

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

116^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du jeudi 9 février 2017

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE MME SANDRINE MAZETIER

1. Ratification d'ordonnances et adaptation de certaines dispositions relatives à l'électricité (p. 921)

PRÉSENTATION (p. 921)

Mme Frédérique Massat, présidente de la commission mixte paritaire

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 924)

M. Yannick Favennec

M. Patrice Carvalho

M. Romain Colas

M. Pascal Thévenot

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 927)

Suspension et reprise de la séance (p. 927)

2. Calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération (p. 927)

PRÉSENTATION (p. 927)

M. Dominique Lefebvre, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 930)

M. Patrice Carvalho

M. Romain Colas

M. Pascal Thévenot

M. Yannick Favennec

M. Ary Chalus

M. Emeric Bréhier

M. Jacques Bompard

M. Eduardo Rihan Cypel

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 935)

Article unique (p. 935)

Amendement n° 3 et 4

M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Après l'article unique (p. 936)

Amendement n° 6

Amendements n° 1, 2, 5

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 939)

3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 939)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE MME SANDRINE MAZETIER

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quinze heures.)

1

RATIFICATION D'ORDONNANCES ET ADAPTATION DE CERTAINES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉLECTRICITÉ

Commission mixte paritaire

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables (n° 4443).

PRÉSENTATION

Mme la présidente. La parole est à Mme Frédérique Massat, présidente de la commission mixte paritaire, suppléant Mme Béatrice Santais, rapporteure de la commission mixte paritaire.

Mme Frédérique Massat, présidente de la commission mixte paritaire. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche – en regardant les bancs, je n'ose pas encore dire « mes chers collègues » –, ce projet de loi ratifiant des ordonnances relatives, l'une à l'autoconsommation d'électricité, l'autre à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, a fait l'objet de multiples débats au sein de la commission des affaires économiques, compétente en la matière, ainsi qu'en séance publique. Nous examinons cet après-midi le texte issu de la commission mixte paritaire, qui, la semaine dernière, a été conclusive.

Ce projet de loi est extrêmement technique, nous le reconnaissons, et il peut paraître relativement hétéroclite, mais il traite de réels enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Il s'inscrit dans la lignée de différents textes votés durant cette législature, notamment de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, puisqu'il

contient des dispositions utiles voire nécessaires à une mise en œuvre efficace de cette dernière, adoptée il y a plus d'un an.

Je me concentrerai, dans mon intervention, sur trois enjeux principaux du texte.

Il vise tout d'abord un développement maîtrisé des énergies renouvelables.

L'article 1^{er} ratifie une ordonnance portant sur la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Cette ordonnance crée une priorité d'appel pour les installations produisant de l'électricité à partir d'énergies renouvelables dans les zones non interconnectées. Elle ouvre, partout en France, la possibilité de recourir à des procédures de mise en concurrence plus souples que l'appel d'offres, donc mieux adaptées au développement de certaines filières ENR – c'est-à-dire d'énergie renouvelable. Cette ordonnance vise également à mieux intégrer les énergies renouvelables au système électrique, en renforçant la coordination entre les producteurs, le gestionnaire du réseau de transport et les gestionnaires des réseaux de distribution.

L'article 2 fait des garanties d'origine et du système de traçabilité de l'électricité verte un véritable outil de financement de la transition énergétique. S'il prévoit l'interdiction, pour un producteur, d'émettre et de valoriser les garanties d'origine associées à une production subventionnée, il permet à l'État de récupérer ces garanties d'origine et de les vendre aux fournisseurs intéressés, *via* un système de mise aux enchères.

Les articles 3 et 4 *quater* élargissent aux producteurs d'électricité renouvelable et de gaz renouvelable le bénéfice de la réfaction tarifaire. Celle-ci consiste à couvrir, par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité – le TURPE – acquitté par l'ensemble des consommateurs, une partie des coûts de raccordement du producteur au réseau. Cette disposition facilitera notamment l'implantation d'installations d'énergies renouvelables en milieu rural, où le coût de raccordement est souvent plus élevé qu'en milieu urbain, en raison des caractéristiques du terrain. Je tiens à souligner que cette mesure n'engendrera pas un développement non maîtrisé des raccordements. Puisque le reste à charge des producteurs excédera 40 % du coût du raccordement, ils ne choisiront pas de raccorder des installations si les coûts sont trop élevés, c'est-à-dire si la localisation des installations produisant des ENR n'est pas optimale.

Venons-en au second enjeu : le texte vise à anticiper les grandes évolutions du monde de l'énergie, en l'occurrence l'autoconsommation.

Il est nécessaire d'anticiper au mieux le développement de l'autoconsommation et ses conséquences, afin d'établir dès aujourd'hui les bases pérennes et vertueuses qui lui permettront d'être un véritable atout au service de la transition énergétique. En effet, il est probable que l'autoconsommation, individuelle ou collective, connaisse dans les prochaines années un développement important. La demande sociale est

forte, le contexte économique est opportun et le déploiement du compteur communicant Linky permettra de lever un frein important au développement de l'autoconsommation.

Le projet de loi en prend acte dans ses articles 1^{er} à 1^{er} *quinquies*. Il définit les opérations d'autoconsommation individuelle et collective. Il garantit l'accès des installations d'autoconsommation aux réseaux publics. Il prévoit la possibilité de déroger, pour les petites installations, à l'obligation de conclure un contrat de vente pour le surplus d'électricité non consommée. Il crée un tarif d'utilisation des réseaux spécifiques pour les autoconsommateurs et exonère les petits autoconsommateurs de CSPE – contribution au service public de l'électricité – et de taxe locale sur l'électricité.

Je souligne que toutes ces mesures ne contreviennent pas au principe de péréquation tarifaire, qui fait débat dans nos assemblées et auquel un certain nombre d'entre nous sont très attachés. Chacun paie le même tarif, où qu'il se trouve sur le territoire, puisque la péréquation tarifaire ne s'oppose pas à ce que le tarif reflète des différences d'usage, pourvu qu'à un même usage soit appliqué le même tarif.

Troisième enjeu : ce texte traite de la problématique de la sécurité des approvisionnements, sujet d'actualité.

L'article 4 prend en compte la situation spécifique d'approvisionnement des consommateurs de gaz dans le nord de la France. Il existe deux types de gaz naturel distribués en France : le gaz B, qui provient du gisement de Groningue, aux Pays-Bas, se caractérise par un plus faible pouvoir calorifique que le gaz H, plus communément distribué. Le gaz B est distribué dans le nord de la France, où il alimente environ 1,3 million de foyers et une centaine de clients industriels, raccordés aux réseaux de GRDF, soit environ 10 % de la consommation française de gaz. Le gaz H provient de toutes les autres sources d'approvisionnement.

Le gouvernement néerlandais a décidé de ralentir l'extraction du gisement de gaz naturel de Groningue, en raison des tremblements de terre qu'elle provoque. Les contrats d'approvisionnement de la France en gaz B ne seront donc plus renouvelés à partir de 2029. Les réseaux du nord de la France, alimentés actuellement en gaz à bas pouvoir calorifique, doivent donc être convertis pour fonctionner avec du gaz à haut pouvoir calorifique. Le projet de loi, dans son article 4, confie aux gestionnaires des réseaux de distribution de gaz la coordination des opérations de conversion et d'adaptation des installations, liées à la modification de la nature du gaz acheminé dans le nord de la France.

Vous le voyez, les dispositions du projet de loi sont nombreuses mais toutes centrées sur la réussite de la transition énergétique et l'anticipation des mutations du monde de l'énergie auxquelles nous sommes confrontés.

Je tiens à faire remarquer les importants enrichissements successifs du texte apportés par les députés et également par les sénateurs.

Pour ce qui concerne les garanties d'origine, c'est à l'Assemblée qu'a été voté le mécanisme d'enchères, puisque le dispositif proposé initialement dans le projet de loi, en l'état, risquait d'empêcher la traçabilité de l'électricité verte, pourtant souhaitée par l'ensemble des acteurs ; nous en avons longuement débattu ici. Ensuite, le Sénat a permis d'allotir la mise aux enchères des garanties par filière et par zone géographique, afin de mieux répondre aux demandes des fournisseurs et des consommateurs, soucieux de diversifier leur mix d'énergies renouvelables et de bénéficier d'une énergie produite localement.

L'Assemblée nationale a permis d'élargir le bénéfice de la réfaction tarifaire au gaz renouvelable, qui est une énergie d'avenir.

Le Sénat a élargi le champ de l'autoconsommation collective. Cela permettra de développer une meilleure complémentarité entre l'habitat et le tertiaire, et de valoriser des applications d'autoconsommation intéressantes à l'échelle d'un îlot urbain.

Le Sénat a également adopté une disposition encadrant plus strictement les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut consentir, pour des motifs d'intérêt général, à la poursuite d'activité temporaire d'une installation fonctionnant sans l'autorisation environnementale requise ; c'est l'objet de l'article 4 *quinquies*.

Seule une disposition, adoptée au Sénat, ne faisait pas consensus à l'Assemblée nationale. La commission mixte paritaire a permis de trouver un accord – c'est sa raison d'être – dans l'article 3 *bis* du projet de loi. La disposition initiale du Sénat permettait aux moulins produisant de l'électricité de s'affranchir de toute règle administrative, ce qui remettait en cause le maintien de la continuité écologique et la défense de la biodiversité. Nous avons donc adopté, en commission mixte paritaire, une mesure limitant la dispense de règle aux moulins situés sur certains cours d'eau. Il est en effet nécessaire de continuer à imposer des règles administratives aux moulins situés sur les cours d'eau présentant une qualité écologique et une richesse biologique particulièrement importantes.

En conclusion, mes chers collègues, je vous propose d'adopter le texte issu de la commission mixte paritaire pour sécuriser au plus vite le dispositif juridique mis en place dans les ordonnances et permettre dès que possible l'entrée en vigueur des autres dispositions du projet de loi.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche. Madame la présidente, madame la présidente de la commission mixte paritaire, mesdames et messieurs les députés, il y a dix-huit mois, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte était promulguée, ouvrant la voie à la stratégie nationale bas-carbone, à la programmation pluriannuelle de l'énergie et à l'accord historique sur le climat obtenu à Paris le 12 décembre 2015.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi, le développement des énergies renouvelables est la principale priorité du Gouvernement pour diversifier notre mix énergétique, réduire nos émissions de gaz à effet de serre, favoriser l'essor des filières de la croissance verte et la création des emplois de demain.

C'est pourquoi, dès le 24 avril dernier, sans attendre la publication de la programmation pluriannuelle de l'énergie – la PPE –, Ségolène Royal avait publié son volet énergies renouvelables. C'était un document très attendu par les filières des énergies renouvelables. L'ambition est considérable : par exemple, plus que tripler la puissance photovoltaïque installée, plus que doubler la puissance éolienne terrestre installée et accroître de plus de 50 % la production de chaleur renouvelable.

Grâce à cette ambition résolue, une dynamique est à l'œuvre. Depuis 2014, la puissance éolienne et solaire installée a augmenté de 25 % : les énergies renouvelables

électriques produisent désormais, à la pointe de midi, l'équivalent de six réacteurs nucléaires et contribuent à la sécurité de l'alimentation. L'éolien a progressé de 45 % en 2016.

Les projets de chaleur renouvelable et de récupération aidés par le fonds chaleur ont augmenté de près de 30 %. Au total, le fonds chaleur a ainsi permis d'accompagner près de 4 000 opérations d'investissement, pour un montant total de 1,4 milliard d'euros.

Ces résultats se traduisent en termes de créations d'emplois et de croissance verte. Au 31 décembre 2015, la filière éolienne comptait près de 15 000 emplois sur le territoire français et 800 sociétés actives dans le secteur. En 2015, la croissance du nombre d'emplois éoliens a atteint 15,6 % par rapport à 2014, avec près de 2 000 créations d'emplois supplémentaires. Par rapport à 2013, le nombre d'emplois éoliens a crû de 33,3 %, avec 3 620 emplois supplémentaires.

Pour prolonger cette dynamique, l'ordonnance relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, que ratifie l'article 1^{er} du présent projet de loi, permet une meilleure intégration des énergies renouvelables au marché et au système électriques, et prévoit la mise en œuvre de nouvelles procédures de mise en concurrence, plus adaptées au stade de maturité de certaines énergies renouvelables.

En particulier, cette ordonnance supprime la priorité d'appel pour les installations de production d'électricité à partir de charbon, contradictoire avec la priorité qui doit être donnée à la production à partir d'énergies renouvelables. Elle introduit une priorité d'appel pour les installations produisant de l'électricité à partir d'énergies renouvelables dans les zones non interconnectées, comme c'était déjà le cas en métropole continentale. Elle ouvre la possibilité de recourir à d'autres procédures de mise en concurrence que l'appel d'offres, comme la procédure de dialogue concurrentiel, qui tire les leçons des premiers appels d'offres éolien en mer ; cela permettra désormais de faire évoluer les projets au fil de la procédure et de réduire ainsi les délais – une telle procédure est d'ailleurs en cours dans le cadre de l'appel d'offres éolien en mer lancé au large de Dunkerque, et une autre s'appliquera pour les appels d'offres au large d'Oléron.

L'article 1^{er} du projet de loi ratifie également l'ordonnance du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité, qui permet de doter la France d'un cadre légal facilitant le développement de l'autoconsommation. Celui-ci est en effet un objectif vertueux pour les énergies renouvelables, les réseaux d'électricité et les factures énergétiques.

