

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      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**

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

Mercredi

9 novembre 2016

Séance de 19 heures

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence  
de M. Dominique  
Raimbourg,  
*Président***



*La réunion débute à 19 heures.*

*Présidence de M. Dominique Raimbourg, président.*

*À l'issue de l'audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, et de Mme Estelle Grelier, secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales »).*

*Conformément aux conclusions de M. Hugues Fourage, la Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2017.*

*Elle examine ensuite les articles rattachés à cette mission.*

**Article 59** (art. 150 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. L. 2113-20, L. 2113-22, L. 2334-7, L. 2334-7-3, L. 2334-13, L. 2334-16, L. 2334-17, L. 2334-18-1 à L. 2334-18-4, L. 2563-4, L. 2571-3, L. 2573-52, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 4332-4, L. 4332-7, L. 4332-8, L. 5211-4-1, L. 5211-28, L. 5211-29 et L. 5211-32 à L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales et art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République) : *Répartition de la dotation globale de fonctionnement*

*La Commission est saisie de l'amendement II-CL46 de M. Hugues Fourage.*

**M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ».** L'amendement II-CL46 a pour objet de proroger jusqu'à la fin de l'année l'incitation financière à la fusion de communes pour les collectivités ayant délibéré en faveur de la création d'une commune nouvelle après le 30 octobre 2016.

*La Commission adopte l'amendement II-CL46.*

*Puis elle est saisie des amendements identiques II-CL47 de M. Hugues Fourage et II-CL39 de M. Olivier Dussopt.*

**M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ».** L'amendement II-CL47 vise à intégrer les budgets annexes dans les recettes des communes prises en compte pour déterminer leur contribution au redressement des finances publiques (CRFP) afin de contourner la stratégie d'optimisation financière opérée par certaines communes en vue de diminuer leur part de CRFP. L'objectif de cet amendement est d'élargir l'assiette de cette contribution en y intégrant les budgets annexes des services publics administratifs.

**M. Olivier Dussopt.** L'amendement II-CL39 a le même objet. J'insiste sur le fait que cette disposition ne concerne que les budgets annexes des services publics administratifs, afin de ne pas pénaliser les modes de gestion retenus par les collectivités, notamment la gestion de l'eau, de l'assainissement ou des ordures ménagères en régie directe. Je suis persuadé que les services ministériels ont déjà trouvé une solution au problème technique évoqué par la ministre en réponse à ma question.

**M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ».** Tout à fait. Je précise, par ailleurs, que l'ensemble des amendements que je présente ont été travaillés avec Mme Pires Beaune, rapporteure spéciale de la commission des Finances pour les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

*La Commission adopte les amendements identiques II-CL47 et II-CL39.*

*Puis elle est saisie de l'amendement II-CL48 de M. Hugues Fourage.*

**M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ».** L'amendement II-CL48 tend à rendre éligibles à la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR) les communes ayant perdu leur qualité de chef-lieu d'arrondissement à la suite d'une réforme administrative qui ne concernait que l'État vis-à-vis de ses propres services.

*La Commission adopte l'amendement II-CL48 de M. Hugues Fourage.*

*Puis elle est saisie de l'amendement II-CL49.*

**M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ».** Dans le prolongement des dispositions de l'article 30 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, nous proposons d'élargir le champ de publication en *open data* des données nécessaires au calcul des dotations des collectivités territoriales.

*La Commission adopte l'amendement II-CL49. Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 59 modifié.*

**Article 60** (art. L. 2334-33, L. 2334-35 et L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales) : *Soutien à l'investissement public local*

*La Commission est saisie de l'amendement II-CL50 de M. Hugues Fourage.*

**M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ».** Il s'agit de confier au préfet de département la gestion de l'enveloppe de la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) destinée aux communes rurales. Il nous semble plus adapté de confier la mission d'attribution de ces crédits budgétaires, destinés au financement des contrats de ruralité, aux préfets de département, qui auront à connaître des projets de territoire, plutôt qu'aux préfets de région.

*La Commission adopte l'amendement II-CL50.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements II-CL51 de M. Hugues Fourage et II-CL40 de M. Olivier Dussopt.*

**M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ».** L'amendement II-CL51 a pour objet d'harmoniser les règles d'attribution des subventions sur le territoire et d'encadrer le pouvoir de refus du préfet, en précisant que ne pourront constituer un motif de refus d'accès au fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) ni le cumul avec une autre dotation, ni le nombre insuffisant d'habitants concerné, ni le faible montant de l'opération envisagée.

**M. Olivier Dussopt.** Je défends le même objectif avec l'amendement II-CL40 afin d'éviter les divergences d'utilisation du FSIL entre régions. À titre d'illustration, pendant longtemps, le préfet de la deuxième région métropolitaine a refusé le cumul avec d'autres dotations et il a fallu une intervention directe du Premier ministre pour mettre un terme à cette pratique.

**M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ».** Les deux amendements ne sont pas totalement identiques. J'invite M. Dussopt à retirer son amendement au profit de celui déposé par Mme Pires Beaune et moi-même, qui prend en compte l'attribution des crédits par les préfets de région ou par les préfets de département selon les enveloppes concernées.

