

N° 273

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 36**

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Rapporteurs spéciaux : MM. JEAN-RENÉ CAZENEUVE ET CHRISTOPHE JERRETIE

Députés

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES ANALYSES DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	5
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	9
<b>I. DES CRÉDITS STABLES À PÉRIMÈTRE CONSTANT</b> .....	9
A. LE PROGRAMME 119 <i>CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS</i> .....	11
1. Le soutien aux projets des communes et groupements de communes.....	11
a. La dotation d'équipement des territoires ruraux.....	12
b. La dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements .....	13
c. La dotation politique de la ville.....	14
d. Les autres dotations financées sur l'action.....	16
2. La dotation générale de décentralisation des communes.....	17
3. Le soutien aux projets des départements et des régions .....	17
4. La dotation générale de décentralisation des départements.....	18
5. La dotation générale de décentralisation des régions .....	19
6. La dotation générale de décentralisation concours particuliers .....	20
B. LE PROGRAMME 122 <i>CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION</i> .....	21
1. L'action 1 <i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i> .....	21
2. L'action 2 <i>Administration des relations avec les collectivités territoriales</i> .....	23
3. L'action 4 <i>Dotations outre-mer</i> .....	24
<b>II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	25
A. LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	26
1. Des crédits ouverts pour les collectivités en prise à des difficultés momentanées de trésorerie.....	26
2. Aucune ouverture de crédits au titre des actions spécifiques à l'outre-mer .....	27

<b>B. LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES</b> .....	27
1. L'action 1 <i>Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissement et divers organismes</i> .....	28
2. L'action 2 <i>Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers</i> .....	28
3. L'action 3 <i>Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties</i> .....	29
4. L'action 4 <i>Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)</i> .....	30
 <b>SECONDE PARTIE : DES MESURES DE STABILISATION ET DE CONTRACTUALISATION AVANT UNE RÉFORME GLOBALE DES FINANCES LOCALES</b> .....	31
<b>I. DES MESURES DE STABILISATION</b> .....	31
A. LA DGF MAINTENUE À SON NIVEAU DE 2017 .....	32
B. LES FONDS DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE SONT STABLES.....	33
C. LA PÉRÉQUATION VERTICALE PROGRESSE À UN RYTHME PLUS MODÉRÉ .....	34
<b>II. LE CHOIX DE LA CONTRACTUALISATION ET DE LA SOUPLESSE</b> .....	35
A. UNE NOUVELLE MÉTHODE : LA CONFÉRENCE NATIONALE DES TERRITOIRES.....	35
1. Une tentative avortée : la création d'un Haut conseil des territoires .....	36
2. Une initiative réussie : la création de la conférence nationale des Territoires.....	36
B. LA CO-CONSTRUCTION DE L'EFFORT DE LIMITATION DES DÉPENSES DOIT GAGNER EN LISIBILITÉ.....	37
C. LA MISSION DE PRÉFIGURATION DU PACTE FINANCIER ÉTAT-COLLECTIVITÉS.....	38
 <b>ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	41
<i>Article 58</i> : Automatisation du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée .....	41
<i>Article 59</i> : Dotation de soutien à l'investissement local .....	44
<i>Article 60</i> : Répartition de la dotation globale de fonctionnement .....	47
<i>Article 61</i> : Modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale .....	52
<i>Article 62</i> : Revalorisation de la dotation pour les titres sécurisés .....	58
 <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	61
 <b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	79

## PRINCIPALES ANALYSES DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* s'élèvent à 3,78 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,66 milliards d'euros en crédits de paiement.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, les autorisations d'engagement diminuent de 12 % alors que les crédits de paiement augmentent de 0,6 %. Ces mouvements en AE sont imputables au basculement de la DGD Corse dans l'assiette de la fraction de TVA des régions et à l'extinction du fonds de soutien exceptionnel destiné à renforcer les dépenses des régions consacrées au développement économique. En ce qui concerne les CP, ces évolutions tiennent à l'inscription du reliquat de CP du fonds exceptionnel aux régions au sein du programme 119 et à la hausse importante des crédits de paiement de la DETR<sup>(1)</sup>, de la DSIL<sup>(2)</sup> et de la DPV<sup>(3)</sup> qui avaient subi une annulation partielle au mois de juillet 2017.

À périmètre constant, les crédits inscrits pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales* représentent toujours une fraction égale à 3,7 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales (soit 3,78 milliards d'euros en AE sur un total de 101,5 milliards d'euros à périmètre constant) et moins de 8 % des concours de l'État aux collectivités (sur un total de 48,9 milliards d'euros).

Le programme 119 retrace les crédits budgétaires versés par l'État aux collectivités et EPCI à fiscalité propre en fonction de leur catégorie (communes, EPCI, départements et régions) et de la nature de la subvention (compensation de transferts de compétences, soutien à l'investissement). Après avoir fait l'objet d'importantes annulations de crédits au cours de l'exercice 2017, à hauteur de 50 millions d'euros en AE et 209 millions d'euros en CP, le programme connaît une évolution contrastée en 2018, à savoir une diminution des AE à hauteur de 419 millions d'euros et une augmentation des CP à hauteur de 229 millions d'euros.

Le programme 122 regroupe l'ensemble des concours spécifiques gérés par le ministère de l'intérieur et attribués aux collectivités territoriales ainsi que les moyens attribués à la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour la mise en œuvre des deux programmes de la mission (élaboration et suivi du cadre normatif des collectivités territoriales).

Plus généralement, ce budget s'inscrit dans un contexte nouveau de stabilisation des dotations aux collectivités territoriales ; c'est le cas de la principale d'entre elles, la dotation globale de fonctionnement (DGF). Les rapporteurs spéciaux saluent cette nouvelle approche des relations entre l'État et les collectivités territoriales fondée sur le dialogue et la contractualisation et visant à préparer une réforme globale du financement des collectivités territoriales.

---

(1) Dotation d'équipement des territoires ruraux.