Le Gouvernement a ainsi lancé un appel d'offres, l'été dernier, pour le développement de l'autoconsommation dans les secteurs industriels, tertiaires et agricoles. Ségolène Royal a rendu publique la liste des soixante-douze premiers lauréats de cet appel d'offres, qui a rencontré un très grand succès, témoignant de l'ambition des territoires, des citoyens et des acteurs économiques d'évoluer vers un système énergétique plus décentralisé.

L'ordonnance définit les opérations d'autoconsommation, en reconnaissant notamment l'autoconsommation collective. Elle contraint les gestionnaires de réseau à faciliter les opérations d'autoconsommation. Elle prévoit l'établissement par la Commission de régulation de l'énergie d'une tarification d'usage du réseau adaptée aux installations en autoconsommation, afin de tenir compte des réductions de coût d'utilisation des réseaux que celles-ci peuvent entraîner – nous sommes attachés à ce que les tarifs d'usage des réseaux intègrent dès à présent ce nouvel usage qu'est l'autoconsom-

mation, pour en favoriser le développement. L'ordonnance simplifie également les procédures pour les installations de petite taille pratiquant de l'autoconsommation partielle.

Pour aller plus loin dans l'accompagnement de l'autoconsommation, a été introduit, à l'issue des lectures à l'Assemblée nationale et au Sénat, un dispositif d'exonération de taxes – de la contribution au service public de l'électricité et des taxes locales sur la consommation d'électricité – pour l'électricité autoconsommée, à l'article 1^{er} *bis* A.

Ségolène Royal souhaite vous remercier pour les améliorations apportées à la rédaction initiale. Il en résulte un texte équilibré et consensuel, comme en témoignent les conclusions de la commission mixte paritaire. Ségolène Royal tient à saluer, à cet égard, le travail d'approfondissement, d'écoute et de recherche d'équilibres conduit par vos rapporteurs, qui doit désormais permettre une promulgation rapide de la loi, pour que les améliorations qu'elle apporte entrent en vigueur sans délai.

Au-delà de la ratification des ordonnances, la mise en application de la loi relative à la transition énergétique, avec la publication des textes réglementaires – conduite tambour battant puisque plus de 95 % des décrets ont été adoptés ou des appels d'offres passés –, a en effet permis d'identifier des dispositions complémentaires de nature à accélérer et à simplifier la transition énergétique et la croissance verte. C'est le sens des autres articles du projet de loi.

L'article 2 prévoit d'interdire le cumul de la valorisation des garanties d'origine de l'électricité renouvelable avec le bénéfice d'un dispositif de soutien, comme le tarif d'achat ou le complément de rémunération. L'objectif est de garantir que l'électricité aidée par des dispositifs de soutien nationaux, financés par tous les consommateurs, revienne bien à l'ensemble de ces derniers, sans que les fournisseurs puissent bénéficier d'une double rémunération induite. Maintenir ce principe de non-cumul est également nécessaire pour sécuriser juridiquement les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables dont le Gouvernement a obtenu la validation par la Commission européenne le 12 décembre dernier.

Ce dispositif a fait l'objet de débats importants à l'Assemblée nationale. Vous avez prévu que les garanties d'origine issues des installations de production d'énergies renouvelables bénéficiant d'un dispositif de soutien soient mises aux enchères par l'État. Le Sénat a contribué à améliorer le dispositif en prévoyant la possibilité d'un allotissement par filière et par zone géographique. L'objectif est que le décret d'application de ce dispositif équilibré soit publié dans les meilleurs délais, après une concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

L'article 3 met en place une réduction des coûts de raccordement au réseau électrique pour les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, dite « réfaction tarifaire ». En effet, le coût du raccordement se révèle parfois un obstacle dirimant pour les projets des producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable. Tel est le cas, notamment en milieu rural, pour les installations de petite ou moyenne puissance, dont l'éloignement par rapport au réseau nécessite parfois une extension significative afin d'évacuer l'électricité produite.

Ce dispositif a pu susciter l'inquiétude de certaines entreprises locales de distribution de petite taille, craignant qu'en cas de réfaction importante due au raccordement d'installations d'énergie renouvelable de très grande taille, le dispositif ne pèse sur leur trésorerie. Nous avons tenu à rassurer, en précisant que l'objectif de la réfaction est bien de favoriser le

développement des énergies renouvelables en milieu rural, là où les coûts de raccordement sont souvent plus élevés qu'en milieu urbain ou périurbain : c'est une mesure d'équité. Je pense en particulier aux agriculteurs qui s'engagent dans des projets de méthanisation ou de photovoltaïque : les coûts plus importants de raccordement peuvent actuellement les défavoriser dans les appels d'offres. Ce seront donc les installations de petite taille qui bénéficieront du taux maximal de réfaction, fixé à 40 % ; il sera différencié pour les installations plus grandes.

L'article 3 clarifie les modalités de prise en charge des indemnités en cas de retard de raccordement des parcs éoliens en mer. Cette visibilité était indispensable pour mener à bien les procédures administratives des appels d'offres et accélérer la mise en service des parcs éoliens en mer.

L'article 4 propose de confier aux gestionnaires des réseaux la coordination des opérations associées à la modification de la nature du gaz qu'ils acheminent. Cette clarification des responsabilités lors des opérations de modification de la nature du gaz acheminé dans des réseaux est tout particulièrement nécessaire pour préparer la prochaine conversion des réseaux de transport et de distribution de gaz à bas pouvoir calorifique situés dans le nord de la France, en lien avec la baisse de la production du champ néerlandais de Groningue.

Pour les consommateurs dont les appareils et équipements peuvent être réglés ou adaptés au changement de la nature du gaz naturel, l'ensemble des coûts associés seront donc pris en charge par le gestionnaire de réseau de distribution et répercutés dans les tarifs d'utilisation du réseau.

Toutefois, certains appareils, très anciens ou ne respectant pas les normes européennes, faute de pouvoir être adaptés ou réglés, devront être remplacés. Cela concerne moins de 5 % des appareils actuellement en fonctionnement. Une attention particulière doit être portée aux ménages en situation de précarité qui devront supporter le coût du remplacement de ces appareils très anciens : il sera nécessaire de les accompagner financièrement. Le projet de loi prévoit donc que le Gouvernement remette un rapport proposant des solutions pour accompagner ces ménages en situation précaire, et nous souhaitons que ses conclusions puissent être mises en œuvre dans un délai compatible avec les opérations de conversion.

En conclusion, je souhaite souligner combien le travail parlementaire a permis d'améliorer le projet du Gouvernement. De nombreuses dispositions ont été adoptées pour clarifier et améliorer la lisibilité du texte législatif, et la CMP a pu être conclusive. Cela conforte Ségolène Royal dans son attachement à la co-construction.

Désormais, le Gouvernement souhaite que le texte puisse rapidement avancer sur le chemin de son entrée en vigueur, afin que soit tiré tout le parti de ses dispositions pour accélérer encore davantage la mise en œuvre de la transition énergétique et de la croissance verte en France. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme la présidente. Dans la discussion générale, la parole est à M. Yannick Favennec.

M. Yannick Favennec. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission mixte paritaire, mes chers collègues, le projet de loi que nous examinons cet après-midi s'inscrit dans la continuité de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, adoptée en juillet 2015. Il propose la ratification de

deux ordonnances et diverses dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz ainsi qu'aux énergies renouvelables.

Je crois que nous sommes ici tous d'accord : notre mix énergétique doit progressivement évoluer et accorder plus de place aux énergies renouvelables et propres. Les dispositions qui nous sont soumises vont donc résolument dans le bon sens, puisqu'elles permettront un meilleur accompagnement des particuliers et des entreprises dans cette démarche, et doteront ces opérations d'un véritable cadre juridique.

La première ordonnance ratifiée par l'article 1^{er} vise à faciliter le développement de l'autoconsommation d'électricité. Si cette pratique connaît une forte croissance depuis quelques années dans l'Hexagone, elle reste encore marginale et en deçà de ce que l'on constate chez nos voisins européens : elle représentait 4,2 % de la consommation d'énergie globale en France en 2015, contre 13,2 % en Allemagne ou 12,9 % au Royaume-Uni. L'absence de cadre spécifique est souvent mentionnée comme l'un des freins à la diffusion de ce modèle de consommation. La première ordonnance comporte des avancées importantes de nature à favoriser ce développement, notamment la création d'un régime spécifique pour ces opérations, une définition de l'autoconsommation individuelle et collective dans le code de l'énergie, ou la garantie d'un accès aux réseaux publics pour les autoproducteurs.

L'article 1^{er} du projet de loi ratifie également l'ordonnance du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. La France a indéniablement pris beaucoup de retard dans ce domaine, avec 17,4 % d'énergies renouvelables dans son mix énergétique, alors que, dans le cadre du paquet énergie-climat, elle s'est engagée dès 2008 sur un objectif de 23 % à l'horizon 2020. Ces mauvaises performances placent notre pays dans la queue du peloton européen. Il est donc grand temps d'agir. La seconde ordonnance propose ainsi d'étendre les possibilités de mise en concurrence, ou la suppression du plafond de 12 mégawatts pour bénéficier de l'obligation d'achat.

Les dispositions complémentaires à la ratification de ces deux ordonnances vont également dans la bonne direction. L'UDI soutient ainsi l'extension de l'exonération de la contribution au service public de l'électricité et de la taxe locale sur l'électricité aux autoproducteurs, prévue à l'article 1^{er} bis A, qui incitera au développement de cette pratique tout en restant circonscrite à des installations de petite taille.

L'article 3 permet au tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité de couvrir une partie des coûts de raccordement aux réseaux de distribution pour les producteurs d'énergies renouvelables. Cette mesure est également bienvenue dans la mesure où le coût du raccordement peut constituer un réel obstacle pour les projets des producteurs d'électricité, notamment en milieu rural ; je le constate régulièrement moi-même dans mon département, la Mayenne.

Enfin, il me semble que l'article 4, qui confie aux gestionnaires des réseaux de distribution de gaz la coordination des opérations de conversion et d'adaptation des installations liées à la modification de la nature du gaz acheminé dans le nord de la France, était nécessaire pour assurer la continuité d'approvisionnement d'une partie des consommateurs.

Mes chers collègues, le groupe UDI est satisfait du travail effectué par notre assemblée et le Sénat sur ce projet de loi. Vous l'aurez donc compris, nous voterons pour, car il permettra de lever de nombreux freins et d'accompagner

les différents acteurs qui souhaitent investir dans la transition énergétique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Patrice Carvalho.

M. Patrice Carvalho. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission mixte paritaire, chers collègues, nous sommes conviés cet après-midi à voter sur un projet de loi de ratification de deux ordonnances prévues par la loi relative à la transition énergétique.

Ces ordonnances sont bien distinctes : la première vise à favoriser le développement de l'autoconsommation, tandis que la seconde s'intéresse au développement des énergies renouvelables.

Le texte propose en outre de modifier diverses dispositions du code de l'énergie, concernant les conditions de raccordement des énergies renouvelables aux réseaux publics, les sites fortement consommateurs d'électricité ou de gaz naturel, ou encore la valorisation des garanties d'origine de la production d'électricité renouvelable bénéficiant de l'obligation d'achat.

Nous sommes, pour ce qui nous concerne, favorables au développement de l'autoconsommation, qui représente un formidable enjeu en termes de complémentarité du bouquet énergétique. Même si le développement de l'autoconsommation s'inscrit aujourd'hui malheureusement dans le contexte du démantèlement du service public, nous refusons d'opposer l'un à l'autre. L'autoconsommation, individuelle ou collective, est appelée à connaître un développement important ; il nous faut penser l'avenir en termes de complémentarité.

La première ordonnance que ratifie ce projet de loi est bienvenue : elle rend possibles les opérations d'autoconsommation collective ; elle prévoit un tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité spécifique pour les installations de moins de 100 kilowatts ; elle permet enfin aux petites installations de déroger à l'obligation de conclure un contrat de vente avec un tiers pour le surplus d'électricité non consommé. Cette dernière disposition était particulièrement désirée ; elle répond à l'attente des propriétaires des petites installations, qui pourront désormais injecter, sans dispositif de comptage, leur surplus dans le réseau.

La production d'électricité à partir d'énergies renouvelables est l'objet de la seconde ordonnance. Celle-ci prévoit notamment la possibilité de recourir à la procédure de dialogue concurrentiel, inspirée du dialogue compétitif utilisé pour les commandes publiques. Nous ne pouvons y souscrire. En effet, la mise en place de cette nouvelle procédure nous éloigne toujours plus de l'objectif d'une maîtrise publique accrue du secteur des énergies renouvelables. S'il faut soutenir le développement de ces énergies, ce ne peut être pour garnir le portefeuille des actionnaires, mais pour garantir un mix énergétique équilibré, sûr et au moindre coût pour le consommateur. À nos yeux, les marchés et le recours exclusif au secteur privé, dans une logique de profit à court terme, ne peuvent nous permettre de nous hisser à la hauteur des enjeux de la transition énergétique, qui nécessitent des temps longs et d'importants investissements publics.

Ces considérations nous conduisent à approuver les dispositions de l'article 2, qui interdit la valorisation des garanties d'origine de la production d'électricité renouvelable bénéficiant déjà d'un soutien public.

