

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**

**Mercredi
4 novembre 2015**
Séance de 23 heures 45

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

- Examen pour avis des crédits des crédits de la mission
« Relations avec les collectivités territoriales »
(M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis) 2

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



La séance est ouverte à 23 heures 45.

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, la commission, conformément aux conclusions de Mme Marie-Anne Chapdelaine, suppléant M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis, émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».*

Elle examine ensuite les articles rattachés à cette mission.

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

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Nous en venons à l'examen des articles, qui se déroule dans des conditions dont chacun conviendra qu'elles ne sont pas optimales.

À l'article 58, trente-quatre amendements ont été déposés. J'appelle votre attention sur le dernier d'entre eux, l'amendement n° II-CL552 du Gouvernement, qui vise à reporter d'un an, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2017, l'entrée en vigueur de la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal et, dans son second alinéa, à ce que le Gouvernement remette au Parlement un rapport destiné à approfondir l'évaluation de ladite réforme. On notera que, pour une fois, ce n'est pas le Parlement qui fait cette demande au Gouvernement...

Les autres amendements portent sur divers sujets : le report de la réforme, précisément, mais aussi ses modalités notamment pour la DGF des communes nouvelles.

Un point de méthode : je souligne que, si l'amendement précité du Gouvernement recueillait un avis favorable de la Commission, notre débat sur l'ensemble des autres amendements à l'article 58 aurait d'autant moins de raison d'être que la commission des Finances, saisie au fond, examinera des amendements similaires demain matin. Qu'en pensent leurs auteurs ?

Mme Nathalie Appéré. Les amendements que j'ai cosignés ne visent pas à contester le principe de la réforme, mais à en améliorer le dispositif. Je me réjouirais de l'adoption de l'amendement du Gouvernement qui, en reportant sa mise en œuvre, nous donne le temps de conduire une concertation plus approfondie afin d'en limiter les effets indésirables et d'adopter avant l'été un texte abouti. Le Gouvernement a d'ailleurs déjà apporté plusieurs améliorations au texte initial.

De ce point de vue, il serait souhaitable que l'amendement que le Gouvernement envisage de présenter en séance publique, pour le calcul de la DGF en 2016, tienne compte des nouvelles simulations dont il dispose et des résultats de la concertation qu'il a menée avec les parlementaires. Les sujets qui demeureront en suspens pourront être traités au titre de la clause de rendez-vous, qu'il s'agisse de la prise en compte de l'effort fiscal, du « tunnel » encadrant ses effets et de sa durée, ou encore de l'utilisation dans son assiette des recettes réelles de fonctionnement. En attendant, j'ai l'intention de retirer l'ensemble de mes amendements, quitte à les redéposer en séance.

M. Olivier Dusopt. En effet, l'amendement du Gouvernement lève des inquiétudes que nous étions nombreux à manifester quant à l'absence de vision pluriannuelle et à certains effets secondaires. Les amendements que nous avons déposés visaient, pour le plus radical d'entre eux, à supprimer l'article 58 – il sera naturellement retiré – et, pour les autres, que je retirerai pour la plupart et redéposerai en séance, à substituer la notion de revenu médian à celle de revenu moyen afin de mieux cerner la richesse ou la pauvreté des collectivités, ainsi qu'à tenir compte des budgets annexes dans le calcul du total des recettes réelles de fonctionnement sauf – cela va de soi – ceux qui sont liés à des services publics à caractère industriel ou commercial.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je vous sais gré, monsieur le président, d'avoir souligné les conditions baroques – et même exotiques – dans lesquelles nous examinons ce texte, et je comprends votre difficulté de méthode : l'amendement du Gouvernement, qui a des chances raisonnables d'être adopté par notre Commission, ajoute deux alinéas qui modifient l'économie générale de l'article 58. Il n'est donc guère utile de commencer par débattre des alinéas précédents.

Cela étant, nous nous apprêtons à proposer la suppression de cet article et, de ce fait, nous ne saurions considérer le report d'une mauvaise mesure comme une mauvaise nouvelle. Dans ces conditions, le groupe Les Républicains ne participera pas au vote sur l'amendement du Gouvernement, non plus que sur l'article 58 lui-même, mais je défendrai l'amendement de suppression de l'article pour rappeler notre opposition à cette réforme, car je ne partage pas l'optimisme de certains de nos collègues. Quant à nos autres amendements, notamment ceux relatifs aux communes nouvelles, leur examen et leur adoption nécessiterait une réécriture que les circonstances ne permettent pas. Je me contenterai donc de les déclarer défendus sans les exposer, pour y revenir en séance.

