

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 lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République**

Mardi

4 novembre 2014

Séance de 18 heures 35

Compte rendu n° 12

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

- Examen, en commission élargie, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis) 2

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
*Président***



La séance est ouverte à 18 heures 35.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

À l'issue de l'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, auprès de la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique (voir le compte rendu de la commission élargie du 4 novembre 2014), la Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2015.

*Conformément aux conclusions de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2015.*

La Commission examine ensuite pour avis les articles rattachés à cette mission.

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

La Commission examine l'amendement n° II-CL12 de M. Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement vise à maintenir les montants de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) au niveau de 2014.

M. le rapporteur pour avis. Dans le cadre du projet de loi de finances initial, le Gouvernement a fait le choix de faire progresser la DSU et la DSR au profit des communes les moins favorisées et je soutiens ce renforcement de la péréquation verticale.

Dans le même temps, l'amendement de M. François Pupponi, adopté dans le cadre de la première partie du projet de loi de finances, accroît encore ces dotations au détriment des autres communes. Vous noterez que je n'ai pas proposé d'amendement pour ajuster les montants portés à l'article 58 à cette accroissement, car je n'en partage pas le principe.

Cependant, l'amendement de M. Poisson vise à revenir sur toute progression de ces dotations pour 2015 : j'y suis donc défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement n° II-CL12 de M. Poisson.*

La Commission examine l'amendement II-CL17 de M. Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement traduit notre volonté de maintenir des dispositions plus favorables aux collectivités en supprimant les dispositions concernant le prélèvement subi par les départements.

M. le rapporteur pour avis. J'y suis défavorable car cet amendement ne diminue pas le prélèvement opéré sur les départements mais vise à remplacer l'utilisation d'un indice synthétique prenant en compte les charges des départements pour la répartition de leur effort au redressement des comptes publics par une minoration en fonction de leurs recettes de fonctionnement.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL17 de M. Poisson.

La Commission examine l'amendement n° II-CL16 de M. Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Les ressources des collectivités territoriales doivent leur permettre de faire face à leurs charges. Un récent rapport de l'INSEE montre que le taux de couverture des dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA) des départements par des ressources de l'État est d'environ 71 %. À terme, les départements ne pourront plus faire face à leurs obligations légales en matière d'allocation de solidarité. C'est pourquoi le présent amendement vise à restituer 100 millions d'euros aux départements.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable, car la baisse de 100 millions d'euros l'effort demandé aux départements serait imputée sur les dotations des régions, avec pour conséquence une augmentation de 23 % de l'effort demandé aux régions, leur faisant ainsi supporter une charge inéquitable. Ce bouleversement ne serait d'ailleurs pas conforme à la répartition de l'effort en fonction des recettes des catégories de collectivités territoriales, tel qu'adoptée par le comité des finances locales.

M. Jean-Frédéric Poisson. Le législateur n'est pas tenu par les décisions du comité des finances locales.

M. le président. Ce n'est pas ce qu'a dit le rapporteur.

M. René Dosière. Monsieur Poisson, savez-vous de combien de millions d'euros les dépenses des conseils généraux ont augmenté, et en contrepartie de combien leurs recettes ont été augmentées ? De plusieurs centaines de millions d'euros. Le bilan 2014 est tout à fait favorable de plusieurs aux départements.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL16 de M. Poisson.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 58.

Après l'article 58

La Commission examine l'amendement n° II-CL33 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement n° II-CL33 est retiré, faute d'avoir pu disposer des simulations demandées de la part du Gouvernement, tout en me réservant la possibilité de le redéposer en vue de la séance publique.

L'amendement n° II-CL33 du rapporteur est retiré.

La Commission examine l'amendement n° II-CL11 de M. Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement a pour objet de stabiliser le montant du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour 2015 et de mettre fin à sa progression programmée. En plus d'une baisse de leurs ressources, les collectivités territoriales souffrent d'un manque de lisibilité sur leurs ressources fiscales pour avoir une gestion prévisionnelle de qualité.

M. le rapporteur pour avis. J'émet un avis défavorable. Cet amendement vise à revenir sur les objectifs de montée en puissance du FPIC, fixés en 2010 par la précédente

majorité, pendant une période où cependant M. Poisson n'était pas député, et respectés scrupuleusement par l'actuelle majorité.

M. Guillaume Larrivé. Je ne voterai pas en faveur de cet amendement par cohérence avec la trajectoire arrêtée lors du quinquennat précédent.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL11 de M. Poisson.