Nous nous réjouissons également du vote, au Sénat, d'une disposition sur les anciens moulins à eau situés en milieu rural, qui lève concrètement l'obligation de construire des

passes à poissons. C'est une mesure de bon sens, qui, sans réellement nuire aux continuités écologiques, épargnera aux propriétaires des coûts exorbitants. On s'apprêtait à faire disparaître de petites surélévations, de quelques dizaines de centimètres, existant depuis trois siècles, et avec elles la biodiversité qui s'y était installée. Pour nous, il est primordial de préserver ces éléments essentiels de notre patrimoine culturel, plutôt que de les faire disparaître ou de les effacer, comme le souhaite l'administration.

Pour finir, nous sommes de ceux qui estiment qu'en matière de transition énergétique, le Gouvernement ne s'est pas donné réellement les moyens de ses ambitions : faute d'avoir voulu apporter les financements nécessaires, le Gouvernement et la majorité ont trop misé sur le soutien à l'initiative privée, en s'inscrivant dans une démarche d'ensemble qui tend à la privatisation du secteur de l'énergie. Le projet de loi qui nous est présenté cet après-midi en est une illustration. Aussi, bien que nous soyons favorables aux mesures sur l'autoconsommation, nous ne pourrions malheureusement pas approuver définitivement ce texte.

Mme la présidente. La parole est à M. Romain Colas.

M. Romain Colas. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission mixte paritaire, mes chers collègues, nous sommes réunis pour conclure et voter très largement – du moins je l'espère – ce projet de loi relatif à l'autoconsommation et à la production d'électricité d'origine renouvelable. Je ne reviendrai pas sur ses principales dispositions, qui ont déjà été évoquées par la présidente de la commission mixte paritaire et par M. le secrétaire d'État ; j'aimerais concentrer mon propos sur deux points.

Le premier – qui a notamment été souligné par notre collègue Favennec – concerne le travail de co-construction de nos deux assemblées pour élaborer ce texte. La version soumise par le Gouvernement a effectivement été substantiellement enrichie par le Sénat comme par l'Assemblée nationale. Ce travail a permis de clarifier des dispositions importantes pour le développement de l'autoconsommation, de renforcer l'essor des énergies renouvelables, de préciser – c'est important – les dispositions relatives à la traçabilité de l'électricité verte et d'encadrer le champ de la réfaction tarifaire concernant les coûts de raccordement. Bref, c'est un bel exercice de co-construction parlementaire – durable, je l'espère –, dont nous pouvons nous féliciter, sur tous les bancs.

Le seul vrai problème résidait dans l'article 3 *bis*, relatif aux moulins à eau, qui vient encore d'être évoqué par notre collègue Carvalho. Mais, là encore, les parlementaires se sont entendus pour trouver un équilibre entre le développement de la micro-électricité et la continuité écologique des cours d'eau.

L'élaboration de ce texte a été en tout point exemplaire. Je tiens à remercier le Gouvernement, les rapporteurs des deux assemblées et les parlementaires qui se sont investis, car nous nous apprêtons à voter des dispositions essentielles, utiles à chacun, et dans des délais extrêmement rapides, il convient de le souligner. Bref, il s'agit d'une sorte de belle alliance parlementaire (*Sourires*) qui rassemble les élus de tous bords et fait avancer notre pays dans la bonne voie. Nous pouvons collectivement nous en féliciter.

Mme Frédérique Massat, présidente de la commission mixte paritaire. Tout à fait !

M. Romain Colas. Le second point que je voulais évoquer concerne l'une des principales dispositions de ce texte : l'autoconsommation d'électricité d'origine renouvelable. Elle touchera concrètement la vie des Français puisque chacun pourra désormais non seulement produire mais aussi consommer sa propre électricité, au lieu, comme c'était le cas auparavant, de devoir l'injecter dans le réseau électrique. Ainsi, le présent texte élargit encore un peu plus la voie à des productions et à des consommations vertes et responsables. Cette disposition s'appliquera à tout le monde, aux particuliers comme aux industriels, au tertiaire comme au monde agricole, et toutes les technologies seront concernées : le solaire, la petite hydroproduction, l'éolien ou encore les moulins.

Pour inciter ceux qui souhaitent s'engager dans cette voie, le Gouvernement et la majorité ont d'ailleurs mis en place, depuis plusieurs années, des aides financières, comme le crédit d'impôt pour la transition énergétique – le CITE – ou l'éco-prêt à taux zéro – le fameux éco-PTZ.

L'autoconsommation d'électricité s'inscrit dans la continuité de la loi relative à la transition énergétique, de la loi sur la biodiversité et évidemment de l'accord de Paris issu de la COP21.

Depuis 2012, le soutien de l'État aux énergies renouvelables s'élève à plus de 4 milliards d'euros par an. Grâce à cette politique, ces énergies pèsent aujourd'hui pour près de 20 % de notre consommation d'électricité.

Ce texte ajoute donc une nouvelle pierre à un bilan dont nous pouvons collectivement être fiers. Toutes les dispositions nécessaires ont été prévues pour nous permettre d'entrer dans une nouvelle ère de la transition écologique. Il appartient désormais aux citoyennes et aux citoyens de s'approprier tous ces outils et de transformer l'essai pour porter l'indispensable croissance verte, condition d'un futur non seulement désirable (*Sourires sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain*) mais viable. Je vous invite donc tout naturellement, au nom du groupe socialiste, écologiste et républicain, à voter en faveur de ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Thévenot.

M. Pascal Thévenot. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission mixte paritaire, mes chers collègues, nous abordons cet après-midi la dernière étape de l'examen parlementaire du projet de loi ratifiant les ordonnances sur l'autoconsommation et les énergies renouvelables, et, plus généralement, introduisant des mesures dans le domaine de l'énergie. Pour reprendre les propos du rapporteur du texte au Sénat, les objectifs du texte sont les suivants : « favoriser et encadrer le développement de l'autoconsommation, accompagner l'essor des énergies renouvelables, organiser la traçabilité de l'électricité verte, faciliter les projets de raccordement de projets d'énergies renouvelables les plus éloignés des réseaux et assurer le bon déroulement des opérations liées au changement de la nature du gaz acheminé dans le nord de notre pays ». Sur tous ces objectifs, nous nous rejoignons ; c'est la raison pour laquelle nous voterons le texte issu de la CMP.

Le texte initial comprenait cinq articles ; le texte définitif en compte vingt. L'examen parlementaire a donc considérablement enrichi ce projet de loi. Pour l'essentiel, les articles additionnels portent des dispositions de clarification voire de modification rédactionnelle du code de l'énergie, ou harmonisent des régimes existants. Compte tenu de la

technicité des sujets traités, vous comprendrez que je n'entre pas dans le détail et que je concentre mon propos sur certains points.

Parmi les articles du texte initial, l'article 1^{er} ratifie deux ordonnances : la première, du 27 juillet 2016, fixe un cadre pour l'autoconsommation d'électricité ; la seconde, du 3 août 2016, vise à rendre plus attractive la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Cet article, qui ne pose pas de difficultés, a été adopté conforme au Sénat. En effet, les deux ordonnances permettent d'associer plus étroitement nos concitoyens aux choix à effectuer en matière de consommation d'énergie.

L'article 2 a constitué l'un des sujets les plus délicats de la discussion à l'Assemblée nationale. Il interdisait, dans sa première rédaction, la valorisation des garanties d'origine de la production d'électricité renouvelable, qui bénéficie par ailleurs d'un système de soutien, sous forme d'obligation d'achat ou de complément de rémunération. L'objectif était de favoriser l'émergence de nouveaux modèles de financement des énergies renouvelables. Ce texte initial n'était pas satisfaisant, dans la mesure où il empêchait les consommateurs de connaître la quantité d'énergie produite à partir de sources renouvelables contenue dans l'offre commerciale contractée auprès de leur fournisseur d'énergie. Mme la rapporteure a fait preuve de persévérance et de bon sens en proposant une amélioration de cet article, et les sénateurs ont poursuivi ce travail. Sans entrer dans la description technique du dispositif – déjà maintes fois prononcée dans cet hémicycle –, je tiens à préciser que nous n'avons désormais plus de raison de nous y opposer.

L'article 3 élargit le bénéfice de la refaction tarifaire – dispositif permettant aux consommateurs de diminuer les coûts de raccordement – aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable. L'objectif de cette disposition est de développer les projets de production d'électricité à partir des énergies renouvelables, en réduisant les coûts de raccordement. Dans sa rédaction issue de la navette parlementaire, cet article instaure également un régime indemnitaire spécifique en faveur des producteurs d'électricité en cas de non-respect du délai de mise à disposition des ouvrages de raccordement. Ce cadre juridique clair est attendu par les acteurs concernés.

L'article 4, quant à lui, permettra la conversion rapide, homogène et à moindre coût des réseaux d'approvisionnement en gaz dans le nord de la France.

En CMP, tous ces points ont fait l'objet d'un accord unanime.

Seul l'article 3 *bis* a donné lieu à un débat approfondi. Adopté au Sénat, cet article supprimait l'obligation de classement des moulins à eau. Les pêcheurs, notamment, ont fait part de leurs préoccupations quant aux conséquences de la suppression de toute réglementation. La CMP a entendu ces inquiétudes et est parvenue à une rédaction consensuelle. Ainsi, le champ d'application du texte voté par le Sénat est-il limité aux moulins situés sur des cours d'eau classés en liste 2, aux termes de l'article L. 214-17 du code de l'environnement. Les moulins situés sur les autres cours d'eau continueront d'être réglementés pour le maintien de la continuité écologique et la défense de la biodiversité.

Au nom du groupe Les Républicains, je me félicite de l'accord trouvé en CMP et, comme je l'ai indiqué au début de mon intervention, nous voterons ce texte.

Mme Frédérique Massat, présidente de la commission mixte paritaire. Merci !

Mme la présidente. La discussion générale est close.

VOTE SUR L'ENSEMBLE

Mme la présidente. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

Suspension et reprise de la séance

Mme la présidente. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures quarante, est reprise à quinze heures quarante-cinq.)

Mme la présidente. La séance est reprise.

2

CALCUL DU POTENTIEL FISCAL AGRÉGÉ DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'une proposition de loi

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, de la proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (n^{os} 4445, 4449).

PRÉSENTATION

Mme la présidente. La parole est à M. Dominique Lefebvre, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

M. Dominique Lefebvre, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Madame la présidente, monsieur le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, mes chers collègues, nous examinons cet après-midi une proposition de loi que j'ai déposée la semaine dernière et qui a été cosignée par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Gilles Carrez, par le rapporteur pour avis de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », Olivier Dussopt, ainsi que par Olivier Faure, Eduardo Rihan Cypel et Émeric Bréhier.

Nous souhaitons qu'elle soit adoptée avant la fin de la présente session, c'est-à-dire avant la fin février, dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et par le Sénat. Il y a en effet urgence à revenir sur une disposition adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2016, trop rapidement sans doute et, en tout état de cause, dans des conditions qui ne correspondent pas au bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire – je ne m'étendrai pas davantage sur le sujet.

L'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2016 a en effet modifié les modalités de calcul des potentiels fiscaux des communautés d'agglomération issues de la transforma-

tion de syndicats d'agglomération nouvelle – ou SAN. Je suis bien conscient que la procédure accélérée, déclenchée par le Gouvernement sur notre proposition de loi, est inhabituelle, mais j'appelle votre attention sur le fait que, si l'Assemblée nationale et sa commission des finances, le Sénat et sa commission des finances, avec lesquels nous nous sommes concertés, et le Gouvernement travaillent de concert pour atteindre rapidement cet objectif, c'est pour des raisons à la fois de méthode et de fond.

Pour ce qui est de la méthode, l'amendement qui avait conduit à la disposition incriminée a été déposé très tardivement, le jour même de la séance, à quinze heures trente. Dans la soirée, il a été voté sans débat, après un avis de sagesse du Gouvernement. En commission des finances du Sénat, il a été adopté de manière conforme, mais sur la base d'une motivation différente de celle de l'Assemblée nationale et sans davantage de débat. À l'Assemblée, il avait été expliqué que, du fait de sa rédaction, une disposition de la loi de finances pour 2016 relative aux communautés d'agglomération et issue d'un amendement gouvernemental dépassait l'intention du législateur, alors que tel n'était pas le cas. Au Sénat, la mesure a été présentée comme la suppression d'un mécanisme accordé pour le calcul des potentiels fiscaux des communautés d'agglomération issues de SAN, avantage qui n'avait pas vocation à s'appliquer éternellement – ce sur quoi, mes chers collègues, nous sommes d'ailleurs toutes et tous d'accord. Cet amendement, qui ne s'appuyait sur aucune étude d'impact présentant ses conséquences pour les collectivités concernées, a donc été adopté conforme en première lecture au Sénat, au moment du changement de gouvernement, et n'est jamais revenu devant l'Assemblée. Ce n'est que très récemment, lorsque les collectivités concernées ont fait simuler leurs dotations pour 2017, qu'elles se sont aperçues de ses conséquences brutales.

Sur le fond, les communautés d'agglomération issues de SAN bénéficient historiquement d'un dispositif dérogatoire de calcul du potentiel fiscal, avec un coefficient de pondération qui remonte à la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », pour le calcul de la dotation d'intercommunalité – à cette époque, je le rappelle, on avait mis en place un système unique de calcul des dotations pour l'ensemble des collectivités, alors que les SAN disposaient auparavant d'un système spécifique. Il se trouve que les SAN, à l'origine chargées d'une mission particulière de construction massive de logements et d'investissement dans les équipements d'accueil des nouvelles populations, se sont par conséquent vu appliquer des dispositions spécifiques, alors tout à fait légitimes, quoi qu'en disent celles et ceux qui contestent cette spécificité. Du fait de la charge qui leur revenait, consistant à construire des logements et des équipements, ils ont atteint des niveaux d'endettement très importants, alors même que le développement économique et les recettes fiscales n'augmentaient que très progressivement. Un certain nombre des communautés d'agglomération issues de SAN continuent d'ailleurs de produire une grande quantité de logements, plusieurs milliers chaque année en Île-de-France : ainsi, rien qu'à Cergy-Pontoise, nous construisons toujours 2 000 logements par an, à peine moins qu'à la belle époque de l'établissement public d'aménagement, puisque l'on n'en produisait alors pas plus de 2 500.