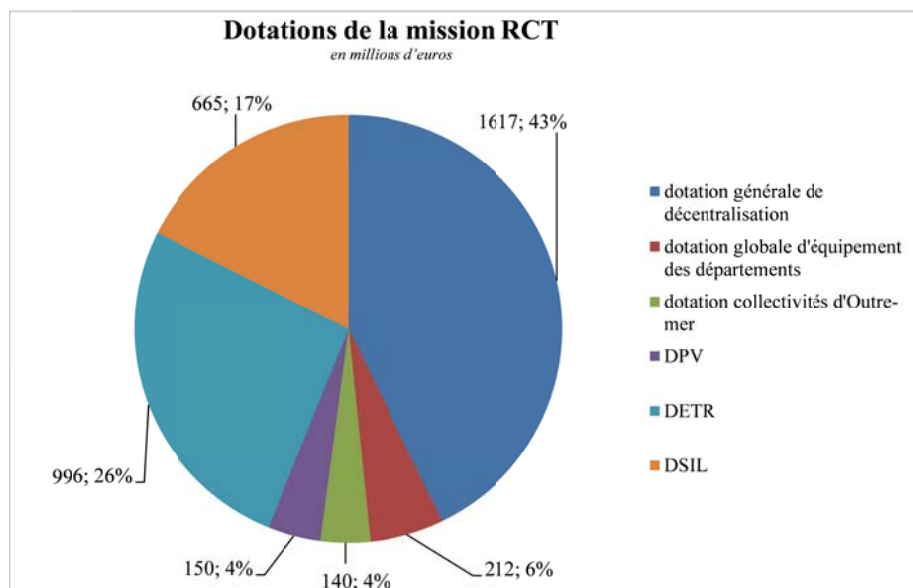
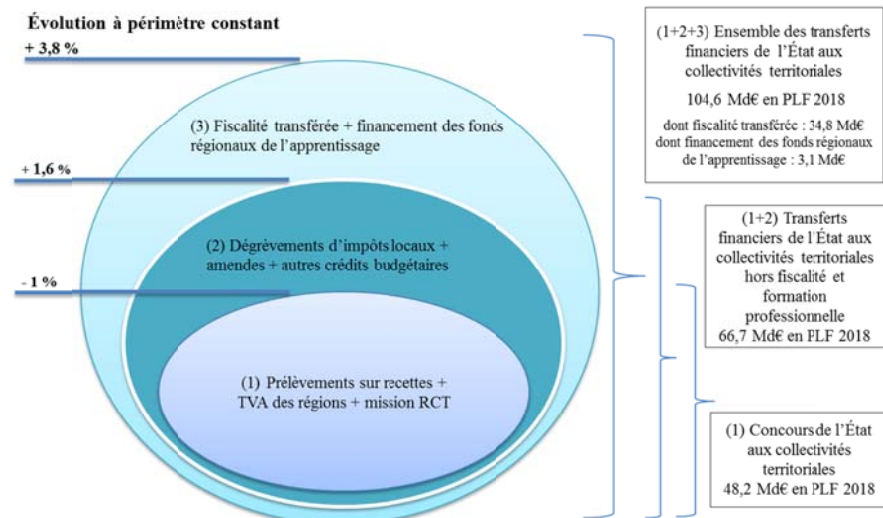
(2) Dotation de soutien à l'investissement local.

(3) Dotation politique de la ville.



## DONNÉES CLÉS

Les graphiques suivants représentent la place des crédits de la mission au sein des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et la répartition des dotations comprises dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT).







## **PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

À périmètre constant, les crédits inscrits pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) représentent toujours une fraction égale à 3,7 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales (soit 3,78 milliards d'euros en AE sur un total de 101,5 milliards d'euros) et moins de 8 % des concours de l'État aux collectivités (sur un total de 48,9 milliards d'euros). Elle ne retrace donc qu'une partie minime de l'effort financier de l'État qui recouvre des prélèvements sur recettes (PSR), des dégrèvements d'impôts locaux et des parts de fiscalité transférée en contrepartie de transferts de compétences.

La mission RCT se compose à 90 % de quatre dotations : la dotation générale de décentralisation, la dotation d'équipement des territoires ruraux, la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements et la dotation globale d'équipement des départements. Elle comporte également les crédits de la dotation politique de la ville (anciennement appelée dotation de développement urbain), des dotations destinées aux collectivités d'outre-mer ainsi que diverses subventions regroupées au sein du programme 122 *Concours spécifiques et administration*.

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, qui complète la mission, retrace les prêts et avances consentis par l'État.

### **I. DES CRÉDITS STABLES À PÉRIMÈTRE CONSTANT**

En 2018, la mission se compose de deux programmes :

– le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, composé de six actions ;

– le programme 122 *Concours spécifiques et administration*, constitué de trois actions.

Le programme 119 comprend les dotations destinées à toutes les collectivités (communes et EPCI, départements et régions), notamment la dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation globale d'équipement (DGE). Il comporte également la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) au bénéfice des communes et de leurs groupements.

Le programme 119 retrace ainsi les crédits budgétaires versés par l'État aux collectivités territoriales en fonction de leur catégorie et de la nature de la subvention.

Le programme 122 expose les subventions et dotations destinées aux collectivités d'outre-mer, les subventions pour travaux divers d'intérêt local, ainsi que des dotations destinées à financer des circonstances exceptionnelles. Ce programme comprend également les crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Le projet de loi de finances (PLF) 2018 enregistre le transfert d'une enveloppe de 4,5 millions d'euros en AE et en CP, correspondant aux crédits relatifs à des compensations de l'État à l'égard des collectivités territoriales, du programme 203 *Infrastructures et services de transports*, vers le programme 119.

La baisse des crédits du programme 119 en AE provient du basculement de la DGD Corse dans l'assiette de la fraction de TVA des régions et de l'extinction du fonds de soutien exceptionnel destiné à renforcer les dépenses des régions consacrées au développement économique.

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* s'élèvent donc à 3,78 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,66 milliards d'euros en crédits de paiement.