La Commission examine l'amendement II-CL36 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Lors de la commission élargie ont été évoquées les difficultés liées à l'usage de l'ensemble intercommunal comme unité pour déterminer les prélèvements et les versements à opérer au titre du FPIC, alors qu'il conviendrait de prendre plutôt en compte la commune. En effet ce choix a pour conséquence que des communes considérées comme riches au sein d'intercommunalités dont le potentiel financier agrégé (PFIA) est inférieur à 90 % du PFIA moyen se voient exonérer de tout effort à ce titre, alors que des communes pauvres appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont le PFIA est supérieur à 90 % du PFIA moyen se voient mises à contribution. Le présent amendement propose ainsi de changer d'échelle en prenant la commune comme unité de base. Je n'ignore pas les difficultés techniques qu'engendrerait cette modification, mais je propose à notre Commission d'adopter cet amendement afin de défendre en séance publique le principe que les critères de répartition au sein des ensembles intercommunaux des contributions et versements au titre du FPIC doivent être plus justes et calculés au plus près de ses contributeurs, c'est-à-dire les communes.

M. Jean-Frédéric Poisson. A titre personnel, je réserve mon avis sur cet amendement qui n'est pas anodin, car je ne suis pas en mesure d'évaluer les conséquences sur les finances des communes.

M. Guillaume Larrivé. Il faudrait effectivement une simulation de la direction générale des collectivités locales avant la séance publique sur cet amendement qui modifie profondément la logique du FPIC. Par ailleurs, il me semble que la logique de cet amendement est contradictoire avec la montée en puissance du fait intercommunal. Je ne voterai pas en faveur de cet amendement.

M. le rapporteur pour avis. Je comprends les réserves exprimées par les orateurs du groupe UMP ; je n'hésiterais pas à retirer cet amendement en séance publique si son application n'était pas possible. Mais parfois l'adoption d'un amendement par la Commission est le meilleur moyen de disposer de simulations précises d'ici la séance publique.

M. Jean-Frédéric Poisson. Dans ce contexte, je m'abstiendrai sur le vote de cet amendement.

La Commission adopte l'amendement n° II-CL36 du rapporteur pour avis.

La Commission examine l'amendement n° II-CL18 de M. Jean-Frédéric Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement vise à ce que l'on prenne en compte les versements ou les prélèvements au titre du FPIC dans les ressources prises en compte pour déterminer le potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux.

M. le rapporteur pour avis. Le calcul du FPIC prend en compte les ressources fiscales ou de dotations qui correspondent à des ressources pérennes des communes et des EPCI : les versements ou prélèvements du FPIC pouvant évoluer en fonction de l'application des critères légaux d'une année sur l'autre, il n'y a pas de raison de les prendre en compte ou de les considérer comme pérennes.

Par ailleurs, l'application du dispositif aurait des effets contrastés : ainsi, il pourrait conduire un ensemble intercommunal à ne plus être éligible en année n+1, du fait de la prise en compte du versement reçu en année n, puis de le redevenir en année n+2, du fait de l'absence de versement l'année précédente. La stabilité des ressources communales et la lutte contre les inégalités ne seraient pas améliorées par cette mesure.

L'amendement n° II-CL18 est rejeté.

La Commission examine les amendements n°s II-CL34 et II-CL35 de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Ces amendements proposent d'introduire des assouplissements dans les conditions de mise en œuvre de la répartition encadrée des prélèvements effectués au titre du FPIC.

Actuellement, les prélèvements effectués au titre du FPIC entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres sont répartis entre l'EPCI et les communes en fonction du coefficient d'intégration fiscale, puis entre les communes membres en fonction du potentiel financier, sauf s'il existe un accord local pour modifier cette répartition.

La répartition adoptée à la majorité des deux tiers selon des critères objectifs ne peut modifier cette répartition que de 20 %. Le premier amendement propose de faire passer ce taux à 33 %.