Pour vous donner un ordre de grandeur du sujet, en 2015, le montant de la dette cumulée des ex-SAN d'Île-de-France dépassait 1,4 milliard d'euros, soit un taux moyen d'endettement de plus de 240 % – avec des ratios supérieurs à 300 % dans les communautés d'agglomération de Saint-Quentin-

en-Yvelines, de la Vallée de la Marne et du Grand Paris Sud –, alors qu'il n'est, en moyenne, que de 67 % pour les communautés d'agglomération d'Île-de-France et de 107 % pour les communautés urbaines.

Lorsque les SAN ont presque tous disparu, au début des années 2000 – j'avais d'ailleurs personnellement plaidé pour ce retour au droit commun, qui me semblait indispensable afin de poursuivre le développement des villes nouvelles –, les communautés d'agglomération qui les ont remplacés ont continué, logiquement et pour les mêmes raisons, à bénéficier de ce mécanisme de pondération de leur potentiel fiscal.

Ce sujet est revenu devant notre assemblée au moment où a été institué le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC. Celui-ci, il est vrai, repose sur des mécanismes extrêmement sensibles – la variation d'un seul curseur peut faire bouger beaucoup de choses –, qui font que certaines collectivités sont contributrices et d'autres bénéficiaires, sur le fondement d'un indice de richesse fiscale. La pondération du potentiel fiscal des SAN n'a pas été introduite à l'origine dans ce dispositif, si bien qu'ils sont devenus des contributeurs nets au FPIC sans que leurs charges particulières ne soient prises en compte.

Voilà pourquoi Pascal Terrasse, alors rapporteur spécial pour la commission des finances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », avait déposé un amendement réintroduisant le coefficient de pondération dans le mode de calcul de la richesse fiscale des anciens SAN : ainsi, à partir de 2013, une majorité de ces communautés d'agglomération sont devenues bénéficiaires du FPIC, deux d'entre elles, Saint-Quentin-en-Yvelines et Val d'Europe, restant contributrices, pour d'autres raisons tout à fait logiques.

Enfin, grâce à un amendement du Gouvernement adopté dans le projet de loi de finances pour 2016, il est tenu compte des fusions d'EPCI – établissements publics de coopération intergouvernementale – et des nouvelles intercommunalités dans le cadre de la loi NOTRe, portant nouvelle organisation territoriale de la République. Si cette disposition n'avait pas été prise, le mécanisme aurait disparu et les communautés qui ont fusionné auraient subi des pertes importantes. Contrairement à ce qui était affirmé dans l'amendement déposé par Christine Pires Beaune, l'amendement gouvernemental n'a pas eu pour vocation d'étendre ce mécanisme favorable à des territoires qui n'en bénéficiaient pas jusqu'alors, mais seulement de le maintenir dans les parties des communautés d'agglomération qui en profitaient déjà. Autrement dit, durant la présente législature, notre assemblée a considéré qu'il était légitime et nécessaire de maintenir ce dispositif pour soutenir l'effort très particulier d'investissement de nos collectivités et l'endettement qui s'ensuit.

Ces dispositions spécifiques pour le calcul du potentiel fiscal des ex-SAN sont-elles légitimes ? Doit-on les maintenir ? Et, si oui, jusqu'à quand ? Voilà les questions de fond qui sont posées et qui auraient mérité autre chose qu'un amendement déposé et adopté un peu à la sauvette, mes chers collègues, en première lecture du projet de loi de finances rectificative pour 2016.

À nos yeux, les réponses sont claires. Oui, ce mécanisme particulier de calcul du potentiel fiscal est et reste légitime, et c'est bien ce qui a conduit notre assemblée à voter des dispositions adaptées dans les lois de finances pour 2013 et pour 2016. Non, ce mécanisme n'a pas vocation à perdurer indéfiniment : il convient de prévoir les dispositions d'un retour progressif au droit commun. M'étant concerté avec

les présidents des communautés d'agglomération concernées, je peux vous dire que tout le monde considère qu'il serait risqué de maintenir cet avantage, car il pourrait disparaître à tout moment et de manière brutale si nos collègues, élus d'autres collectivités d'Île-de-France ou de province, estimaient qu'il ne se justifiait plus. Une telle remise en cause ne peut cependant se faire brutalement, ce qui n'aurait pour effet que de déstabiliser fortement les budgets de ces collectivités et de remettre en question, à court terme, la construction de milliers de logements, notamment sociaux, en Île-de-France. Je rappelle de surcroît que la spécificité des villes nouvelles est la mixité sociale : elles comptent toutes au minimum entre 30 et 35 % de logements sociaux, et contiennent d'en produire dans cette proportion.

Quand une communauté d'agglomération perd le bénéfice du FPIC, cela se fait de façon dégressive sur trois ans ; en revanche, quand elle devient contributrice, l'effet est immédiat et maximum. Ainsi, une communauté d'agglomération comme Saint-Quentin-en-Yvelines, contributrice nette au FPIC, verrait sa contribution passer de 3 millions à 15 millions d'euros entre 2016 et 2017, soit 12 millions d'euros de plus, pour une communauté d'agglomération dont les recettes réelles de fonctionnement doivent se situer entre 130 et 140 millions d'euros ; vous voyez que la perte sèche atteindrait environ 10 % de ses recettes. Pour ce qui est de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud, l'impact serait, à l'horizon 2020, de 15 millions d'euros, dont 6 millions dès 2017. Pour les communautés d'agglomération de la Vallée de la Marne – anciennement Marne-la-Vallée – et de Cergy-Pontoise, l'impact serait de 9 millions d'euros, dont respectivement 3,8 millions et 4,5 millions d'euros dès cette année.

Lors du débat en commission des finances, nous étions tous d'accord pour estimer nécessaire d'expertiser l'opportunité de maintenir ou non tout ou partie de cet avantage, et donc de ne pas le pérenniser de nouveau sans limite. C'est pourquoi, après la réunion de la commission, j'ai déposé deux amendements visant à stabiliser pour l'année 2017 le mécanisme de pondération intégrale du potentiel fiscal de ces communautés d'agglomération, tel qu'il était appliqué jusqu'à présent. J'ai également déposé un amendement demandant au Gouvernement de rédiger, d'ici au 30 septembre prochain, un rapport portant sur le niveau d'endettement des EPCI comprenant d'anciens SAN, et sur l'opportunité de conserver, d'adapter ou de supprimer progressivement ce dispositif. J'en profite pour faire observer que le coefficient de pondération doit actuellement atteindre 55 % et que l'on pourrait très bien imaginer de l'augmenter de 5 points par an en loi de finances pour 2018, ce qui permettrait un lissage dans le temps.

Mme la présidente. Il est temps de conclure, mon cher collègue.

M. Dominique Lefebvre, rapporteur. Je dirai un dernier mot. Les finances locales font partie des sujets sur lesquels il est absolument nécessaire de procéder à des études d'impact préalables. Je crois que nous en débattons dans le cadre de la discussion d'amendements portant sur d'autres dispositifs votés dans le PLFR pour 2016. Il incombe donc au Gouvernement comme aux parlementaires de faire preuve de responsabilité et de discipline collective pour légiférer dans des conditions de clarté et de transparence permettant d'assumer pleinement nos votes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

M. Romain Colas et M. Eduardo Rihan Cypel. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales. Madame la présidente, monsieur le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, afin d'organiser et de maîtriser l'expansion urbaine des années 1960, le Gouvernement a conduit une politique d'aménagement de villes nouvelles. Elles ont été construites autour de trois idées fortes : le polycentrisme, la lutte contre les grands ensembles et la recherche de la mixité sociale. Cette politique a concerné neuf sites en France, dont cinq villes nouvelles en Île-de-France : Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines, Évry, Cergy-Pontoise et Marne-la-Vallée.

Pour organiser la coopération nécessaire entre les communes de ces territoires, des syndicats d'agglomération nouvelle, les SAN, ont été créés, et investis de compétences spécifiques déterminées par la loi pour la réalisation de l'agglomération nouvelle. Ce statut avait une vocation transitoire et les SAN étaient appelés à se transformer en communauté d'agglomération à l'achèvement des opérations de construction et d'aménagement des villes nouvelles.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a prévu la suppression du statut de syndicat d'agglomération nouvelle au 1^{er} janvier 2017, ce dernier ayant dans les faits disparu au 1^{er} janvier 2016.

Véritable instrument de la politique d'aménagement du territoire, les syndicats d'agglomération nouvelle ont bénéficié du soutien financier de l'État : recours à l'emprunt facilité, aide au financement des investissements, dotations.

Sur ce dernier point, dès la création de la dotation d'intercommunalité consécutivement à l'adoption de la loi Chevènement de 1999, un statut particulier a été réservé aux SAN. Leur potentiel fiscal a été pondéré afin de tenir compte de leurs charges particulières. Il est vrai que ces communes ont fait face à un dynamisme de la population hors norme nécessitant des investissements lourds et une offre de logement en perpétuelle augmentation, qu'il était donc nécessaire de prendre en compte dans le calcul des dotations.

Cette modalité de calcul dérogatoire du potentiel fiscal a été maintenue dans le temps pour bénéficier aux EPCI ayant intégré un SAN au fil des réformes territoriales. Ainsi, le Gouvernement a souhaité maintenir les droits existants des SAN postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe en prenant une disposition en loi de finances pour 2016 qui vise, d'une part, les communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle et de leurs communes membres ou créées par fusion d'établissements publics de coopération intercommunale avec un syndicat d'agglomération nouvelle, et, d'autre part, les communautés d'agglomérations créées par fusion d'établissements publics de coopération intercommunale – EPCI – dont une communauté d'agglomération issue d'un syndicat d'agglomération nouvelle.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité étendre cette modalité dérogatoire de calcul de la richesse d'un territoire aux dotations de péréquation horizontales. Ainsi, pour le calcul des contributions et reversements au fonds de péréquation intercommunal et communal, le potentiel fiscal agrégé

de l'ensemble intercommunal issu d'un SAN est pondéré pour la part du potentiel fiscal correspondant aux anciens SAN.

Cet ensemble de mesures favorables aux SAN était de nature à accompagner ces territoires aux charges particulières, dont l'endettement est très supérieur à la moyenne nationale.

À l'occasion des débats sur la loi de finances rectificative pour 2016 a été examiné un amendement parlementaire qui visait à limiter l'application de la pondération du potentiel fiscal à la seule cotisation foncière des entreprises. Le dépôt tardif de cet amendement quelques heures seulement avant sa discussion, comme l'a évoqué voilà quelques instants le rapporteur, n'a pas rendu possible la réalisation d'une étude d'impact et donc l'évaluation réelle des effets sur les finances des collectivités concernées.

Christian Eckert, mon collègue du budget, s'en est néanmoins remis, au nom du Gouvernement, à la sagesse de l'Assemblée, considérant que l'amendement n'avait pas d'impact sur les équilibres budgétaires de l'État, et parce qu'il avait été présenté comme plus conforme à l'intention du législateur que la mesure votée en loi de finances initiale pour 2016.

Mesdames, messieurs les députés, je profite de cette intervention pour rappeler l'importance de la prévisibilité pour les collectivités et de l'attention que nous devons porter collectivement à des changements soudains des règles du jeu fiscal. Nous devons travailler ensemble, le plus en amont possible, pour que le Gouvernement puisse étudier l'impact financier des amendements dans de bonnes conditions et que le Parlement puisse en conséquence se prononcer de manière éclairée, en connaissance de cause.

Cela m'amène à évoquer dès à présent un amendement que le Gouvernement a déposé, et dont nous discuterons plus en amont. Lors des débats sur la loi de finances, les rapporteurs de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ont exprimé le souhait que les parlementaires soient mieux associés aux décisions d'attribution de subventions d'investissement par l'État aux collectivités territoriales. Il s'agit du FSIL – Fonds de soutien à l'investissement local –, qui a été renouvelé et augmenté en 2017, passant de 1 à 1,2 milliard d'euros, et de la DETR – dotation d'équipement des territoires ruraux –, qui a augmenté de 62 % en trois ans pour atteindre 1 milliard d'euros. Je souscris à cette demande ; j'avais d'ailleurs donné une instruction en ce sens aux préfets par circulaire dès ma prise de fonction.

Les rapporteurs ont souhaité aller plus loin et prévoir la présence de parlementaires aux commissions d'élus réunies autour du préfet pour répartir la DETR. Cependant, au vu du nombre de parlementaires dans certains départements, et j'avais évoqué le sujet au moment de l'examen de la loi montagne, il était nécessaire de prévoir des représentants désignés par l'Assemblée nationale et le Sénat. Si l'intégration de quatre parlementaires dans une commission ne pose aucun problème, il en va différemment lorsqu'ils sont quinze ou vingt, et donc plus nombreux que les élus représentant les communes et les intercommunalités. Tel était le sens de l'amendement présenté par les rapporteurs de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », auquel j'avais donné un avis favorable.