(en euros)	LFI 2017		PLF 2018	
	AE	CP	AE	CP
<b>Mission RCT</b>	4 306 913 413	3 435 741 631	3 783 133 916	3 660 300 371
Programme 119	4 017 569 954	3 181 344 847	3 598 462 044	3 410 909 207
<b>Action 01</b> : Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 738 779 990	1 152 554 883	1 855 279 990	1 417 727 153
<b>Action 02</b> : Dotation générale de décentralisation des communes et group.	130 308 258	130 308 258	130 308 258	130 308 258
<b>Action 03</b> : Soutien aux projets des départements et des régions	661 855 969	411 855 969	211 855 969	461 855 969
<b>Action 04</b> : Dotation générale de décentralisation des départements	265 337 672	265 337 672	265 337 672	265 337 672
<b>Action 05</b> : Dotation générale de décentralisation des régions	993 728 778	993 728 778	908 104 567	908 104 567
<b>Action 06</b> : Dotation générale de décentralisation concours particuliers	227 559 287	227 559 287	227 575 588	227 575 588
<b>Programme 122</b>	289 343 459	254 396 784	184 671 872	249 931 164
<b>Action 01</b> : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	147 559 603	112 559 603	42 000 000	106 665 967
<b>Action 02</b> : Administration des relations avec les collectivités territoriales	2 463 826	2 517 151	2 463 826	2 517 151
<b>Action 04</b> : Dotations Outre-mer	139 320 030	139 320 030	140 208 046	140 208 046

Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, les autorisations d'engagement diminuent de 12 % alors que les crédits de paiement augmentent de 0,6 %. Ces mouvements sont imputables aux transferts évoqués ci-dessus, à l'inscription du reliquat de crédits de paiement du fonds exceptionnel aux régions au sein du programme 119 et à la hausse importante des crédits de paiement de la DETR, de la DSIL et de la dotation politique de la ville (DPV) qui avaient subi une annulation partielle au mois de juillet 2017.

Il convient également de signaler l'action *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* au sein du programme 122 retraçant notamment les crédits d'intervention consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local, dont la ligne budgétaire était traditionnellement et principalement abondée par voie d'amendements, au titre de la « réserve parlementaire ». Ce dispositif ayant été supprimé par l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, les crédits de paiement, qui figurent dans le PLF uniquement au titre des opérations engagées antérieurement, sont d'un montant initial plus élevé que précédemment.

Les lignes budgétaires regroupées sur cette mission présentent, en outre, la particularité d'être en quasi-totalité des dépenses d'intervention du titre 6 ; les seuls crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement) ou de titre 5 (dépenses d'investissement) sont inscrits sur l'action 2 du programme 122 pour financer les fonctions de support de la DGCL.

## **A. LE PROGRAMME 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS**

Le programme 119 de la mission RCT retrace les crédits budgétaires versés par l'État aux collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en fonction de leur catégorie (communes, EPCI, départements et régions) et de la nature de la subvention (compensation de transferts de compétences, soutien à l'investissement, etc.). Ce programme a fait l'objet d'importantes annulations de crédits au cours de l'exercice 2017 <sup>(1)</sup>, à hauteur de 50 millions d'euros en AE et 209 millions d'euros en CP. Il connaît une évolution contrastée en 2018, à savoir une diminution des AE à hauteur de 419 millions d'euros et une augmentation des CP à hauteur de 229 millions d'euros.

### **1. Le soutien aux projets des communes et groupements de communes**

L'action 1 *Soutien aux projets des communes et groupements de communes* du programme 119 retrace essentiellement les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), ceux de la nouvelle dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) et ceux de la dotation politique de la ville (DPV). Cette action représente 51,6 % des

---

(1) Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

autorisations d'engagement (1 855,2 millions d'euros) et 41,5 % des crédits de paiement du programme (1 417,7 millions d'euros).

	2016		2017		2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DETR	815	666	996	719	996	791
DPV	100	73	100	78,4	150	101
DSIL - enveloppe générale	500	75	450	213	570	455*
DSIL - enveloppe bourg-centre	300	45		91	0	
DSIL - pactes métropolitains			150	18	0	
DSIL - contrats ruralité			216	30	45	
DSIL - Fonds de modernisation					50	25
<b>TOTAL DSIL</b>	<b>800</b>	<b>120</b>	<b>816</b>	<b>352</b>	<b>665</b>	<b>480</b>

\* Les CP sur cette part seront répartis entre l'enveloppe dédiée aux grandes priorités et les enveloppes bourg centre, pactes métropolitains et contrats de ruralité.

Source : commission des finances.

### *a. La dotation d'équipement des territoires ruraux*

L'article 179 de la loi de finances pour 2011 a créé la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), issue de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR).

La gestion de la DETR est très largement déconcentrée afin d'adapter au mieux les attributions aux besoins exprimés localement. Une commission formée d'élus (article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales) décide de la liste des catégories d'opérations éligibles et des fourchettes de taux de subvention. Elle donne son avis sur les projets les plus structurants, à savoir ceux dont la subvention envisagée est supérieure à 150 000 euros. Le représentant de l'État répartit ensuite les crédits qui lui sont délégués au plan départemental.

L'article L. 2334-37 a été modifié par l'article 141 de la loi de finances pour 2017 afin de prévoir la présence de parlementaires au sein de ces commissions. Celles-ci comprennent désormais l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département lorsque celui-ci compte moins de cinq parlementaires. Lorsque le département compte cinq parlementaires ou plus, deux députés et deux sénateurs sont désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

À la suite de la suppression de la réserve parlementaire, vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'une partie substantielle des sommes qui bénéficiaient jusqu'alors aux collectivités doit continuer à leur être destinée. « Afin d'uniformiser les commissions d'attribution des différentes dotations en faveur de l'investissement local, les rapporteurs spéciaux proposent d'y associer les parlementaires concernés

- Critères d'éligibilité des bénéficiaires de la DETR

La DETR vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes à fiscalité propre, situés essentiellement en milieu rural. Les critères retenus sont fondés sur la population ainsi que sur la richesse fiscale des communes et EPCI à fiscalité propre. L'article 141 de la loi de finances pour 2017 a modifié à la hausse les seuils permettant aux communes et EPCI d'être éligibles à la DETR pour tenir compte des évolutions de la carte intercommunale ainsi que les modalités de répartition des enveloppes départementales.

- Modalités de calcul des enveloppes départementales

Les critères à la base de la répartition des enveloppes départementales de la dotation se fondent sur la population, la densité du département et la richesse fiscale de la collectivité. Par ailleurs, les nouvelles modalités de calcul portent au même niveau les critères relatifs aux EPCI et ceux relatifs aux départements et aux communes.