M. Paul Molac. L'amendement du Gouvernement rendant vaine toute discussion préalable de l'article 58, je me contenterai donc, à cette heure tardive, de revenir sur le problème de la création de communes nouvelles : il est parfois très difficile de procéder à des rapprochements entre communes. L'amendement II-CL34 que j'ai déposé sur ce sujet – et que je vais retirer – est le fruit de demandes qui m'ont été faites dans ma circonscription, où des projets de fusions entre communes ont été entravés par diverses complications.

Mme Marietta Karamanli. J'ai cosigné, à l'article 58, un premier amendement relatif à la prise en compte de l'effort fiscal et un second visant à envisager l'alignement de la situation des communes des communautés urbaines sur celle des métropoles, mais je les retire car le délai accordé à la réforme nous permettra d'y revenir. J'ajoute que le groupe Socialiste, républicain et citoyen soutient fermement la nouvelle version de l'article 58 résultant de l'amendement présenté par le Gouvernement.

Mme Marie-Anne Chapdelaine, suppléant M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis. Au nom de M. Fourage, que je remplace aujourd'hui, j'émet d'ores et déjà un avis favorable à l'amendement du Gouvernement qui viendra en discussion en fin d'article, tout en précisant qu'il faudra l'affiner car il laisse subsister des références obsolètes et ne prévoit pas d'appliquer en 2016 les règles actuelles de répartition de la DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Je me contenterai de défendre l'amendement II-CL69, qui porte sur les communes nouvelles ; je retire les autres et laisserai le soin à M. Fourage, le cas échéant, de les défendre en séance publique.

L'amendement II-CL16 de M. Olivier Dussopt est retiré.

La Commission examine l'amendement II-CL35 de M. Jean-Frédéric Poisson, tendant à supprimer l'article 58.

M. Jean-Frédéric Poisson. Nous ne croyons pas que cette réforme de la DGF serve les communes. La politique gouvernementale en matière d'attribution de dotations aux collectivités territoriales impacte négativement leurs capacités d'investissement. Nous demandons, en conséquence, la suppression de cet article.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Je souhaite le retrait de cet amendement en faveur de celui du Gouvernement. A défaut, mon avis sera défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

L'amendement II-CL55 de M. Olivier Dussopt est retiré, de même que l'amendement II-CL34 de M. Paul Molac.

La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements II-CL64 de M. Jean-Frédéric Poisson, II-CL69 du rapporteur pour avis, II-CL66, II-CL67 et II-CL65 de M. Jean-Frédéric Poisson.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. En application de la loi du 16 mars 2015, les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier prochain et regroupant soit une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, soit toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre, disposeront pendant trois ans d'une garantie de maintien des montants de DGF précédemment versés à leurs communes membres, les exonérant de contribution au redressement des comptes publics.

Selon l'Association des maires de France (AMF), à ce jour cinquante-quatre communes nouvelles, regroupant 242 communes, devraient être constituées. Cependant, 437 autres projets de regroupement ont encore besoin de temps. L'amendement II-CL69 de M. Fourage vise à accorder trois mois supplémentaires aux élus locaux pour faire aboutir ces projets, en leur permettant de délibérer jusqu'au 31 décembre 2015 sur le principe de la mise en place d'une commune nouvelle, même si, pour des raisons administratives, la création effective n'aurait lieu qu'au cours du 1^{er} trimestre 2016.

M. Paul Molac. L'amendement que j'ai retiré proposait un délai jusqu'au 1^{er} janvier 2017.

M. Jacques Péliissard. Accorder trois mois de plus n'a pas de sens : le temps de maturation est beaucoup plus long, surtout si vous votez le principe avant le 31 décembre 2015 et si c'est seulement après que sera pris l'arrêté du préfet. Une année supplémentaire serait plus pertinente.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Les dotations maintenues seraient-elles alors celles de 2015 ou de 2016 ?

M. Jacques Péliissard. Celles de 2016, à mon sens.

La Commission rejette l'amendement II-CL64.

Puis elle **adopte** l'amendement II-CL69.

En conséquence, les amendements II-CL66, II-CL67 et II-CL65 **tombent**.