Nous sommes aujourd'hui dans une situation de blocage s'agissant de la DETR, car les désignations par les bureaux des assemblées n'ont pas encore pu intervenir. Or, les commissions DETR se tiennent traditionnellement en février, pour permettre une première série d'attributions de la dotation en mars, attendue par nos collègues élus commu-

naux et intercommunaux. Il va de soi que si nous ne prenons pas de décision, en application de la loi ces commissions ne peuvent pas se réunir.

Or, l'Assemblée nationale comme le Sénat seront renouvelés prochainement. Voilà qui pose un vrai problème, alors que je m'emploie depuis un an à relancer l'investissement local, et que les crédits nécessaires ont été déployés pour servir cet objectif dont nous avons fait une priorité. Il ne faut pas que des obstacles techniques entravent notre action. C'est pourquoi je vous proposerai de reporter l'entrée en vigueur de ce dispositif visant à intégrer des parlementaires dans les commissions DETR après les élections législatives et sénatoriales – nous respecterons ainsi le parallélisme des formes – et d'attacher le mandat de représentant au sein des commissions d'élus au mandat électif, comme c'est le cas pour les maires.

Ainsi, dans les départements de moins de cinq parlementaires, les décisions prises en 2017 par les commissions qui ont pu se réunir restent valables. En revanche, la désignation dans les départements de cinq parlementaires et plus serait reportée au 1^{er} janvier 2018. Ce délai laissera le temps aux assemblées de procéder aux désignations pour une représentation des parlementaires stabilisée à partir de 2018 et évitera de compliquer la répartition de la DETR 2017, qui est indispensable et attendue par nos collègues.

Pour revenir à l'objet principal de cette séance, le Gouvernement est aujourd'hui appelé à se prononcer sur cette proposition de loi qui vise à revenir au *statu quo ante*, considérant après analyse que l'amendement voté en loi de finances rectificative a des effets trop violents pour ces territoires encore fragiles.

Je suis, vous le savez, très attaché au principe de stabilité financière, qui devrait d'ailleurs être plus présent dans nos esprits lors des débats au Parlement, et que j'ai cherché à mettre en œuvre dès ma prise de fonction. Il me semble que les modifications intempestives et non maîtrisées qui peuvent intervenir parfois pour de très bonnes raisons dans notre organisation territoriale et financière ne facilitent pas l'exercice du mandat d'élu local. Le Gouvernement donnera donc un avis favorable à cette proposition de loi, qui vise à éviter une rupture trop brusque des conditions de préparation des budgets des intercommunalités concernées.

Cependant, j'entends les arguments selon lesquels la minoration du potentiel fiscal de ces territoires a des conséquences sur les autres territoires – le rapporteur l'a également évoqué – et j'y suis bien entendu sensible, car je poursuis l'objectif d'une répartition plus juste des dotations. Il est vrai que la montée en puissance des instruments de péréquation, notamment le FPIC – le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales –, rend nécessaire de porter une attention particulière aux critères qui déterminent les contributions de chacun, car elles ne sont pas sans impact les unes sur les autres.

La disparition des syndicats d'agglomération nouvelle et leur intégration dans des EPCI de droit commun posent la question de la normalisation de leur situation financière. Il n'est cependant pas possible, sans éléments d'analyse précis, de juger du bon niveau de dotation des territoires en question, ou du bon niveau de contribution à la péréquation horizontale. Il faudra étudier précisément la situation financière des anciens SAN afin de juger de l'adéquation des modalités de calcul de leur potentiel fiscal à leur richesse. Cette étude permettra de dégager des solutions pérennes qui préserveront la soutenabilité financière de ces territoires sans

que soient maintenues des différences de traitement qui ne seraient pas justes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme la présidente. Dans la discussion générale, la parole est à M. Patrice Carvalho.

M. Patrice Carvalho. Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la brièveté de mon intervention n'aura d'égalé que ma franchise: je suis tout simplement ébaubi, stupéfait face aux conditions exceptionnelles d'examen, au calendrier inédit et au traitement privilégié octroyés à cette proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle.

Nous avons d'abord appris jeudi dernier, en toute fin de journée, que ce texte était mis à l'ordre du jour de notre assemblée cette semaine. Quatre jours plus tard, mardi dernier, cette proposition était examinée en commission des finances. Et aujourd'hui, elle fait l'objet d'un examen en séance publique. Il est prévu ensuite que cette proposition de loi prenne la navette expresse afin d'être adoptée par le Parlement avant la fin de nos travaux, soit d'ici à la fin du mois de février.

Nos concitoyens doivent bien comprendre que, au-delà de la proposition de loi elle-même, qui constitue un véritable coup de force en ce qu'elle revient sur une disposition adoptée souverainement par le Parlement l'automne dernier, la méthode employée en est un autre, puisqu'elle est tout simplement exceptionnelle, stupéfiante, et suscite bien des questions.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, pourquoi ne pas appliquer le même sort, que dis-je, le même privilège, aux deux propositions de loi que nous avons présentées jeudi dernier et qui ont été adoptées à l'unanimité? L'une, de Marie-George Buffet, qui entend agir concrètement en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, permet l'allongement du congé maternité de seize à dix-huit semaines et du congé paternité de onze à quatorze jours. L'autre, de mes collègues Chassigne et Bello, assure la revalorisation des retraites agricoles en France métropolitaine et dans les outre-mer.

En l'absence de volonté gouvernementale, ces deux propositions ne peuvent être mises à l'ordre du jour du Sénat, et nos concitoyens, qui souhaitent pourtant ces mesures, devront continuer à attendre.

La proposition de loi sur les moyens des communautés d'agglomération est donc bien portée par une volonté politique: dès lors qu'une initiative bénéficie des appuis nécessaires, il est tout à fait possible de faire avancer les choses rapidement. Pourtant, les congés des mères et des pères de famille, le montant des pensions de nos agriculteurs constituent des priorités bien plus importantes et mériteraient que le législatif et l'exécutif unissent leurs efforts pour parvenir à une adoption définitive de ces dispositions avant la fin de la présente législature.

Très solennellement, nous vous demandons donc d'employer la même méthode avec ces deux propositions de loi de progrès que nos concitoyens attendent, quel que soit leur territoire, quelle que soit leur situation, quelle que

soit leur agglomération. La balle est à présent dans votre camp. Nous nous tenons naturellement à votre disposition pour faire avancer nos propositions.

Mme la présidente. La parole est à M. Romain Colas.

M. Romain Colas. Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je serai bref, car tout a été dit par M. le ministre et M. le rapporteur, et je répondrai surtout à ce qu'a dit à l'instant notre collègue Carvalho. Si cette proposition de loi bénéficie en effet d'un calendrier exceptionnel, cher collègue, il est justifié par le caractère exceptionnel et massif des dispositions qu'elle vise, adoptées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2016 dans les conditions rappelées par Dominique Lefebvre, ainsi que par leur effet exceptionnel et massif, en 2017, sur les finances de collectivités locales qui produisent des logements, notamment des logements sociaux, comme le montre l'exemple de l'Île-de-France que je connais bien.

Voulez-vous qu'elles cessent d'en produire? Voulez-vous les priver de la capacité de financer les équipements publics nécessaires à l'accueil de populations nouvelles? Si oui, ne votez pas cette proposition de loi! Si en revanche vous voulez encourager les maires bâtisseurs, qui construisent quotidiennement la mixité sociale dans notre pays, ainsi que celles et ceux qui veulent offrir des services publics aux habitants qu'ils accueillent, alors votez-la!

M. Patrice Carvalho. Et la baisse des dotations que vous avez votée?

M. Romain Colas. J'évoquerai un territoire que je connais bien, l'agglomération de Grand Paris Sud, née de la fusion de plusieurs EPCI, notamment trois ex-SAN, celui de Sénart en Essonne, celui d'Évry et celui de Sénart en Seine-et-Marne. L'amendement tel qu'il a été adopté dans les conditions évoquées par Dominique Lefebvre lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2016 y provoque une perte nette de recettes de 6 millions d'euros dès cette année, alors même que cette intercommunalité est née au cours des derniers mois et que les élus ont tout juste eu le temps de bâtir un programme pluriannuel d'investissement que le maintien de cette disposition mettrait purement et simplement à bas.

Pour ce territoire que je connais bien, pour les autres territoires concernés par cette disposition, pour toutes les intercommunalités issues de la fusion d'ex-SAN et pour soutenir les élus locaux qui bâtissent des logements et des équipements publics susceptibles d'accueillir les populations nouvelles, je vous demande, chers collègues, au nom du groupe socialiste, écologiste et républicain, de voter de toute urgence cette proposition de loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.)*

M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Très bien!

M. Patrice Carvalho. La commune dont je suis maire comporte 37 % de logements sociaux et a vu sa dotation diminuer d'un million d'euros!

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Thévenot.

M. Pascal Thévenot. Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous sommes amenés à discuter d'une proposition de loi modifiant les dispositions de l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2016 qui a lui-même modifié les

modalités de calcul du potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues d'un ancien syndicat d'agglomération nouvelle – SAN.

Je rappellerai d'abord le contexte dans lequel s'inscrit ce sujet assez technique. Les syndicats d'agglomération nouvelle, créés en 1970 pour administrer les villes nouvelles, se sont progressivement transformés en communautés d'agglomération. Comme l'a rappelé M. le rapporteur, elles bénéficient d'un régime de calcul du potentiel fiscal dérogatoire en raison de leur niveau élevé d'endettement. En effet, les SAN ont dû consentir des investissements considérables en matière d'infrastructures et d'équipement publics. Plusieurs communautés d'agglomération qui en sont issues continuent d'ailleurs de produire des logements pour accueillir des populations nouvelles.

Ce régime dérogatoire a récemment été conforté. Dans le cadre de la mise en œuvre du FPIC – Fonds national de péréquation des ressources intercommunales –, le projet de loi de finances pour 2013 a étendu l'application du coefficient de minoration au potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux constitués d'une communauté d'agglomération issue de la transformation d'un SAN. Une nouvelle étape a ensuite été franchie lors de l'adoption de la loi NOTRe. Afin de neutraliser les conséquences financières des fusions d'EPCI qu'elle prévoit, la loi de finances pour 2016 a préservé le mécanisme de pondération du potentiel fiscal des communautés d'agglomération comportant d'anciens SAN.

Toutefois, la loi de finances rectificative pour 2016 a remis en cause ce régime dérogatoire. L'article 79 minore l'avantage accordé aux EPCI comportant un ex-SAN en réduisant le périmètre de la pondération à la seule contribution foncière des entreprises. Plusieurs remarques s'imposent, et d'abord sur la procédure d'adoption de cet article inséré dans le texte très tardivement et adopté sans aucun débat, ni en commission des finances ni en séance publique. Aucune étude d'impact n'a été réalisée afin d'évaluer les conséquences d'une telle réforme sur les EPCI concernés, ce qui est plus grave car cette minoration s'avère particulièrement brutale.

J'illustrerai mon propos par l'exemple de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines. La pondération dont elle bénéficiait sous le régime antérieur lui a permis de réduire son potentiel fiscal de 40 % et son potentiel financier agrégé de 32 % en 2016. Cet avantage est indispensable pour couvrir les charges de la dette héritée des anciennes villes nouvelles. Une fois la pondération modifiée, la contribution au FPIC de Saint-Quentin-en-Yvelines est passée de 4 millions d'euros en 2016 à plus de 16 millions en 2017, soit une augmentation de 300%! Cette somme représente 63 % de l'autofinancement nécessaire à la couverture du capital de la dette à rembourser en 2017. À l'évidence, un tel montant n'est pas soutenable. Cet exemple n'est pas isolé. Les conséquences financières de la réforme en 2017 sont évaluées à près de 6 millions d'euros pour Grand Paris Sud et plus de 4 millions d'euros pour Cergy, et la liste ne s'arrête pas là!

Il ne semble pas raisonnable de déstabiliser tout un système du jour au lendemain, d'autant moins que les élus de ces collectivités risquent d'interrompre par ricochet toute attribution de permis de construire. J'achèverai cette intervention en précisant que nous ne sommes pas opposés à la disparition du régime dérogatoire. L'avantage accordé aux SAN n'a pas vocation à se perpétuer indéfiniment. Toutefois, une telle transition doit être supportable par les collectivités concernées et donc mise en œuvre progressivement après avoir mené un véritable travail en amont. Telle est la raison princi-

pale de notre opposition à l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2016. Pour toutes ces raisons, nous voterons cette proposition de loi.

Mme la présidente. La parole est à M. Yannick Favennec.

M. Yannick Favennec. Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui en urgence, avant que la législature ne s'achève, n'a rien d'anodin. Par-delà sa dimension éminemment technique, elle témoigne au contraire de notre difficulté à légiférer correctement et de toutes les conséquences sur les collectivités locales qui en résultent.

De quoi s'agit-il ? Il s'agit d'un amendement déposé très tardivement lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2016, adopté sans débat ni véritable expertise et simulations avec un avis de sagesse du Gouvernement. Nous déplorons, comme nous le faisons bien trop souvent, en particulier à propos des finances locales, qu'aucune étude d'impact des conséquences des dispositions prévues par cet amendement sur les collectivités concernées n'ait été proposée.