- Champ d'éligibilité des projets

L'objectif de cette dotation est de répondre aux besoins d'équipements ; le champ des opérations éligibles est large puisqu'il correspond à tout projet dans le domaine économique, social, environnemental, touristique et sportif et doit ainsi favoriser le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

Chaque année, le ministre de l'intérieur transmet aux préfetures une instruction identifiant des catégories d'opérations prioritaires. En 2017, les cinq catégories d'opérations prioritaires identifiées ont été le soutien aux espaces mutualisés de service au public, aux commerces et à la revitalisation des centres-bourgs, le soutien aux communes nouvelles, la rénovation thermique et la transition énergétique, l'accessibilité de tous les établissements publics recevant du public ainsi que le soutien aux opérations visant au financement des implantations de la gendarmerie en milieu rural.

Portée à 815 millions d'euros en 2015 puis à 996 millions d'euros en 2017 en autorisations d'engagement, la DETR reste stable à ce niveau très élevé d'autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances pour 2018. Les crédits de paiement sont, quant à eux, portés à 791,1 millions d'euros, soit une augmentation de 9,5 % par rapport à 2017.

***b. La dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements***

Créée par la loi de finances pour 2016 à titre de dotation exceptionnelle de soutien à l'investissement local dans un contexte de fort repli de ces investissements, la DSIL a été reconduite avec une architecture différente en 2017.

L'article 59 du présent projet de loi propose de la pérenniser en l'inscrivant dans le code général des collectivités territoriales.

Cette enveloppe s'élève à **665 millions d'euros** en AE et 481 millions d'euros en CP. Elle se divise en deux parts.

La première sera consacrée au financement des grandes priorités d'investissement définies entre l'État et les communes et intercommunalités à hauteur de 570 millions d'euros (en forte hausse de 130 millions d'euros par rapport à 2017) : rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables, mise aux normes et sécurisation des équipements publics, développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements, développement du numérique et de la téléphonie mobile, bâtiments scolaires (nouvel item), réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Cette part est également destinée à hauteur de 45 millions d'euros en AE, au financement de nouveaux contrats de ruralité signés entre les intercommunalités et le représentant de l'État (cette enveloppe était placée en 2017 sur le programme 112 dont le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est responsable). Les rapporteurs spéciaux notent toutefois que le montant des CP destiné au financement de nouveaux contrats de ruralité reste inconnu. Les opérations financées dans ce cadre visent à favoriser l'accessibilité des services et des soins, à développer l'attractivité, à stimuler l'activité des bourgs-centres, à développer le numérique et la téléphonie mobile et à renforcer la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale.

La seconde part, d'un montant de 50 millions d'euros en AE, est allouée aux communes et intercommunalités qui s'engagent dans une démarche de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, sur la base d'un projet de modernisation dans le cadre d'un contrat avec le représentant de l'État. Ces crédits ayant été présentés par le Gouvernement comme constituant un fléchage des crédits auparavant affectés à la réserve parlementaire, les rapporteurs spéciaux proposeront de simplifier et d'uniformiser les commissions d'attribution des subventions en faveur de l'investissement local en accordant davantage de pouvoir aux territoires.

### *c. La dotation politique de la ville*

La loi de finances pour 2015 a créé une dotation politique de la ville (DPV), en substitution de la dotation de développement urbain (DDU). D'un montant de 100 millions d'euros, cette dotation bénéficiait à 120 communes.

L'article 141 de la loi de finances pour 2017 a profondément réformé la DPV puisque les crédits ont été portés à 150 millions d'euros par an et le nombre de communes éligibles à 180. Les conditions d'éligibilité des communes ont été modifiées afin de prendre en compte la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville et le nouveau programme national de renouvellement

urbain (NPNRU). La proportion de population située en quartiers prioritaires de la politique de la ville ou en zone franche urbaine (ZFU) a été abaissée de 20 % à 19 %. Le dispositif a également été recentré sur les seules communes classées, l'année précédente, parmi les deux cent cinquante premières communes classées en application du 1<sup>o</sup> de l'article L. 2334-16 ou les trente premières communes classées en application du 2<sup>o</sup> du même article, c'est-à-dire ex-DSU cible.

Afin d'accompagner cette réforme, une garantie de sortie dégressive est prévue pour les communes qui perdent le bénéfice de la DPV en 2017, à hauteur de 90 % pour 2017 puis diminuant de 10 % chaque année.

La DPV à destination des communes de métropole éligibles est répartie en enveloppes départementales, à travers deux parts dont les modalités de répartition ont évolué en 2017 :

– la première part, d'un montant de 75 % des crédits attribués à la métropole, est répartie entre les premières communes classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier par habitant (pour 45 %), la proportion d'allocataires des APL dans la commune (pour 45 %), ainsi que le revenu par habitant (pour 10 %), sans que le nombre total de communes bénéficiaires en métropole et en outre-mer ne puisse excéder 180. L'attribution au titre de cette première enveloppe est plafonnée à 5 millions d'euros par commune.

– la seconde part, d'un montant de 25 % des crédits attribués à la métropole, est répartie entre les 90 premières communes classées selon le même indice synthétique que celui utilisé pour la répartition de la première part, afin d'assurer un soutien renforcé aux communes connaissant les difficultés les plus importantes. L'attribution au titre de cette seconde part est plafonnée à 1 million d'euros par commune.

Porté à 150 millions d'euros en 2017, le montant de la DPV est stabilisé en 2018. Les crédits de paiement sont portés à 101,1 millions d'euros soit une augmentation de 28 % par rapport à 2017, afin de tenir compte de l'augmentation des engagements et du report des crédits annulés en 2017.

Enfin, conformément à l'article 75 de la loi de programmation pour le développement économique de l'outre-mer, les communes des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique de plus de 5 000 habitants, faisant l'objet d'au moins une convention pluriannuelle avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédant la répartition, sont elles aussi éligibles à cette dotation. La quote-part dont elles bénéficient, est calculée sur la base d'un ratio de population majoré de 33 %.