Les amendements II-CL38 de Mme Marietta Karamanli, II-CL70 du rapporteur pour avis, II-CL41 de Mme Nathalie Appéré, II-CL60 de M. Olivier Dussopt, II-CL44, II-CL43 et II-CL47 de Mme Nathalie Appéré, II-CL39 de Mme Marietta Karamanli, II-CL51 de M. Olivier Dussopt, II-CL50 de Mme Nathalie Appéré, II-CL56 de M. Olivier Dussopt, II-CL71 et II-CL72 du rapporteur pour avis, II-CL46 de Mme Nathalie Appéré, II-CL73 du rapporteur pour avis, II-CL46 de Mme Nathalie Appéré, II-CL73 du rapporteur pour avis, II-CL53 de M. Olivier Dussopt, II-CL45 de Mme Nathalie Appéré, II-CL52 de M. Olivier Dussopt, II-CL42 de Mme Nathalie Appéré, II-CL74 du rapporteur pour avis et II-CL48 de Mme Nathalie Appéré sont successivement **retirés**.

La Commission examine l'amendement II-CL552 du Gouvernement.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Je m'abstiendrai sur le vote de cet amendement, car la proposition de réforme de la DGF était une très bonne réforme, combattant les inégalités, et je regrette que le Gouvernement, qui a conduit un excellent travail en s'appuyant notamment sur le rapport de Mme Pires Beaune, ne soit pas en situation de la maintenir.

M. Jacques Valax. J'adopterai la même position que M. Le Bouillonnet, pour les raisons que j'ai données en commission élargie.

La Commission donne un avis **favorable** à l'amendement.

Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 58 **modifié**.

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

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

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

La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 60 **sans modification**.

Article 61 : Règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale

La Commission examine, en discussion commune, les amendements II-CL75 du rapporteur pour avis, II-CL49 de Mme Nathalie Appéré, II-CL40 de Mme Marietta Karamanli et II-CL36 de M. Jean-Frédéric Poisson.

Les amendements II-CL75 et II-CL49 sont **retirés**.

Mme Marietta Karamanli. Mon amendement, semblable à un amendement défendu l'an dernier, porte sur le prélèvement alimentant le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Une progression plus lente serait aménagée pour les deux années 2016 et 2017. Le Comité des finances locales (CFL) a émis cette année un avis favorable à cette mesure.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Je m'en remets à la sagesse de la Commission.

La commission adopte l'amendement II-CL40.

En conséquence, l'amendement II-CL36 tombe.

La Commission examine ensuite l'amendement II-CL76 du rapporteur pour avis.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. À compter du 1^{er} janvier 2016, les versements et contributions au titre du FPIC devront être calculés en prenant en considération la création des nouvelles métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris. Regroupant des communes présentant de fortes disparités de richesse, ces métropoles auront un effet péréquateur ; cependant, elles risquent aussi d'avoir pour conséquence de réduire la solidarité avec les autres territoires.

Selon les simulations effectuées, le mode de calcul des contributions à l'échelle de la métropole du Grand Paris risque de limiter la contribution du territoire le plus riche de France à la solidarité nationale. Par ailleurs, il rendrait contributrices, au sein du FPIC, les communes les moins aisées qui ne bénéficient pas de la dotation de solidarité urbaine « cible » (DSU-cible). Enfin, il reporterait sur la métropole l'ensemble des contributions dues par les communes éligibles aujourd'hui à la DSU-cible.

Aussi proposons-nous, afin de maintenir le niveau de solidarité au sein du FPIC, de faire des établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris le niveau de détermination des contributions ou versements au titre du FPIC.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CL68 rectifié de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Il s'agit de fixer le niveau de prélèvement des collectivités contributrices dès lors que celles-ci disposent d'un niveau de ressources supérieur à la moyenne. Le seuil serait fixé à 95 % du potentiel financier agrégé (PFIA) moyen national en 2016, à 100 % en 2017.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Le relèvement du niveau de PFIA rendant une collectivité contributrice au titre du FPIC pose plusieurs problèmes. Tout d'abord, le fonds de péréquation a été conçu pour que tous les ensembles intercommunaux soient contributeurs ou bénéficiaires du FPIC, quitte à ce que les contributions par habitant soient peu élevées au centre de la courbe.

Le fait que, chaque année, un nombre non négligeable d'entités cessent d'être contributrices grâce au dispositif de lissage, avant de le redevenir le cas échéant par la suite, obérerait la lisibilité du barème et la prévisibilité des contributions.

Surtout, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a fourni au CFL des simulations, dont il ressort que relever de 90 % à 100 % du PFIA moyen national le seuil de contribution ferait passer le nombre de groupements contributeurs de 1 011 à 792, couvrant une population de 26,7 millions d'habitants au lieu de 37,2 millions, tandis que leur contribution moyenne par habitant passerait de 21 à 29 euros. C'est pourquoi nous demandons le retrait de cet amendement.