**M. Olivier Dussopt.** Je le retire mais je le redéposerai en séance pour recueillir l'avis du Gouvernement sur cette question.

*L'amendement II-CL40 est retiré. La Commission adopte l'amendement II-CL51.*

*Puis elle est saisie de l'amendement II-CL52 de M. Hugues Fourage.*

**M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis « Relations avec les collectivités territoriales ».** Nous souhaitons permettre la participation des parlementaires élus dans le département aux travaux de la commission départementale chargée de répartir la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Il s'agit notamment d'anticiper l'entrée en vigueur en 2017 de la réforme sur le non cumul des mandats en garantissant aux parlementaires, qui sont aussi des élus de territoires et de circonscriptions, un certain niveau d'information sur les opérations prioritaires et les principaux projets de subvention discutés dans ces commissions.

*La Commission adopte l'amendement II-CL52. Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 60 modifié.*

**Article 61** (art. L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales) :  
*Modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale*

*La Commission est saisie de l'amendement II-CL38 de M. Olivier Dussopt.*

**M. Olivier Dussopt.** Je retire cet amendement qui devrait être discuté en présence du Gouvernement, dans la mesure où il concerne le gel du montant des contributions et attributions communales du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

*L'amendement II-CL38 est retiré.*

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

**Article 62** (art. 89 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016) : *Ajustements des mécanismes de compensation liés au transfert, des départements aux régions, d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements II-CL43 de M. Pascal Popelin et II-CL27, II-CL26, II-CL25 et II-CL42 de M. Patrick Devedjian.*

**M. Pascal Popelin.** L'amendement II-CL27, que j'ai déjà défendu tout à l'heure en interpellant le Gouvernement, vise à supprimer le transfert d'une partie de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements franciliens vers la région Île-de-France prévu par l'article 89 de la loi de finances pour 2016, qui n'est justifié par aucun transfert de compétences.

**M. Patrick Devedjian.** Les dépenses de transport réalisées en application de l'article 15 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République représentent, pour les trois départements de la petite couronne – mais elles concernent plus généralement les huit départements de la région Île-de-France – 0,2 % du produit de la CVAE. Le prélèvement de 25 % de la CVAE prévu par l'article 89 de la loi de finances pour 2016 est donc sans rapport avec la réalité des dépenses engagées. S'il s'agit à première vue d'une affaire exclusivement francilienne, le dispositif de compensation proposé par l'article 62 du projet de loi de finances pour 2017, s'il était adopté, constituerait un précédent susceptible de s'appliquer à tous les départements de France.

Ce transfert de 25 % est non seulement foncièrement inéquitable mais il constitue aussi une aberration économique. En effet, le remplacement de cette part de CVAE par une dotation fixe d'année en année, versée par la région aux départements, d'un montant équivalent à celui prélevé en 2017 conduit à confisquer, au détriment des départements, le dynamisme de la CVAE. En d'autres termes, la région encaissera le bénéfice des investissements des départements, qui se verront ainsi privés des fruits de leurs investissements.

Sur le plan constitutionnel, cette disposition me paraît soulever trois problèmes. D'abord, elle porte atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Ensuite, elle autorise la tutelle d'une collectivité territoriale sur d'autres. Enfin, elle méconnaît le principe selon lequel il ne saurait y avoir de transfert de compétences sans attribution de ressources équivalentes et, inversement, de compensation financière sans transfert de compétences.

Je soutiens donc l'amendement défendu par mon collègue Pascal Popelin, qui est très proche de ceux que j'ai déposés.

**M. Gilles Carrez, président de la commission des Finances.** Cette question s'est posée l'an dernier, lorsque le transfert de 25 % de la CVAE des départements aux régions a été voté dans le cadre de la loi de finances pour 2016, pour une application du dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le problème spécifique de l'Île-de-France a également été identifié l'année dernière : c'est la raison pour laquelle le Parlement avait demandé un rapport au Gouvernement.

Dans ce rapport, que nous avons reçu il y a trois semaines, le Gouvernement reconnaît que ce transfert, qui concerne l'ensemble des départements, pose un problème particulier en Île-de-France. Son analyse de la situation le conduit à « *préconiser l'institution d'une dotation spécifique de la région aux départements franciliens afin de leur garantir, comme aux autres départements de France, le principe de neutralité budgétaire du transfert de fiscalité* ». Le rapport semble confirmer que la progression annuelle de la fraction de la CVAE qui est transférée à la région sera acquise à cette dernière, ce que propose l'article 62 du projet de loi de finances pour 2017.

**M. Pascal Popelin.** On peut avoir un avis différent de celui formulé par le Gouvernement dans le rapport que vous évoquez. Pour ma part, je ne partage pas l'argument,

avancé par la ministre il y a quelques instants, selon lequel un principe général conduirait à interdire de faire une différence pour la région francilienne. Il y a bien une spécificité en l'Île-de-France, comme en témoigne l'existence même du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), qui n'existe nulle part ailleurs.