#### ***d. Les autres dotations financées sur l'action***

- Le concours « régisseurs de police municipale »

L'article L. 2212-5-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communes et groupements de communes, auprès desquels le préfet a créé une régie de recettes pour percevoir le produit de certaines contraventions, sont tenus de verser au nom et pour le compte de l'État une indemnité de responsabilité aux régisseurs de police municipale, destinée notamment à compenser leurs charges de cautionnement. Ce versement fait l'objet d'un remboursement par l'État dans des conditions qui ont été fixées par un arrêté du 17 juin 2005.

Les crédits correspondants pour 2017 s'élèvent à 0,5 million d'euros, soit un montant stable depuis 2008.

- La dotation forfaitaire titres sécurisés

Depuis 2009, cette dotation finance l'indemnisation des communes qui ont sollicité l'installation de nouvelles stations pour satisfaire à une demande forte de passeports biométriques. En 2017, 2 088 communes ont été bénéficiaires de la dotation pour le déploiement de 3 547 stations. L'indemnisation s'élevait à 5 030 euros par an et par station depuis 2011.

Pour 2018, un abondement conséquent de 21,5 millions d'euros est proposé afin d'assurer l'augmentation du nombre de dispositifs de recueil dans le cadre du plan « *préfectures nouvelle génération* », une hausse de l'indemnisation qui passerait de 5 030 euros à 8 580 euros par station, ainsi que la création d'une indemnisation supplémentaire de 3 550 euros pour les communes dont le taux d'utilisation des dispositifs est supérieur à la moitié du taux d'utilisation maximal, soit 1 875 titres par an. La dotation s'élève donc à 39,8 millions d'euros en AE et en CP.

- La dotation communale d'insularité

L'article 145 de la loi de finances pour 2017 a créé une nouvelle dotation communale d'insularité. Cette dotation destinée aux communes de métropole situées sur une île qui, n'étant pas reliée au continent par une infrastructure routière, est composée d'une seule commune ou d'un seul établissement public de coopération intercommunale <sup>(1)</sup>. D'un montant de 4 millions d'euros, elle vise à prendre en compte, pour les « îles-communes » métropolitaines, les charges induites par l'insularité.

La dotation est répartie entre seize communes dont quatre composant l'EPCI de Belle-Île-en-Mer, en fonction de la population DGF recensée au 31 décembre de l'année précédant la répartition.

---

(1) *Iles d'Aix, de Bréhat, d'Ouessant, de Batz, de Molène, de Sein, aux Moines, d'Arz, d'Hoëdic, de Groix, de Houat, d'Yeu et Belle Île.*



## **2. La dotation générale de décentralisation des communes**

L'action 2 *Dotation générale de décentralisation des communes* regroupe l'allocation attribuée aux communes et à leurs groupements afin d'assurer la compensation financière des charges qui leur sont transférées :

– au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme tels que les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur, les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales. La compensation financière de l'État vise à couvrir les dépenses nouvelles entraînées par les études et par l'établissement des documents d'urbanisme (23,3 millions d'euros) ;

– au titre du financement des services communaux d'hygiène et de santé (90,6 millions d'euros) : les communes qui assurent cette compétence reçoivent une compensation financière ;

– au titre de l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris (15,4 millions d'euros) ;

– au titre des transferts des monuments historiques (0,6 million d'euros) ;

– au titre du transfert de compétences prévu à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation (0,5 million d'euros).

Le projet de loi de finances 2018 renouvelle la non-indexation appliquée depuis 2009 à la DGD. Les crédits correspondants atteignent 130,31 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 3,6 % des crédits du programme.

## **3. Le soutien aux projets des départements et des régions**

L'action 3 *Soutien aux projets des départements et des régions* regroupe les crédits affectés à la dotation globale d'équipement (DGE) des départements et au fonds exceptionnel de soutien aux régions créé en 2017 pour deux ans au titre de leur compétence « développement économique ».

Conformément à l'article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales, la DGE des départements est répartie entre les départements :

– pour 76 % de son montant au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation des travaux d'équipement rural par chaque département ;

– pour 9 % de son montant, afin de majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice connu ;

– pour 15 % de son montant, afin de majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel

fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

Le montant de la DGE s'établira l'an prochain à 212 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et représente 5,8 % des autorisations d'engagement et 6,2 % des crédits de paiement du programme.

Le fonds exceptionnel de soutien aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, institué par l'article 149 de la loi de finances pour 2017, vise à l'accompagnement de ces collectivités dans leurs nouvelles compétences en matière de développement économique dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015.

Le fonds a été doté de 450 millions d'euros en AE en 2017, qui ont été engagés par les préfets de région. Le dispositif est organisé en deux temps concernant les CP : 200 millions d'euros ont été ouverts en 2017, le solde des 250 millions d'euros étant proposé pour cette année 2018. Cette seconde enveloppe de 250 millions d'euros, qui figure désormais dans le périmètre de l'action, représente un montant de dépenses maximal qui sera réparti entre les régions qui attesteront d'une progression de leurs dépenses en matière de développement économique au 31 décembre 2017. En raison de l'inscription de ces crédits, l'action 3 fait apparaître une augmentation de 118 % de ces crédits de paiement.

#### **4. La dotation générale de décentralisation des départements**

L'action 4 *Dotation générale de décentralisation des départements* correspond à l'action 2 de l'ancien programme 120 *Concours financiers aux départements* (nomenclature 2014 de la mission).

Créée en 1983, la dotation générale de décentralisation (DGD) assure de façon globale le financement de l'ensemble des compétences transférées par l'État aux départements.

Dans le cadre de la réforme des concours financiers engagée en 2004, la DGD des départements a fait l'objet d'un transfert financier conséquent vers la DGF : 95 % des crédits de la DGD ont été intégrés dans la DGF. Les 5 % restants permettent, d'une part, de compenser des transferts ne pouvant faire l'objet d'une correction sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques) et, d'autre part, de procéder à des ajustements.

L'article 30 de la loi de finances initiale 2012 a gelé la DGD « à compter de 2009 ».

Le montant de la DGD des départements s'élèvera donc en 2018 à 265,33 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 7,4 % des autorisations d'engagement et 7,7 % des crédits de paiement du programme.