Or, nous savons à présent que celles-ci, ayant acquis force de loi, provoqueraient des transferts financiers massifs d'une très grande brutalité. Ainsi, une communauté d'agglomération comme Saint-Quentin-en-Yvelines verrait sa contribution passer de 3 millions d'euros en 2016 à 15 millions d'euros en 2017 ; celle d'Évry verrait la sienne augmenter de 15 millions d'euros d'ici 2020 dont 6 millions dès 2017 ; celles de la Vallée de la Marne – jadis Marne-La-Vallée – et de Cergy Pontoise augmenteraient de 9 millions d'euros dont 3,8 millions dès cette année. C'est pourquoi nous sommes à présent obligés d'en débattre dans l'urgence. Ce débat aurait pu être organisé plus tôt et se dérouler sereinement si nous avions fait en sorte d'examiner dans de bonnes conditions cet amendement qui soulève un problème réel et sérieux.

Ce sujet est loin d'être nouveau. Les communautés d'agglomération issues de syndicats d'agglomération nouvelle bénéficient d'un dispositif dérogatoire de calcul du potentiel fiscal comportant un coefficient de pondération depuis la loi Chevènement du 12 juillet 1999. À nos yeux, il est incompréhensible que notre assemblée soit contrainte de légiférer à l'aveugle et dans l'urgence sur un sujet si ancien et si sensible.

En outre, les membres du groupe de l'Union des démocrates et indépendants s'interrogent sur cette proposition de loi dont l'exposé des motifs ne défend pas le maintien du dispositif mais affirme qu'« une évolution de ce mécanisme particulier qui n'a pas vocation à être pérenne est certes probablement nécessaire et devra être examinée dans le cadre d'une prochaine loi de finances ». Ainsi, cette proposition de loi, telle qu'elle est rédigée, court le risque d'être déclarée anticonstitutionnelle.

À l'évidence, il convient d'en revenir au droit commun, d'après l'exposé des motifs lui-même, mais une telle évolution est difficile à accomplir dans le délai très court dont nous disposons. C'est pourquoi notre collègue Charles de Courson a proposé, lors de l'examen de cette proposition de loi en commission des finances mardi dernier, d'en limiter l'application au seul exercice 2017 et de prévoir une mesure de retour au droit commun dans le cadre du prochain projet de loi de finances. Cette précision laissera quelques mois au Gouvernement et aux parlementaires pour trouver la solution appropriée afin que ce dispositif s'éteigne progressivement dans le cadre d'une sortie en sifflet.

Lors de l'examen en commission des finances, notre collègue Christine Pires Beaune a également suggéré de demander à la Cour des comptes un rapport sur la justification du régime dérogatoire dont bénéficient les syndicats d'agglomération nouvelle et les conditions dans lesquelles il peut y être mis fin, afin d'avoir la certitude que le projet de loi de finances pour 2018 comportera une disposition sur ce point. Sous réserve de l'adoption de ces deux amendements, le groupe UDI votera cette proposition de loi.

Mme la présidente. La parole est à M. Ary Chalus.

M. Ary Chalus. Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur, chers collègues, nous examinons aujourd'hui la proposition de loi de Dominique Lefebvre et Gilles Carrez relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle créés par Michel Rocard en 1983. Cette proposition de loi a été déposée le 2 février dernier et inscrite à l'ordre du jour en urgence par le Gouvernement afin d'éviter l'application en 2017 de la mesure d'abrogation prévues par un amendement voté dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Il s'agit d'un sujet hautement technique de fiscalité locale par ailleurs indiscutablement dépourvu de visibilité, notamment sur ses conséquences en matière de contributions et d'attributions du FPIC, malgré les rapports annuels publiés par le Gouvernement. J'en veux pour preuve le sort de la proposition de loi en commission des finances, votée sous réserve que le Gouvernement transmette au Parlement un nouveau rapport sur le sujet !

De quoi s'agit-il ? Il s'agit d'un régime fiscal dérogatoire, favorable aux communautés d'agglomération issues des ex-SAN depuis 2013 et aux communautés d'agglomération d'ex-SAN qui fusionnent depuis 2016, en matière de dotations d'intercommunalité et de contributions et attributions du FPIC. Cette fiscalité dérogatoire bénéficie actuellement à sept communautés d'agglomération par le biais de l'application au calcul du potentiel fiscal agrégé d'un coefficient dont résulte une pondération particulièrement conséquente.

La loi de finances rectificative pour 2016 a abrogé cette dérogation en vigueur depuis 2013. Cette proposition de loi prévoit de la restaurer. Initialement, le Gouvernement arguait de la nécessité de prendre en compte les charges spécifiques pesant sur les ex-SAN et les communautés d'agglomération qui en sont issues en raison des investissements qu'ils doivent consentir afin de financer les équipements et logements destinés à accueillir des populations nouvelles, ce dont résulte un niveau très élevé d'endettement.

Cette pondération issue des dispositions de la loi de finances pour 2013 a pu atteindre jusqu'à 0,55 l'année dernière. C'est considérable puisque, dans certains cas, le potentiel fiscal s'est révélé finalement négatif sur des territoires fiscalement dynamiques.

En effet, les communautés d'agglomération issues de la transformation de SAN bénéficient, pour le calcul du potentiel fiscal agrégé servant de base au calcul de la dotation d'intercommunalité et surtout du FPIC, d'une pondération par le rapport entre les bases brutes par habitant de cotisation foncière des entreprises des communautés d'agglomération – CFE – et la somme des bases brutes par habitant de CFE des syndicats d'agglomération nouvelle et de ceux d'entre eux qui se sont transformés en communauté d'agglomération, sous réserve que ce rapport soit inférieur à 1.

Cela aboutit à des moindres participations au FPIC de plusieurs millions d'euros pour ces anciens SAN.

Ainsi, en 2012 – avant la réforme de 2013 – le solde FPIC de la communauté d'agglomération d'Évry, au sein du Grand Paris Sud -Seine - Essonne-Sénart était de -700 000 euros. La communauté d'agglomération était donc contributrice au titre de sa fiscalité locale dynamique. En 2015, grâce à cette dérogation, le solde est de + 2,6 millions d'euros !

Or, comme l'a rappelé Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », le FPIC doit comparer et péréquer entre eux des territoires du pays, et non péréquer des agglomérations entre elles, qui plus est en fonction du statut, car ce qui n'est pas payé par un territoire dans le cadre du FPIC, le sera par l'autre !

Si cette dérogation replete peut encore trouver, du fait des forts niveaux d'endettement dus à l'ancien régime des SAN, une justification pour le calcul de la dotation d'intercommunalité, la question du FPIC incluse dans l'amendement de Christine Pires Beaune reste totalement pertinente à ce stade, en dépit des montants indiqués dans l'exposé des motifs de la proposition de loi. Il ne s'agit pas de pointer la perte de FPIC pour les communautés d'agglomération favorisées depuis quatre ans, mais de pointer les sommes quasi « trop perçues », comparativement aux autres territoires, notamment les territoires ruraux, depuis quelque temps. Il ne faudrait pas inverser, intellectuellement, le problème !

De plus, nous sommes dans le contexte de la nouvelle carte intercommunale qui présente, depuis le 1^{er} janvier, près de 40 % d'EPCI en moins sur l'ensemble du territoire, soit 1 263 EPCI au lieu de 2 062. Cette révolution institutionnelle, que nous avons appelée de nos vœux, bien sûr, apportera des bouleversements sans précédent dans la répartition des contributions, comme des attributions du FPIC, dès 2017.

Le risque, si nous maintenons parallèlement la dérogation des ex-SAN, est de remettre en cause les effets péréquateurs du FPIC, dont c'est pourtant bien l'objet. La montée en puissance prévue pour le FPIC doit le conduire à 2 % des ressources intercommunales et communales. Or cela concerne les collectivités qui présentent un potentiel financier supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national. Les effets de la dérogation des ex-SAN vont donc se décupler, au détriment des autres territoires. D'autant qu'avec l'élargissement des schémas départementaux de coopération intercommunale – SDCI –, on constatera une baisse des territoires contributeurs, couplée à une hausse des territoires bénéficiaires.

Les attaques sur les recettes de territoires qui ne bénéficient pas de la dérogation dévolue à des territoires pourtant souvent fiscalement dynamiques risquent de mettre en berne l'investissement public local et d'obliger les collectivités à augmenter encore drastiquement les impôts locaux.

Enfin, il faut prendre garde, en maintenant le dispositif, de ne pas faire disparaître le FPIC, et donc la péréquation.

Pour toutes ces raisons, le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste votera contre cette proposition de loi, tout comme il votera contre l'amendement du Gouvernement, qui vise à empêcher les parlementaires que nous sommes de participer aux commissions DETR, en reportant à 2018 cette mesure pourtant votée par le Parlement dans la dernière loi de finances.

Mme la présidente. La parole est à M. Emeric Bréhier.

M. Emeric Bréhier. Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur, chers collègues, comme cela a été dit par la plupart des intervenants, l'application des mesures de la loi de finances rectificative aurait un impact non négligeable pour les finances des EPCI. Il se trouve que je suis l'élu d'une circonscription aujourd'hui entièrement intégrée au sein de la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne. Pour cette collectivité, la perte serait – excusez du peu ! – de près de 4 millions d'euros pour 2017.

Les SAN ont préexisté aux autres formes d'intercommunalité que nous connaissons aujourd'hui et qui reposent, à part quelques détails, sur la loi Chevènement de 1999. L'on pourrait même considérer qu'ils ont servi de modèle, à une différence près : contrairement aux intercommunalités dites « classiques », ils n'ont pas été créés pour gérer de manière efficiente des services publics, mais pour en équiper des territoires que l'État souhaitait urbaniser de manière accélérée. C'est à cette fin qu'ils se sont énormément endettés.

Les SAN sont le fruit et le symbole de cette politique d'aménagement du territoire voulue par l'État. Il revient donc aux représentants de la nation d'assurer à ces territoires, y compris sur le plan budgétaire, une sortie progressive de cet état d'exception. À l'heure où les élus recouvrent leurs pleines capacités d'intervention, nous ne pouvons leur faire payer la facture d'un aménagement voulu à l'origine par l'État. C'est cette spécificité qui a justifié que nous, législateurs, adoptions des dispositifs dérogatoires pour ces territoires.

Les SAN ont contribué largement à urbaniser des territoires dans une démarche portée par les pouvoirs publics locaux et nationaux. Ils sont à l'origine de la création de véritables pôles urbains, aujourd'hui attractifs. En Seine-et-Marne, à la fin des années 1960, le territoire dont je suis l'élu aux côtés d'Eduardo Rihan Cypel, accueillait une population totale de 10 000 habitants. En trente ans, l'arrivée d'une population jeune, active, avec enfants, a multiplié ce chiffre par plus de 7.

Bien entendu, cet accroissement démographique a entraîné une augmentation proportionnelle des besoins en matière d'équipements et de services publics. Ainsi, ce sont plus de 60 équipements solaires, une cinquantaine d'équipements sportifs et culturels ou encore des services de garde d'enfants qui ont vu le jour.

L'existence du SAN a permis aussi de faire de ce territoire un des pôles d'attractivité majeur de l'Est francilien. Ne l'oublions pas lorsque nous parlons de « rééquilibrage » ! Il accueille la Cité Descartes, le premier pôle universitaire et scientifique européen en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, et une université de proximité, permettant à un département où le taux de poursuite d'étude dans le supérieur est l'un des plus bas de France de combler une partie de son retard.

Et que dire de l'arrivée prochaine du Grand Paris Express, avec deux gares situées sur la nouvelle agglomération, à Champs-sur-Marne et à Chelles ? Sans oublier la future base olympique de Vaires-sur-Marne, où se dérouleront – nous l'espérons tous – les compétitions en eaux vives ? Il ne s'agit pas ici de faire une présentation exhaustive de ce territoire, ni de susciter des envies touristiques chez chacun d'entre vous...

M. Romain Colas. Ça se pourrait bien !

M. Arnaud Richard. Et pourquoi pas ? (*Sourires.*)

M. Emeric Bréhier. ... mais bien de mettre en lumière le rôle prépondérant des SAN dans le développement de certains territoires, à travers un exemple précis, que je connais bien.

De plus, si ces territoires ont connu un développement rapide, il serait faux de penser que celui-ci est aujourd'hui achevé. Les intercommunalités qui ont pris la place de ces SAN doivent relever encore bien des défis – elles ont commencé, d'ailleurs, à le faire. Amputer leurs moyens de plusieurs millions d'euros dans de brefs délais les empêcherait tout simplement. De surcroît, alors que les lois MAPTAM et NOTRe imposent des changements – que nous avons souhaités et soutenus –, la stabilité financière de ces collectivités est un véritable impératif.

Mes chers collègues, les SAN ont largement contribué à transformer nos territoires, créant de nouveaux lieux de vie, de nouveaux services publics mais également de nouveaux besoins et de nouveaux défis. Il nous appartient aujourd'hui de continuer de donner les moyens d'y répondre. Voilà pourquoi je vous invite à voter ce texte. Sans clore le débat, il nous permet de l'entamer sur des bases saines. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Bompard.

M. Jacques Bompard. Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur, chers collègues, la gauche n'aura jamais cessé de modifier le code général des collectivités territoriales. C'est une étrange passion, tant ce texte brouillon et touffu est unanimement reconnu comme une source inextinguible de contentieux administratifs et d'embrouillaminis !

Nous sommes nombreux sur ces bancs à avoir connu ces scènes détestables pour la démocratie, où des fonctionnaires tout-puissants essayent de faire œuvre de pédagogie devant des assemblées assoupies. Dans un habillage semi-compréhensible, les textes qui régissent nos collectivités évoluent sans cesse, souvent aux limites de la Constitution, et sont de tels facteurs de blocage qu'ils actent la domination des préfets sur les élus dans nos territoires. Ceux-là militent plus facilement avec pour arme le bon sens et pour combat le bien commun. À l'inverse, ils ne comprennent pas pourquoi, comme à Bollène, des présidents d'intercommunalités battus aux élections municipales de la commune-centre utilisent des moyens délégués au bien commun pour entraîner une captation des domaines d'intervention, au profit d'institutions méconnues des Français.