Une répartition totalement libre ne peut être décidée que par délibération de l'organe délibérant statuant à l'unanimité. Depuis que l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires a permis la participation des oppositions municipales à cet organe délibérant, cette unanimité est quasiment impossible à obtenir. Aussi le second amendement propose que cette répartition libre puisse être décidée par accord unanime de l'organe délibérant de l'EPCI et de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je ne suis pas défavorable, d'une manière générale, à l'assouplissement des modalités de décision au sein des EPCI. J'émet cependant une réserve concernant la date retenue dans l'amendement n° II-CL35 pour obtenir cet accord, à savoir le 30 juin de l'année de répartition. Compte tenu de la date à laquelle les éléments nécessaires sont communiqués, qui se situe généralement plutôt mi ou fin avril, la date fixée me paraît trop précoce.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Il s'agit de la date retenue par la loi de finances pour 2012 qui a mis en place le FPIC.

Les amendements n°s II-CL34 et II-CL35 sont adoptés.

La Commission examine l'amendement n° II-CL32 de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. En cohérence avec des amendements déposés l'année passée, le présent amendement propose de relever le seuil de l'effort fiscal minimal pour bénéficier des versements au titre du FPIC à 1. Il est actuellement fixé à 0,8 pour l'année 2014 et à 0,9 pour l'année 2015. L'effort agrégé moyen des EPCI est de 1,11 et il n'évolue pas significativement selon les strates de population, car les moyennes par strates sont entre 1,04 et 1,18. L'objectif de cette revalorisation est d'indiquer aux élus locaux qui bénéficient du FPIC sans recourir à un effort fiscal que pour bénéficier de la péréquation, il convient d'avoir un effort fiscal s'approchant de la moyenne.

L'amendement n° II-CL32 est adopté.

La Commission examine l'amendement n° II-CL10 de M. Jean-Frédéric Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Dans le même esprit que l'amendement qui proposait de maintenir le niveau du FPIC, cet amendement a pour objet de stopper la montée en puissance du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Pour les mêmes raisons que celles exposées précédemment, avis défavorable.

L'amendement n° II-CL10 est rejeté.

La Commission examine les amendements n°s II-CL30 et II-CL31 de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. Nous avons beaucoup évoqué, lors de la discussion des précédents projets de loi de finances, la nécessité de territorialiser la répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Or un rapport de mission de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) récemment publié a ouvert des pistes pour la mettre en œuvre.

Le présent amendement prend donc en compte les propositions de ce rapport en proposant une répartition de la CVAE entre les collectivités accueillant les établissements d'un même groupe, fondée sur les valeurs locatives brutes pour un tiers, et sur les effectifs pondérés en fonction de la nature et du degré de risque des activités, pour deux tiers, afin d'assurer une meilleure répartition en faveur des territoires accueillant des activités industrielles et d'éviter que seuls les territoires accueillant des sièges sociaux bénéficient à plein de la CVAE.

L'amendement n° II-CL30 est adopté et l'amendement n° II-CL31 est retiré.

La Commission examine l'amendement n° II-CL19 de M. Jean-Frédéric Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement a pour objet d'imposer au Gouvernement de remettre au Parlement la liste des communes et EPCI bénéficiaires et contributrices du FPIC. Par ailleurs, je soutiens la proposition émise lors de la commission élargie par notre collègue Eric Woerth, suggérant qu'une partie des versements au titre du FPIC soient fléchés vers des dépenses d'investissement, pour corriger les inégalités existantes.

M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis. La loi du 17 juillet 1978 reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus dans le cadre de sa mission de service public par une administration, quels que soient leur forme ou leurs

supports. Je propose que M. Poisson et moi-même demandions conjointement au Gouvernement communication de cette liste.

M. Jean-Frédéric Poisson. Comme le rapporteur pour avis l'a fait remarquer précédemment, l'adoption de cet amendement par la Commission permettrait d'obtenir plus facilement cette transmission de la part du Gouvernement.

L'amendement n° II-CL19 est rejeté.

Article 59 : Modification des règles de contribution au Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 59.

La séance est levée à 19 heures.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, M. Christian Assaf, Mme Marie-Françoise Bechtel, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Jean-Pierre Decool, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. René Dosière, M. Olivier Dussopt, M. Hugues Fourage, M. Guy Geoffroy, M. Philippe Gosselin, Mme Marietta Karamanli, M. Guillaume Larrivé, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Patrice Verchère

Excusés. - M. Jean-Michel Clément, M. Sergio Coronado, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Guillaume Garot, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Houillon, M. Alfred Marie-Jeanne, Mme Sandrine Mazetier, M. Bernard Roman, Mme Maina Sage, M. Roger-Gérard Schwartzberg

Assistaient également à la réunion. - M. Éric Alauzet, M. Thierry Benoit, M. Céleste Lett