement, pour moitié, par redéploiement et, pour l'autre moitié, par un abondement voté en première partie.

M. le président Gilles Carrez. Cet abondement se fait à partir des variables d'ajustement, selon une méthode aujourd'hui éprouvée puisque l'on procède ainsi depuis une vingtaine d'années.

L'amendement est retiré.

La commission se penche sur les amendements II-CF190 et II-CF199 de M. Dominique Baert.

M. Dominique Baert. Ces deux amendements, que je m'apprête à retirer, visent, pour le premier, à revoir le critère de l'effort fiscal et, pour le second, à resserrer les bornes du « tunnel » destiné à lisser les effets de la réforme, en les abaissant de plus ou moins 5 % à plus ou moins 1 %.

Les deux amendements sont retirés.

La commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques II-CF257 de M. Charles de Courson et II-AE66 de Mme Estelle Grelier, ainsi que les amendements identiques II-CF263 de M. Charles de Courson et II-AE67 de Mme Estelle Grelier.

M. Charles de Courson. Le premier de mes deux amendements vise à revoir les contributions respectives des communes et des EPCI à l'effort de redressement. Le second a trait au mode de calcul des recettes réelles de fonctionnement.

Mme Estelle Grelier. Les intercommunalités sont en effet confrontées à deux problèmes. Tout d'abord, elles participent à hauteur de 30 % à l'effort de redressement financier demandé au bloc communal. Or, elles estiment que leur contribution devrait plutôt se situer aux alentours de 23 %. D'autre part, et j'insiste sur ce point, les attributions de compensation sont prises en compte dans les recettes réelles de fonctionnement, de sorte que ces dernières sont surestimées de 9,3 ou 9,4 milliards d'euros. Cette double injustice pénalise fortement les intercommunalités, et c'est pourquoi nous avons déposé ces amendements d'alerte.

M. Charles de Courson. Ce système décourage en effet l'intercommunalité, puisque, faute d'avoir déduit les attributions de compensation des recettes réelles de fonctionnement des intercommunalités, on demande chaque année à ces dernières un effort supplémentaire supérieur d'un tiers à celui qui est demandé aux communes. Ce problème est, du reste, indépendant de la réforme. En tout état de cause, nous proposons que l'effort soit réparti entre les communes et les intercommunalités au prorata des recettes réelles de fonctionnement effectives.

Les amendements sont retirés.

La commission examine l'amendement II-CF264 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement tend à supprimer la disposition qui répartit la minoration du montant de la dotation forfaitaire entre les communes au prorata des recettes exceptionnelles.

L'amendement est retiré.

Les amendements II-AE30, II-AE69 et II-AE28 de Mme Estelle Grelier sont retirés.

La commission examine l'amendement II-CF258 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il s'agit de modifier les modalités de la répartition dérogatoire de la dotation au sein de l'ensemble intercommunal en prévoyant que cette répartition relève d'une délibération à la majorité des deux tiers et non plus d'une délibération à l'unanimité.

L'amendement est retiré.

L'amendement II-AE29 de Mme Estelle Grelier est retiré.

La commission en vient à l'amendement II-CE34 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement a pour objet de supprimer l'extension du nombre des communes éligibles à la DSU « cible ».

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement entre dans le champ de la DGF 2017, puisque, pour 2016, la DSU « cible » n'est pas modifiée. Je vous propose donc de le retirer en attendant la discussion qui aura lieu en séance publique.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement II-CF399 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Afin de tenir compte du redécoupage et des fusions de cantons intervenus dans le cadre de la réforme territoriale, il convient de rendre éligibles à la fraction « bourgs-centres » de la DSR les communes dont la population représente au moins 5 %, et non plus 15 %, de la population cantonale.

Mme la rapporteure spéciale. L'an dernier, nous avons gelé la carte cantonale, de sorte que les communes qui étaient éligibles, avant la réforme cantonale, à la fraction « bourgs-centres », le demeurent, ainsi que les bureaux centralisateurs. Je précise que la DGF 2017 ne touche pas à la fraction « bourgs-centres », car nous n'avons pas pu, au sein du CFL, nous mettre d'accord sur ce point ni définir ce qu'est un bourg-centre.

L'amendement est retiré.

Les amendements II-CF168 et II-CF144 de M. Joël Giraud, II-CF259 et II-CF260 de M. Charles de Courson, II-CF198 de M. Joël Giraud et II-CF394 de M. Charles de Courson sont retirés.

Puis la commission examine les amendements II-CF197 et II-CF188 de M. Dominique Baert.

M. Dominique Baert. L'amendement II-CF197 vise à desserrer légèrement la contrainte d'intégration imposée aux EPCI, mais je suppose que cette préoccupation sera prise en considération lors de l'examen de la réforme. Quant à l'amendement II-CF188, il vise à intégrer le versement transport dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Cette modification technique substantielle méritera également d'être examinée en séance publique.

Mme la rapporteure spéciale. Si vous maintenez votre second amendement en séance, j'émettrai un avis défavorable, mais je souhaite qu'il y soit discuté, car le CIF mérite effectivement d'être rénové.

M. Dominique Baert. Je prends acte de cette ouverture, madame la rapporteure spéciale, et je retire donc bien volontiers cet amendement, temporairement.

Les amendements sont retirés.

La commission est saisie de l'amendement II-1111 du Gouvernement.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement, dont j'ai pris connaissance ce matin, tend à compléter les mécanismes de garantie dont bénéficient les communes dans le cadre de la DGF 2017. Mais, ce qui vaut pour les parlementaires valant également pour le Gouvernement, je demanderai à celui-ci de le retirer. Pour l'heure, j'é mets un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

L'amendement II-CF406 de M. Joël Giraud est retiré.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure spéciale, la commission adopte l'amendement II-552 du Gouvernement.

En conséquence, les amendements II-CF426 de la rapporteure spéciale et II-AE63 de Mme Estelle Grelier tombent.

La commission adopte l'article 58 modifié.

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi de finances pour 2016, modifié.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

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

Réunion du lundi 9 novembre 2015 à 14 heures 30

Présents. - M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Gilles Carrez, M. Charles de Courson, M. Joël Giraud, M. Marc Goua, M. Dominique Lefebvre, M. Patrick Ollier, Mme Christine Pires Beaune, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault, M. Nicolas Sansu

Excusés. - M. Olivier Carré, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Claude Fruteau, M. Jean Lassalle, M. Marc Le Fur, M. Victorin Lurel, M. Pascal Terrasse, M. Michel Vergnier, M. Éric Woerth

Assistaient également à la réunion. - M. Olivier Dussopt, M. Hugues Fourage, Mme Estelle Grelier, Mme Marietta Karamanli