## **5. La dotation générale de décentralisation des régions**

L'action 5 *Dotation générale de décentralisation des régions* correspond à l'action 2 de l'ancien programme 121 *Concours financiers aux régions* (nomenclature 2014 de la mission). Les crédits portés par cette action s'élèvent à 908,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2018, soit 25,2 % des autorisations d'engagement et 26,6 % des crédits de paiement. Ces crédits sont en diminution de 85,5 millions d'euros par rapport à 2017, en raison des évolutions que constituent, d'une part, la suppression de la dotation de continuité territoriale de la Corse et, d'autre part, le transfert de la compensation au titre de la redevance de quai.

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, tout comme la DGD des départements, la DGD des régions a fait l'objet d'un transfert financier conséquent vers la DGF : 95 % des crédits de la DGD ont été intégrés dans la DGF (la DGF des régions étant créée à cette occasion). Les 5 % restants permettent, d'une part, de compenser de nouveaux transferts (lycées à sections binationales ou internationales, monuments historiques) et, d'autre part, de procéder à des ajustements, notamment pour les services régionaux de voyageurs (SRV).

Comme pour les communes et les départements, la DGD est destinée à compenser les charges globales de fonctionnement des régions résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Conformément au principe de libre administration, elle constitue une dotation libre d'emploi.

Par ailleurs, la DGD constitue pour les régions d'outre-mer le vecteur financier exclusif de la compensation des transferts de compétences opérés par la loi du 13 août 2004 en raison de l'absence de régionalisation de l'assiette de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur leur territoire.

À périmètre constant, la DGD est gelée « à compter de 2009 » en vertu de l'article 30 de la loi de finances initiale pour 2012.

La DGD des régions comprend :

- La DGD Corse

Cette dotation correspond à une partie de la compensation des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. 187 millions d'euros sont inscrits au titre de cette dotation en 2017. La diminution du montant par rapport à 2017 s'explique

par la suppression de la dotation de continuité territoriale de la Corse (90,1 millions d'euros), incluse dans sa DGD jusqu'en 2017, qui est compensée à compter de 2018 par la fraction de TVA qui lui sera allouée au même titre que les autres régions.

- La DGD Syndicat des transports d'Île-de-France Mobilités

Cette dotation est versée en compensation du transfert des charges exposées au titre des transports scolaires en Île-de-France, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (126,59 millions d'euros) et des transferts des services participant à l'exercice des compétences transférées à Île-de-France mobilités (anciennement STIF) par la loi du 13 août 2004, dont le montant définitif s'élève à 1,51 million d'euros.

- La prise en compte, pour les seules régions d'outre-mer, de la compensation de certains transferts de compétences

La régionalisation en 2006 de l'assiette de TICPE, préalable à la modulation de cette taxe par les régions en 2007, ne permet plus d'attribuer une part de TICPE aux régions d'outre-mer. En revanche, depuis la LFI pour 2016, les régions d'outre-mer peuvent percevoir une fraction de TICPE allouée en compensation des charges transférées par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 et de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (TICPE dite « MAPTAM-NOTRe »). Seules les mesures compensables en métropole sous forme de TICPE non régionalisable sont donc compensées sous forme de DGD et sont retracées dans l'action 5 de ce programme.

- La compensation annuelle au titre de la redevance de quai

Cette compensation de l'État à l'égard des collectivités territoriales est, à compter de 2018, transférée du programme 203 *Infrastructures et services de transports*, dont le ministère de la transition écologique et solidaire est responsable, vers le programme 119. Elle représente 4,47 millions d'euros.

## **6. La dotation générale de décentralisation concours particuliers**

L'action 6 *Dotation générale de décentralisation concours particuliers* est dotée de 227,57 millions d'euros en 2018 et représente 6,3 % des autorisations d'engagement et 6,6 % des crédits de paiement du programme.

Cette action comprend toutes les autres lignes de DGD destinées à compenser les charges globales des collectivités territoriales résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences qui sont versées soit à une commune ou à un groupement de communes, soit à un département, soit à une région.

Le tableau suivant récapitule les dotations inscrites en 2018.

**DGD CONCOURS PARTICULIERS EN 2018**

(en millions d'euros)

	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
Autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU)	87,9	87,9
Concours particulier « ports maritimes de commerce et de pêche »	53,2	53,2
Concours particulier « bibliothèques municipales et départementales de prêt »	80,4	80,4
Aérodromes	4	4
Concours pour le financement du transfert du domaine public fluvial	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>227,5</b>	<b>227,5</b>

Source : projet annuel de performances 2018.

**B. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION**

Le programme 122 *Concours spécifiques et administration* regroupe l'ensemble des concours spécifiques gérés par le ministère de l'intérieur et attribués aux collectivités territoriales, ainsi que les moyens attribués à la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour la mise en œuvre des deux programmes de la mission.

**1. L'action 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales**

**• Les subventions aux communes en difficulté financière**

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, à des communes « *dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières* ». Une circulaire annuelle vient préciser leurs règles d'attribution. Ainsi, les articles précités n'imposent aucune condition, mais la circulaire d'application prévoit que seules les communes ayant fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes liée à un déséquilibre budgétaire dans les conditions prévues aux articles L. 1612-4 et L. 1612-14 du même code peuvent sur proposition du préfet bénéficier de cette aide.

Au titre de l'exercice 2016, compte tenu d'un mouvement de fongibilité de 0,26 million d'euros, les montants délégués et consommés ont été de 2,26 millions d'euros en AE et en CP. Cinq communes connaissant des difficultés financières particulièrement importantes ont bénéficié de cette dotation : Chinon (0,16 million d'euros) en Indre-et-Loire, Grigny (0,8 million d'euros) dans l'Essonne, Vieux-Habitants (0,3 million d'euros) en Guadeloupe, Kourou (0,6 million d'euros) et Roura (0,4 million d'euros) en Guyane.

Le montant des crédits nécessaires pour 2018 a été estimé à 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

- Les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques

Il s'agit de la nouvelle appellation de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales touchées par des événements climatiques ou géologiques créée en 2016.