Et cette méconnaissance aura passionné les socialistes ! Ils en ont fait preuve avec la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui n'aura eu d'autre ambition que de contrer les dispositions locales et les pouvoirs des édiles pour les contraindre aux fantasmes idéologiques (*Sourires sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

J'en veux pour exemple notre politique de logement, en échec total depuis qu'elle est ordonnée à l'idéologie égalitariste, mais qui devra être appliquée à coups de matraque administrative par des préfets, souvent éberlués de ce que l'État exige d'eux – il faut le voir sur les territoires !

Venons-en aux éléments précis du texte. Il s'agit de corriger une disposition mal prévue dans les lois précédentes. On s'étonne tout de même que les gouvernements aient pu laisser une telle situation s'installer, alors que chacun connaît les armadas de conseillers qui sont déployées à chaque proposition sur ces sujets !

On retrouve là l'article 44 de la loi NOTRe, que la gauche n'a cessé de brandir comme l'étendard de ces succès, au prix de débats accablants dans l'hémicycle. Il s'agit donc pour la représentation nationale de suppléer en catimini à une très mauvaise gestion du dossier par le gouvernement. Nous n'avons eu cesse de le dire à l'époque, mais puisque la trajectoire du quinquennat socialiste fut celle de la surdité et de l'imprévoyance, nous sommes confrontés à la situation que nous redoutions.

Je tiens donc à féliciter ceux des députés qui ont cherché à remettre de l'ordre dans cette partie du code général des collectivités territoriales. Ce n'est malheureusement pas, et loin de là, le seul pan de la loi qui mériterait une telle intervention. Au moins le calcul du potentiel fiscal sortira-t-il de cette impasse, c'est une bonne chose ! J'espère qu'un peu de pédagogie sera effectuée par l'État auprès des trop nombreux élus prisonniers de leurs services.

Le 14 novembre, l'association Contribuables Associés notait : « entre 2002 et 2013, les effectifs de la fonction publique territoriale ont grossi de 405 000 agents (plus 27,5 %), pour la moitié recrutés dans les communes et les établissements intercommunaux, et ce, alors que ces entités n'ont pas fait l'objet de nouveaux transferts de compétences de la part de l'État à la différence des départements et des régions ». On nous promettait du mieux avec la généralisation des intercommunalités sur l'ensemble du territoire. Las, avec les « intercos », les élus commettent des bêtises en plus grand !

Loin de réaliser des économies d'échelle, les regroupements communaux se traduisent par une augmentation des dépenses publiques et, par voie de conséquence, de l'endettement et des impôts au niveau communal : la taxe foncière a augmenté en moyenne de 29 % depuis 2005 ; elle grimpe trois fois plus vite que l'inflation depuis 2010. Quant à la taxe d'habitation, elle a crû de plus de 20 %. Cette réalité n'est plus supportable, ni pour nos compatriotes ni pour les élus.

Enfin, nous aurons peut-être demain des présidents d'intercommunalité et d'agglomération élus au suffrage universel ; ce sera un progrès. Espérons que cela leur donnera une force accrue pour s'opposer à certains diktats d'État qui nous mènent vers le chaos.

Alors que les affres de la campagne présidentielle se déploient, notre assemblée réparerait une erreur des lois inefficaces votées depuis cinq ans. C'est un bien. À la prochaine majorité de revenir à deux principes simples : les libertés locales et la fin de l'intrusion systématique de l'État pour choyer ses amours technocratiques.

Mme la présidente. La parole est à M. Eduardo Rihan Cypel.

M. Eduardo Rihan Cypel. Monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, chers collègues, je me présente à la tribune de l'Assemblée nationale pour défendre cette proposition de loi, que j'ai cosignée avec mes collègues ici présents, pour rétablir la justice. La justice a en effet été bafouée par l'adoption, à la fin de l'année passée, d'un amendement ayant ajouté un article à la loi du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Cet amendement n'a pas été adopté après un débat serein : il n'y a pas eu de simulation, et ses conséquences sur les communautés d'agglomération issues d'un syndicat d'agglomération

mération nouvelle n'ont pas été anticipées. Je veux vous parler de l'histoire de ces villes nouvelles. Les villes nouvelles ne sont pas des villes sans histoire !

Certes, leur histoire est récente ; c'est notamment le cas de la ville de Marne-la-Vallée, qui se trouve dans ma circonscription. Elles ont accompli des efforts monumentaux pour se développer, pour s'urbaniser, pour construire des logements et accueillir des populations tout au long de ces trente dernières années. Ces objectifs ont été imposés par l'État et réalisés, avec beaucoup de bonne volonté, par les élus locaux – que je salue. Nos villes sont nouvelles, mais il faut respecter les efforts qu'elles ont consentis, au cours de leur récente histoire, au nom de la Nation, pour développer ces territoires.

Si notre proposition de loi n'était pas adoptée aujourd'hui en première lecture, et dans les prochaines semaines de façon définitive, cela aurait des conséquences lourdes pour la communauté d'agglomération de Paris-Vallée de la Marne, dont une partie se trouve dans ma circonscription et dans celle de mon collègue Emeric Bréhier. Dès l'année 2017, en effet, celle-ci devrait contribuer à hauteur de 4 millions d'euros, et à terme, en 2020, à hauteur de 9 millions d'euros supplémentaires, ce qui rendrait l'action de cette communauté d'agglomération totalement impossible, et bloquerait ainsi son développement futur.

Nous devons respecter l'histoire de nos territoires. Nous devons tenir compte des objectifs fixés par l'État et soutenir ces villes nouvelles qui sont sorties du statut dérogatoire mais continuent de porter une charge spécifique dans leur budget, dans leurs réalités locales, afin qu'elles continuent de vivre, au service de nos populations.

Je vous donnerai un seul exemple : le taux d'endettement de la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne, qui compte plus de 200 000 habitants, est de l'ordre de 302 %. Cela s'explique par les charges liées aux investissements réalisés au cours des trente – et surtout des vingt – dernières années. Ce ratio est totalement hors norme : il est très supérieur à la moyenne nationale d'endettement des communautés d'agglomération, qui est de l'ordre de 92 % pour l'année 2013, date à laquelle nous avons institué le dispositif supplémentaire permettant de pondérer le calcul des efforts qui doivent être consentis par elles.

Le taux d'endettement de la communauté d'agglomération de Bourges, par exemple, n'est que de 6 %, et celui de la communauté d'agglomération de Reims est de 60 %. Pour la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne, je le répète, il est de 302 %, ce qui représente une dette de 420 millions d'euros. Sans le dispositif exceptionnel prévu par cette proposition de loi, les villes nouvelles ne pourraient affronter la situation exceptionnelle dans laquelle elles se trouvent, particulièrement à Marne-la-Vallée.

Mon collègue Emeric Bréhier vous donnait, à l'instant, quelques chiffres, et faisait quelques comparaisons. Voici d'autres chiffres : de 1975 à 1995, pour le syndicat d'agglomération nouvelle du Val-Maubuée, 27 000 logements familiaux, sociaux pour une grande part, ont dû être construits. 150 équipements de proximité ont été bâtis : des dizaines de groupes scolaires, de collèges, de gymnases... Le SAN a aussi construit des mairies des communes nouvelles.

Au nom de cette histoire, au nom de la justice, je vous demande de rétablir cette équité entre les Français, entre les territoires, de manière à ne pas les déséquilibrer – comme l'a très bien dit tout à l'heure M. le ministre – de façon brutale, violente, sans qu'aucune simulation n'ait été réalisée, ni

aucune perspective d'avenir tracée. Ces territoires, je le répète, ont largement contribué aux efforts demandés par la Nation en termes de construction de logements et d'équipements.

Encore une fois, cette proposition de loi vise la justice et l'équité. Je vous remercie d'avance de soutenir nos territoires de villes nouvelles qui ont contribué, pour une grande part, au développement de la nation française.

M. Emeric Bréhier et M. Romain Colas. Très bien !

Mme la présidente. La discussion générale est close.

DISCUSSION DES ARTICLES

Mme la présidente. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, l'article unique de la proposition de loi.

Article unique

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n^{os} 3 et 4, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à M. le rapporteur, pour les soutenir.

M. Dominique Lefebvre, rapporteur. Nous sommes tous tombés d'accord, en commission des finances, pour considérer que ce système dérogatoire ne peut perdurer indéfiniment. Néanmoins, il convient de laisser le temps au Parlement de légiférer sur cette question. Nous proposons donc de maintenir, en 2017, les modalités de calcul du potentiel fiscal telles qu'elles étaient appliquées en 2016.

Je présenterai par la suite un amendement n^o 5 tendant à insérer un article additionnel après l'article unique, aux termes duquel le Gouvernement devra rendre un rapport au Parlement en septembre prochain pour examiner les conséquences de la suppression des mécanismes dérogatoires de pondération du potentiel fiscal. Pour cela, il sera probablement conduit à faire des propositions sur la manière de lisser dans le temps cette évolution du potentiel fiscal.

Ces deux amendements portent sur deux alinéas différents de l'article unique de cette proposition de loi. Leur adoption conduira à limiter à l'année 2017 la prolongation des mécanismes dérogatoires : nous serons donc obligés d'y revenir dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018. Nous devrions disposer, à ce moment-là, de tous les éléments nécessaires concernant la fin du mécanisme dérogatoire, pour trouver une manière d'étaler dans le temps les pertes de ressources consécutives, afin que les collectivités puissent les supporter.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Michel Baylet, ministre. Le Gouvernement est favorable à ces amendements, car le retour aux règles antérieures à la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016 permettra aux communautés d'agglomérations issues d'un SAN de franchir dans les meilleures conditions l'étape de l'année 2017. Le rapport que l'amendement n^o 5 vise à demander au Gouvernement nous laissera le temps de trouver une solution pérenne. C'est du bon travail parlementaire : le Gouvernement est favorable à ces amendements.

Mme la présidente. La parole est à M. Arnaud Richard.

M. Arnaud Richard. Je ne suis pas certain que ce soit du bon travail parlementaire, monsieur le ministre, car nous revenons sur des dispositions que nous avons votées il y a à peine

quelques semaines! Je pense néanmoins que nous avons raison de le faire, car elles avaient été votées un peu précipitamment. Je comprends bien les arguments avancés par nos collègues élus dans des circonscriptions comptant d'ex-SAN, comme Eduardo Rihan Cypel, le capitaine de notre équipe de football, concernant la spécificité de ces collectivités.

Il aurait été de bonne gestion, de la part de l'État, de tirer les conséquences de cette situation spécifique et d'envisager l'avenir des dispositions dérogatoires au moment de l'examen de la loi NOTRe. C'eût été préférable!

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Je confirme ce qu'a dit M. le rapporteur : une longue discussion en commission des finances a permis de déboucher sur un accord. Nous avons convenu qu'il est nécessaire de nous donner un peu de temps, en prolongeant temporairement le dispositif dérogatoire, et en demandant au Gouvernement de nous fournir un rapport pour trouver une solution de sortie « en sifflet », c'est-à-dire progressive.

Je rappelle que ce dispositif spécifique, qui concernait les syndicats d'agglomération nouvelle et à présent les communautés d'agglomération qui en sont issues, est déjà très ancien : la spécificité des SAN a en effet été prise en compte dès la loi Chevènement du 12 juillet 1999. Ce dispositif dérogatoire est lié au très haut niveau d'endettement de ces structures intercommunales, qui ont dû construire en quelques années des dizaines de milliers de logements afin d'accueillir des centaines de milliers de nouveaux habitants. Il fallait tenir compte de ce niveau d'endettement.

Cette spécificité a donc été prise en compte dans le cadre de la loi Chevènement, et par des dispositions particulières des lois de finances pour les années 2013 et 2016. Ce n'est qu'à la toute fin de l'année 2016 qu'a été adopté le malheureux amendement qui a remis en cause ce dispositif. Je reconnais qu'à la commission des finances, nous n'avions pas relevé cette difficulté ; il faut nous en excuser. Vous qui êtes des parlementaires expérimentés, vous savez combien il faut se méfier du très grand nombre d'amendements – y compris du Gouvernement – qui sont déposés lors de l'examen du collectif budgétaire de fin d'année.

M. Arnaud Richard. Vous avez parfaitement raison !

M. Gilles Carrez, président de la commission des finances. Quand il s'agit, de surcroît, du dernier collectif budgétaire de la législature, le nombre d'amendements est encore supérieur. Sur ce point, donc, je plaide coupable, en tant que président de la commission des finances. Dieu sait combien je suis attentif au sort des villes nouvelles – nombre d'entre vous le savent. Malgré cela, je n'ai pas du tout repéré ce problème, et l'amendement a été présenté et adopté de façon très anodine, sans que son impact ait été étudié.

Je suis donc très heureux de pouvoir corriger cette erreur. Toutefois la commission des finances s'est accordée à dire que l'on ne peut en rester à l'état du droit antérieur à la loi de finances rectificative pour 2016 : nous devons trouver une solution de sortie progressive qui ménage tout à la fois les intérêts des villes nouvelles mais aussi l'équité dans la répartition des dotations du fonds de péréquation intercommunal.

Mme la présidente. La parole est à M. Eduardo Rihan Cypel.