Mme Marietta Karamanli. Le CFL n'était pas favorable à cet amendement l'an dernier, mais il l'est cette année. Il s'agit de demander aux « plus riches des riches » un effort en faveur des plus pauvres, et ce dans le cadre d'une enveloppe fermée : les finances de l'Etat n'en seront donc pas affectées.

M. Pascal Popelin. Je ne peux qu'adhérer aux principes sous-jacents à l'amendement, mais, en l'absence de simulation précise sur les effets de celui-ci, je ne peux le voter.

La Commission rejette l'amendement.

L'amendement II-CL54 de M. Olivier Dussopt est retiré.

La Commission examine l'amendement II-CL77 du rapporteur pour avis.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Il s'agit d'enserrer dans un délai de deux mois la procédure de répartition libre des contributions et prélèvements au titre du FPIC, en prévoyant la possibilité pour un conseil municipal de s'opposer à la répartition proposée par l'organe délibérant de l'EPCI dans un délai d'un mois à compter de sa notification.

La Commission adopte l'amendement.

L'amendement II-CL59 de M. Olivier Dussopt est retiré.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements II-CL58 et II-CL57 de M. Olivier Dussopt.

M. Olivier Dussopt. Le Gouvernement propose d'exonérer de contribution au titre du FPIC les communes éligibles à la DSU-cible. Je propose, par l'amendement II-CL58, d'en exonérer toutes celles éligibles à la DSU et néanmoins amenées à contribuer par le fait qu'elles appartiennent à une intercommunalité considérée comme riche, dès lors que leur potentiel financier moyen par habitant est inférieur à la moyenne de leur strate démographique.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Exempter du prélèvement, parmi les 875 communes éligibles à la DSU, toutes celles qui appartiennent à un EPCI contributeur conduirait à exempter deux fois plus de communes. Il serait alors impossible, pour les autres communes, de verser leur part sans atteindre le plafond de 13 % de leurs recettes.

Je vous demande donc de bien vouloir retirer l'amendement. A défaut, j'émettrais un avis défavorable.

M. Olivier Dussopt. Toutes les communes éligibles à la DSU n'appartiennent pas à un EPCI contributeur : c'est le cas d'une minorité seulement. Avec la double condition prévue, l'amendement ne concernerait qu'une vingtaine ou une trentaine de communes.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Redéposez l'amendement en séance : nous aurons alors toutes les données.

M. Jean-Frédéric Poisson. Nous soutiendrons cet amendement, car il est important de prendre en considération les possibles disparités de richesse entre un établissement intercommunal et l'une de ses communes membres.

La Commission **adopte** l'amendement II-CL58.

En conséquence, l'amendement II-CL57 **tombe**.

La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 61 **modifié**.

Après l'article 61

Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis suppléante, la commission **adopte** l'amendement II-CL37 de M. Paul Molac exonérant de taxe de séjour les résidents dans les structures spécialisées dans l'accueil des personnes handicapées.

Elle examine ensuite l'amendement II-CL78 du rapporteur pour avis.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Il s'agit de retenir, pour la détermination et la révision des attributions de compensation, le même dispositif de consentement implicite des communes que celui proposé par M. Fourage pour la répartition de la dotation de centralité et des contributions au titre du FPIC.

La Commission **adopte** l'amendement.

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

La Commission examine l'amendement II-CL79 du rapporteur pour avis, tendant à supprimer l'article.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Comme annoncé au cours de la commission élargie, nous souhaitons le maintien à 1 % du taux de cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

La Commission **adopte** l'amendement.

En conséquence, l'article 62 est **supprimé**.

Après l'article 62

La Commission examine l'amendement II-CL425 du Gouvernement.

Mme la rapporteure pour avis suppléante. Je suis favorable à cet amendement, qui permettra de financer l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques par la dotation générale de décentralisation (DGD) « Bibliothèques ».

La Commission donne un avis **favorable** à l'amendement.

La séance est levée à 00 heures 30.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Ibrahim Aboubacar, Mme Nathalie Appéré, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Jean-Michel Clément, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Olivier Dussopt, M. Yves Goasdoué, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Guillaume Larrivé, M. Jean-Yves Le Bouillonec, M. Paul Molac, M. Jacques Pélissard, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Jacques Valax

Excusés. - M. Sergio Coronado, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Daniel Gibbes, Mme Françoise Guégot, M. Alfred Marie-Jeanne, Mme Sandrine Mazetier, M. Bernard Roman, Mme Maina Sage, M. Roger-Gérard Schwartzberg