En cas de survenance d'événements climatiques ou géologiques de très grande ampleur, affectant un grand nombre de collectivités locales ou d'intensité très élevée, suscitant des dégâts majeurs, l'État organise la solidarité nationale par l'attribution de subventions pour contribuer à la réparation des dégâts causés sur certains biens de ces collectivités. Ce poste sera doté de 40 millions d'euros en AE en diminution de 27 % et de 28 millions d'euros en CP soit une hausse de 40 % par rapport à 2017, notamment pour couvrir des engagements antérieurs qui ont été reportés sur 2018.

- Les subventions pour travaux divers d'intérêt local

L'action 1 porte également les crédits d'intervention consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local. Cette ligne budgétaire était principalement abondée par voie d'amendements, au titre de la « réserve parlementaire ». En raison de la suppression de ce dispositif à compter de 2018, ne subsistent en projet de loi de finances que les crédits de paiement destinés à couvrir les opérations antérieures à 2018. Il n'y a plus de nouvelles autorisations d'engagement et la discussion budgétaire ne donnera pas lieu à abondement par amendement du Gouvernement.

76,67 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus au titre de l'action.

- Les aides aux communes concernées par les restructurations défense

Depuis 2009, le programme 122 comporte une subvention exceptionnelle au profit des communes qui sont concernées par la restructuration territoriale des implantations du ministère de la défense.

Le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale a été de 5 millions d'euros en 2009, puis de 10 millions d'euros de 2010 à 2013. En 2018, aucun crédit nouveau n'est ouvert au titre de cette subvention. Pour financer les communes impactées par les dissolutions et transferts d'unités intervenus de 2011 à 2016 et ceux programmés pour l'année 2018, le programme annuel de performances indique que des redéploiements internes de crédits seront effectués.

## **2. L'action 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales**

Depuis la loi de finances pour 2008, les crédits de personnel rémunérant les effectifs de la direction générale des collectivités locales (DGCL) figurent sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

L'action 2 est dotée, par le présent projet de loi de finances, de 2,46 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2,51 millions d'euros en crédits de paiement.

- Les dépenses de fonctionnement courant

Les dépenses de fonctionnement courant s'élèvent pour 2018 à 551 826 euros en autorisations d'engagement et 514 951 euros en crédits de paiement. Leur répartition est la suivante :

– 470 000 euros en autorisations d'engagement et 429 951 euros en crédits de paiement pour le fonctionnement interne de la DGCL.

Le budget prévisionnel de fonctionnement interne de la DGCL s'élève à 420 000 euros pour 2018. Ces crédits couvrent les dépenses de fournitures de bureau, de maintenances diverses, de reprographie, d'affranchissement, de télécommunications, de missions, les frais d'entretien du parc automobile ainsi que la politique de travaux d'aménagement et d'entretien des locaux qui lui sont dédiés. La DGCL intègre en son sein un département de documentation et de publications. Outre la fonction de documentation, elle assume aussi une mission de publication à destination du public et en particulier des élus locaux. Ce programme est chiffré à 50 000 euros en 2018 ;

– 90 000 euros pour le fonctionnement d'organismes locaux relatifs aux collectivités territoriales (Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Conseil national de la formation des élus locaux, Commission de déontologie compétente pour la fonction publique territoriale et Conseil national des opérations funéraires). Ce budget sert essentiellement à rembourser les frais de mission des membres des commissions.

Enfin, pour assurer le fonctionnement du Comité des finances locales (CFL) et du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), il est prévu l'attribution d'un préciput prélevé sur la DGF, rattaché par fonds de concours à l'action 2 du programme 122, pour un montant de 90 000 euros en 2018.

- Les dépenses d'informatique

Ces dépenses sont stables à hauteur de 1,912 million d'euros en autorisations d'engagement et 2,02 millions d'euros en crédits de paiement en 2018 et financent les projets suivants :

– ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé) qui consiste en la dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et au suivi de ce contrôle ;

– « Colbert central » et « Colbert départemental » qui permettent d’assurer la répartition annuelle des dotations de l’État aux 40 000 collectivités locales ;

– Banatic, la base nationale sur l’intercommunalité, constitue le système d’information de référence sur les données relatives à l’intercommunalité. Les informations de Banatic sont produites sur la base des éléments renseignés dans les systèmes d’information gérés par les services déconcentrés de l’État dénommés ASPIC (« accès des services publics aux informations sur les collectivités »).

Ces crédits sont destinés à financer la dématérialisation obligatoire des budgets pour les collectivités de plus de 50 000 habitants prévue pour 2019.

### **3. L’action 4 Dotations outre-mer**

Cette action regroupe les crédits de la dotation globale de fonctionnement versée par l’État aux provinces de Nouvelle-Calédonie ainsi que les crédits destinés à compenser les charges de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française qui résultent d’un transfert de compétences. Il s’agit de :

– la dotation globale de fonctionnement (DGF) des provinces de Nouvelle-Calédonie, qui atteindra 82,75 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement en 2018, stable par rapport à 2017 ;

– la dotation globale de compensation (DGC), versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés, qui s’élève à 52,02 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement. À compter de 2010, cette dotation évolue chaque année comme le taux prévisionnel de la moyenne annuelle de l’indice des prix à la consommation (hors tabac) et de la moitié du taux d’évolution du PIB en volume de l’année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif, soit pour 2018 +2,1 %. En outre, conformément à l’article 55-1 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le droit à compensation des charges d’investissement dans les lycées évolue chaque année dans la même proportion que la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l’indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie. Pour 2018, le taux d’indexation de cette part de la DGC est de 0,28 % ;

– la dotation globale de compensation (DGC), versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés, qui s’élève à 1 million d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement comme en 2017 ;

– la dotation globale de compensation (DGC) versée à Saint-Martin compensant, d’une part, des transferts de charges opérés par la loi organique



n° 2007-223 du 21 février 2007 non couverts par des transferts d'impôts et, d'autre part, les charges résultant de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA). Les crédits de la dotation globale de compensation allouée à Saint-Martin s'élèvent en 2018 à 4,43 millions d'euros.

## II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Institué par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005), le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* (ACT) est régi par l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Celui-ci prévoit notamment qu'à l'exception de quelques cas particuliers, ces comptes de concours financiers qui « *retracent les prêts et avances consentis par l'État* » sont dotés de crédits limitatifs.