M. Eduardo Rihan Cypel. Je n'ai pas eu l'occasion de dire à la tribune, tout à l'heure, que je suis tout à fait ouvert à l'idée de discuter à nouveau de cette question l'année prochaine. Il faudra en effet trouver une manière, pour les anciens SAN, de sortir de ce dispositif dérogatoire et de revenir au droit commun.

J'ajoute qu'il est de mon devoir – et j'associe mon collègue Emeric Bréhier à ces propos – de rendre hommage à tous les élus, maires, présidents de SAN, en particulier chez nous, dans le Val Maubuée, qui ont été de vrais bâtisseurs, avec l'État, et parfois dans des conditions très difficiles. Je pense à Lucien Mayadoux, qui nous a quittés, à Daniel Vachez, à Michel Ricart, à ceux qui leur ont succédé, dont Paul Miguel aujourd'hui, et à tous ceux qui œuvrent pour rendre nos territoires désirables, vivables, agréables – ce qu'ils sont déjà, et doivent être davantage.

(Les amendements n^{os} 3 et 4 sont successivement adoptés.)

(L'article unique, amendé, est adopté.)

Après l'article unique

Mme la présidente. Je suis saisie d'une série d'amendements tendant à insérer un article additionnel après l'article unique.

La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n^o 6.

M. Jean-Michel Baylet, ministre. Comme je l'ai évoqué dans mon propos liminaire, cet amendement vise à permettre aux commissions dites « commissions DETR » de fonctionner normalement. La loi de finances pour 2017 a modifié leur composition : y siègent désormais les parlementaires du département, dans la limite de quatre parlementaires. Dans les départements qui comptent plus de quatre parlementaires, l'Assemblée nationale et le Sénat doivent désigner deux sénateurs et deux députés pour être membres de cette commission.

Nous sommes en fin de législature : l'Assemblée nationale ne va pas désigner les députés qui siégeront dans ces commissions, puisqu'ils seront renouvelés dans quelques semaines. Il en va de même pour le Sénat, dont une partie sera renouvelée au mois de septembre prochain. Il faut néanmoins que les commissions puissent fonctionner ; il faut qu'elles puissent se réunir pour attribuer la DETR qui représente désormais, je le rappelle encore une fois, 1 milliard d'euros.

Cet amendement vise à donner un délai supplémentaire aux assemblées pour désigner leurs représentants dans les commissions DETR, en évitant de bloquer le système pour l'année 2017. Il s'agit pour cela de décider que les parlementaires siégeront bel et bien dans les commissions DETR, mais seulement à partir du 1^{er} janvier 2018.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Lefebvre, rapporteur spécial. La commission des finances n'a pas pu examiner cet amendement. J'y suis, à titre personnel, favorable. C'est une question de bonne administration : comme l'a rappelé M. le ministre, le droit actuellement en vigueur n'est pas applicable en l'état.

J'ajoute – nous y reviendrons par la suite – que compte tenu de la particularité de cette proposition de loi, les modifications que nous y apportons doivent être concertées avec nos collègues du Sénat. Or ceux-ci sont tout à fait vigilants sur cette question et souhaitent, comme nous, pour des raisons de bonne administration, que cet amendement soit adopté. Je dis cela car il faudra que cette proposition de loi soit adoptée dans les mêmes termes au Sénat. J'invite donc mes collègues à adopter cet amendement du Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Thévenot.

M. Pascal Thévenot. Un mot pour expliquer la situation où nous nous retrouvons. Si nous avons créé ces commissions, c'est parce que les parlementaires se sont rendu compte qu'ils ne pouvaient se cantonner à leur mission de législateurs et qu'ils devaient aussi avoir un rôle sur le territoire. Or, en vertu de la loi sur le non-cumul, les députés ne pourront plus y siéger. Il aurait somme toute été plus simple d'autoriser d'exercer à la fois un mandat de député et un mandat de maire!

M. Romain Colas. Ah! ah! ah!

M. Pascal Thévenot. Si le législateur s'était aperçu que, finalement, il a un rôle dans son territoire, cela nous aurait évité ces usines à gaz qui vont se succéder.

(L'amendement n° 6 est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 1 et 2.

La parole est à M. Pascal Thévenot, pour soutenir l'amendement n° 1.

M. Pascal Thévenot. Non seulement la loi de finances rectificative de 2016 a modifié le régime dérogatoire visé par l'article unique, mais elle a également changé les modalités d'application de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la CVAE. Or aucune étude d'impact n'a précédé l'instauration de ce nouveau mécanisme de répartition de la CVAE. Une telle étude est pourtant indispensable au regard de l'impact financier que la disposition aura sur les collectivités concernées. Pour les seules collectivités franciliennes, selon les premières estimations citées par la rapporteure générale du budget, la perte de recettes est estimée à près de 350 millions d'euros par an. Pour Paris, le manque à gagner s'élèverait à 66 millions. Il est donc proposé d'abroger cette disposition et d'engager dans les meilleurs délais une étude qui permette une répartition plus juste du produit de la CVAE entre les différentes collectivités, en tenant compte notamment de leur activité économique et des charges de centralité qui leur incombent.

Mme la présidente. La parole est à M. Arnaud Richard, pour soutenir l'amendement n° 2.

M. Arnaud Richard. De même que nous avons été capables de revenir sur une forme d'erreur commise par excès de rapidité – le président de la commission des finances l'a dit – dans la dernière loi de finances rectificative, nous aurions intérêt à examiner également ce qui a été voté en matière de CVAE. Je sais qu'une de nos collègues a consacré à ce sujet un travail très sérieux et que nous respectons. Pour autant, comme l'a dit Pascal Thévenot, aucune étude d'impact n'a été réalisée alors que les montants en jeu sont phénoménaux et que la disposition impacte l'ensemble des collectivités de France, en un sens favorable pour certaines, en un sens moins favorable, c'est peu de le dire, pour

d'autres. Selon les estimations de la rapporteure générale, la perte de recettes pour les collectivités franciliennes serait de l'ordre de 350 millions d'euros par an, dont 66 millions pour la seule ville – et désormais collectivité unique – de Paris.

Il est donc proposé, à l'instar de ce que nous faisons pour les SAN mais de façon peut-être un peu plus rigoriste, de travailler à une solution. Je n'ignore pas, monsieur le rapporteur, que la discussion de cette proposition de loi est un exercice délicat et que nous devons trouver un accord avec nos collègues sénateurs. Notre assemblée devrait cependant se montrer capable de revenir sur un amendement adopté un peu rapidement. Comme le président de la commission des finances l'a souligné pour le cas de figure précédent, tout le monde n'a pas mesuré les conséquences de cette adoption, à commencer par le Gouvernement.

Il vous est donc proposé d'abroger la disposition et d'engager une étude qui permette une répartition plus juste – je vous l'accorde, mes chers collègues – du produit de la CVAE entre les différentes collectivités, en tenant compte de leur activité économique et des charges de centralité qui leur incombent.

J'espère vous avoir convaincus sur une situation qui est très inquiétante pour beaucoup de collectivités franciliennes.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Lefebvre, rapporteur. Elle n'a pas examiné ces amendements mais j'y suis défavorable pour la raison que j'ai déjà évoquée.

Je souhaite également dire qu'ils sont satisfaits dans leur principe. À la différence de l'article 79, l'article visé par les amendements a fait l'objet d'un très long débat dans l'hémicycle, suivi d'un vote par scrutin public assez massif qui a opposé, j'imagine, les députés d'Île-de-France aux députés de province, présents en nombre. Le sujet, qui résulte de la réforme de la taxe professionnelle, pose en soi des problèmes. Tout le monde le reconnaît, à commencer par le président Carrez qui interviendra sans doute après moi.

De même, tout le monde est convenu au moment de l'adoption de cette disposition que l'on n'en connaissait pas l'impact – à ce titre, la situation est comparable à celle des SAN. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'application de la mesure n'est prévue qu'en 2018. Il n'y a donc pas urgence absolue à légiférer pour une application qui serait immédiate.

Dans ces conditions, le bureau de la commission de finances a décidé à l'unanimité de mettre en place une mission pour évaluer les conséquences du dispositif afin, le cas échéant, de revenir en projet de loi de finances rectificative – quel que soit le résultat des élections législatives du printemps, il est probable qu'un texte de cette nature sera examiné durant l'été – ou en projet de loi de finances pour 2018 en disposant de simulations. Pour ma part, je pense que l'on ne peut ni rester dans la situation actuelle ni appliquer la disposition votée en décembre.

Enfin, en l'état de la procédure, il n'y a strictement aucune chance que le Sénat adopte cet article additionnel. Si nous l'introduisons, cela reviendrait à empêcher l'adoption définitive de la proposition de loi, puisque celle-ci doit être adoptée conforme, et, par suite, priverait votre proposition de tout effet.

Je vous demande donc, au vu de ces explications, de bien vouloir retirer ces amendements, faute de quoi j'appellerai à leur rejet.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Michel Baylet, ministre. L'avis du Gouvernement est le même que celui du rapporteur. Un compromis a été trouvé dans la loi de finances rectificative et la réforme est reportée à 2018. Un rapport du Gouvernement est en cours d'élaboration : attendons ses conclusions, ne précipitons pas les choses !

Comme le rapporteur, je demande le retrait. À défaut, avis défavorable.

Mme la présidente. Maintenez-vous votre amendement, monsieur Richard ?

M. Arnaud Richard. Oui, madame la présidente.

Mme la présidente. Et vous, monsieur Thévenot ?

M. Pascal Thévenot. Également, madame la présidente.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Gilles Carrez, président de la commission des finances. Comme on l'a dit, la commission des finances et les services de Bercy ont constitué un groupe de travail, auquel j'invite d'ailleurs à se joindre tous les collègues qui le souhaitent. Les prochaines réunions se tiendront dans très peu de temps.

La question que vous évoquez, mes chers collègues, s'est posée dès la réforme de la taxe professionnelle. La CVAE existe depuis 2010. Nous avons traité le cas des entreprises ayant plusieurs établissements en répartissant la cotisation en fonction de critères physiques. J'avais coutume d'illustrer ce mécanisme par un unique exemple : la caissière d'une banque à Saint-Amand-Montrond rapporte autant de CVAE que le *trader* de la même banque installé à Puteaux.

Par contre, nous n'avons pas traité – et ce dès le départ – le cas des filiales des très grands groupes, par exemple les groupes qui gèrent les brevets et les marques, la trésorerie, les services juridiques et le conseil. Or ces structures représentent des entités juridiques distinctes et sont en général localisées là où se trouve le siège social de la holding, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, en Île-de-France. Leurs activités

sont à forte valeur ajoutée, donc rapportent beaucoup. Par ailleurs, le phénomène des prix de transfert peut jouer au sein des groupes.

Il a été décidé en 2010 de ne pas traiter le sujet, donc de laisser la CVAE là où elle était. Le travail que nous avons engagé vise à examiner très précisément si, depuis cette date, une déformation du partage de la CVAE s'est opérée au détriment de la province...

M. Romain Colas. Et de la grande couronne.

M. Gilles Carrez, président de la commission des finances . . . et des départements de la grande couronne, vous avez raison, au profit de l'agglomération centrale. Si tel est le cas, il faudra évidemment en tenir compte. Le législateur se doit de rechercher la plus grande équité possible dans les mécanismes de répartition.

Les chiffres vertigineux que vous avez cités montrent que le travail est considérable. Nous le mènerons de la façon la plus rigoureuse et la plus équitable possible.

Mme la présidente. La parole est à M. Arnaud Richard.

M. Arnaud Richard. Je vous remercie pour vos propos, monsieur le président Carrez, mais convenez que pour certains sujets dont nous avons débattu, la promesse d'un rapport n'a pas beaucoup fait évoluer les choses, c'est peu de le dire. Dans le cas de la TABIF – taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement perçue dans la région Île-de-France –, il y a trois ou quatre ans, vous avez eu déjà beaucoup de mal à obtenir le rapport et rien n'a bougé depuis. C'est pourquoi votre réponse ne me convainc que moyennement, même si je l'entends et serai très heureux de participer aux travaux annoncés.

L'équité est au cœur de la problématique, sachant qu'il ne s'agit pas non plus de créer des usines à gaz pour les entreprises et leurs responsables financiers. Et le principe d'équité doit intégrer les charges de centralité, dont il ne sera pas simple de donner une définition juridique.

Bref, j'espère que vous ne m'en voudrez pas mais je maintiens mon amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Thévenot.

M. Pascal Thévenot. J'entends bien les réponses qui nous ont été faites. On ne peut être que d'accord, étant entendu qu'un rapport, si rapport il y a, peut aussi être enterré.

En l'état actuel de la loi, c'est-à-dire sans la modification proposée par nos amendements, ma commune serait bénéficiaire. C'est bien la preuve que nous avons le sens de l'intérêt général. Car nous pourrions procéder à l'envers et nous dire que l'on peut très bien reporter cette réforme à la prochaine loi de finances, puisque l'entrée en vigueur est de toute façon fixée à 2018!

(Les amendements identiques n° 1 et 2 ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. La parole est à M. Dominique Lefebvre, rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 5.

M. Dominique Lefebvre, rapporteur. Il a déjà été présenté, madame la présidente. Il s'agit de demander au Gouvernement un rapport en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2018.

(L'amendement n° 5, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

VOTE SUR L'ENSEMBLE

Mme la présidente. Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(La proposition de loi modifiée est adoptée.)

3

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, mardi 14 février, à neuf heures trente :

Questions orales sans débat.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-sept heures dix.)

La Directrice du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale

CATHERINE JOLY