**M. Gilles Carrez, président de la commission des Finances.** La région finance à hauteur de 50 % le STIF.

**M. Pascal Popelin.** C'est exact, et l'autre moitié est prise en charge par les départements. Cela justifie que soit instauré un dispositif particulier pour compenser le transfert d'une fraction de la CVAE à la région, qui soit autre chose que la compensation du transfert du produit dynamique d'une partie de la fiscalité locale par un mécanisme de reversement d'une somme fixe d'année en année. Comme l'a fort justement indiqué M. Patrick Devedjian, nul ne peut exclure que ce précédent, qui ne concerne aujourd'hui que la région francilienne, soit étendu à l'avenir aux autres départements.

**M. le président Gilles Carrez.** Il est vrai que ce mécanisme, bien connu, comporte cette année une innovation. Il est bien connu parce que c'est le mécanisme qu'utilise depuis des décennies l'État. Il consiste à transformer un morceau de fiscalité locale en dotation, et de la laisser ensuite à ce niveau, voire à la diminuer. Mais là, c'est la première fois qu'on applique ce mécanisme entre collectivités territoriales. La réforme constitutionnelle de 2003 puis la loi organique de 2004, ont précisé qu'il fallait qu'il y ait transfert de dépenses pour qu'il y ait transfert de ressources : le premier entraîne le second. Ici, si je comprends bien, il y a au contraire un transfert de ressources sans qu'il y ait de transfert de compétences.

**M. Charles de Courson.** Il y a une chose que je ne comprends pas : si on transfère, à compter du 1<sup>er</sup> janvier, tout le problème des transports aux régions, que se passe-t-il en Ile-de-France ? Est-ce que l'on supprime les contributions des départements au STIF ?

**M. Patrick Devedjian.** Non !

**M. Pascal Popelin.** Non !

**M. Charles de Courson.** Si on était cohérent, on devrait simplement supprimer les contributions du département au STIF et déduire leur part de CVAE de 25 points. C'est ce que l'on fait dans nos départements, hors Ile-de-France ! On calcule, département par département, le montant des transports – essentiellement scolaires – net des recettes, et on calcule le différentiel avec les 25 points de CVAE. Le différentiel nous est ensuite reversé par la région, mais sans indexation. On devrait appliquer les mêmes règles ici : retirer les départements du STIF. Il faut être cohérent sinon il y a rupture d'égalité entre ce qui se fait en province et ce qui se fait en Ile-de-France.

**M. Pascal Popelin.** Il n'y a pas de rupture d'égalité puisque le STIF est déjà une particularité.

**M. Patrick Devedjian.** Je voulais répondre à la ministre qui disait tout à l'heure que tous les départements de France bénéficiaient d'un transfert de la région et qu'il n'y avait pas de raison de faire différemment en Ile-de-France – elle a même parlé de rupture d'égalité.

Non, la rupture d'égalité, c'est ce que fait le Gouvernement ! Ailleurs, il y a un transfert de 25 points parce qu'il y a du transfert de compétences alors qu'ici il n'y en a pas.

Je partage donc l'avis de M. Popelin : la différence, c'est le STIF, qui collecte auprès des différents départements 650 millions d'euros.

**Mme Christine Pires Beaune.** Pour répondre à ce que disait le président Carrez tout à l'heure, il existe déjà un parallèle en termes de dotations gelées, c'est l'allocation compensatrice (AC). Quand une commune ou un EPCI transfère une compétence, il y a une AC qui, elle aussi, est gelée.

**M. le président Dominique Raimbourg.** Je vous propose de passer maintenant au vote. Quel est l'avis du rapporteur ?

**M. Hugues Fourage, rapporteur pour avis.** Sagesse.

*La Commission adopte l'amendement n° II-CL43. En conséquence, les amendements n<sup>os</sup> II-CL27, II-CL26, II-CL25 et II-CL42 deviennent **sans objet**.*

*Elle émet, ensuite, un avis favorable à l'adoption de l'article 62.*

*La réunion s'achève à 19 heures 30.*



## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Jacques Bompard, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Olivier Dussopt, M. Hugues Fourage, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Pascal Popelin, M. Joaquim Pueyo, M. Dominique Raimbourg

*Excusés.* - M. Ibrahim Aboubacar, Mme Huguette Bello, M. Sergio Coronado, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoué, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, Mme Sandrine Mazetier, Mme Maina Sage, M. Roger-Gérard Schwartzberg, Mme Paola Zanetti

*Assistaient également à la réunion.* - M. François André, M. Dominique Baert, M. Jean-Claude Buisine, M. Gilles Carrez, M. Guillaume Chevrollier, M. Charles de Courson, M. Alain Fauré, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Joël Giraud, M. Marc Goua, M. Razzy Hammadi, M. Jean-Luc Laurent, M. Jacques Péliissard, Mme Christine Pires Beaune, M. Michel Piron, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Jean-Luc Reitzer, M. Nicolas Sansu, M. Lionel Tardy, M. Arnaud Viala