Il précise également que les prêts et avances, accordés pour une durée déterminée, sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance, sauf dérogation par décret en Conseil d'État.

Il prévoit enfin que toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

- soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au *Journal officiel* ;

- soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice, les remboursements ultérieurement constatés étant portés en recettes au budget général.

En 2018, ses crédits s'élèveront à **107 553 millions d'euros** contre 106 132 millions d'euros en 2017, soit une hausse de 1,3 %.

Ce compte d'avances est composé de deux sections :

– la première section, correspondant au programme 832, retrace les avances de l'État aux collectivités territoriales, aux établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie ;

– la seconde section, correspondant au programme 833, retrace les avances sur les recettes fiscales revenant aux collectivités territoriales, aux établissements publics et à divers organismes.

## **A. LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE**

Le programme 832 retrace le versement et le remboursement des avances à certaines collectivités et établissements publics. En 2018, ce programme est doté, comme en 2017, de 6 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Placé sous la responsabilité du directeur général du Trésor et mis en œuvre dans le cadre d'une procédure partiellement déconcentrée, ce programme se compose de quatre actions qui permettent à l'État d'aider des collectivités et établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter rapidement.

### **1. Des crédits ouverts pour les collectivités en prise à des difficultés momentanées de trésorerie**

L'action 1 *Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales* a pour objectif d'accorder des avances à des collectivités et à des établissements publics, afin qu'ils puissent faire face à des difficultés momentanées de trésorerie.

Ces avances peuvent être accordées selon une procédure déconcentrée (le préfet est habilité à accorder, par bénéficiaire, jusqu'à 45 735 euros d'avances chaque année) ou centralisée (autorisation du ministre de l'économie et des finances pour les avances supérieures à 45 735 euros).

S'agissant de la procédure déconcentrée, une délégation de crédits est accordée annuellement, à leur demande, à chacun des cent deux préfets ainsi qu'aux deux hauts-commissaires de la République en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Cette action serait dotée à hauteur de 6 millions d'euros en 2018, soit le même montant qu'en 2017.

## **2. Aucune ouverture de crédits au titre des actions spécifiques à l'outre-mer**

L'action 2 *Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2237-2 du code général des collectivités territoriales* a pour objet de permettre au ministre de l'économie et des finances d'accorder des avances aux collectivités et établissements d'outre-mer qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme. Ces avances, qui doivent être remboursées sur le produit de l'emprunt réalisé et portent intérêt au taux de cet emprunt, sont devenues peu attractives. On constate qu'aucune avance n'a été accordée à ce titre depuis plusieurs années.

L'action 3 *Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953* permet d'accorder des avances sur recettes budgétaires à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés de trésorerie liées à une différence de rythme entre le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses.

L'action 4 *Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel* retrace les crédits liés au remboursement de la somme de 289,65 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie était débitrice depuis 1990. Le Parlement a voté l'apurement législatif de cette créance dans la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative.

Comme en 2017, aucun crédit n'est ouvert sur ces actions.

## **B. LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES**

L'objectif du programme 833 est de garantir aux collectivités territoriales et à divers organismes locaux le versement par l'État des avances sur le montant des impositions directes locales. Il sera doté en 2018 de 107 058 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 105 689 millions d'euros en 2017 (+ 1,2 %).

Ce programme assure également aux départements le versement mensuel de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à chaque département pour compenser le transfert de la charge du revenu minimum d'insertion, puis à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009 affectée en compensation du revenu de solidarité active (RSA).

Depuis 2012, ce programme garantit au département de Mayotte le versement mensuel de la part de TICPE qui lui est affectée en compensation de la mise en place du RSA le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, ce programme permet le versement au profit des régions des montants des frais de gestion au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et d'une fraction des frais de gestion de la taxe

d'habitation (TH) ainsi que d'une fraction supplémentaire de TICPE. Il garantit également le versement au profit des départements du montant des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Quatre actions composent le programme :

– l'action 1 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes* ;

– l'action 2 *Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers* ;

– l'action 3 *Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties* ;

– l'action 4 *Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)*.

### **1. L'action 1 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes***

Cette action, dotée de **99 232 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2018, permet à l'État de garantir aux collectivités territoriales des recettes budgétaires régulières correspondant aux versements des douzièmes mensuels relatifs aux impôts locaux votés.

Les crédits de cette action sont ajustés du montant des nouvelles impositions transitant par le programme depuis 2011 : la CVAE, la CFE et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Par ailleurs, le projet annuel de performances renvoie au programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* du budget général le soin de justifier la part des crédits correspondants aux remboursements et aux dégrèvements.

### **2. L'action 2 *Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers***

Le transfert de la gestion et du paiement du revenu minimum d'insertion (RMI) prévu par l'article 59 de la loi de finances pour 2004, et à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009, du revenu de solidarité active (RSA) donne lieu à un droit à compensation au profit des départements financé par cette action. Ce droit à compensation pérenne pour les départements, hors Mayotte, s'établit en 2018 à 5 861 millions d'euros, dont 4 942 millions d'euros au titre du RSA socle (ancien RMI) et 919 millions d'euros au titre du RSA socle majoré (ancienne « allocation parent isolé »).

Par ailleurs, une compensation est versée au département de Mayotte au titre des charges nouvelles résultant pour cette collectivité du processus de départementalisation. Il s'agit du financement du RSA, des formations sociales initiales, des aides aux étudiants inscrits dans ces formations, des aides aux personnes âgées et handicapées ainsi que la gestion et le financement du fonds de solidarité pour le logement.

En ce qui concerne le financement des formations sociales initiales et des aides aux étudiants inscrits dans ces formations, la compensation allouée au département de Mayotte s'élève à 731 415 euros au titre de la montée en charge progressive de cette compétence.

La compensation au titre de l'aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées, hors allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH) est fixée définitivement en 2018 à hauteur de 301 689 euros.

Quant à la compensation définitive au titre de la gestion et du financement du fonds de solidarité pour le logement, elle est fixée à 211 150 euros.

Au total, le montant de TICPE transféré aux départements transitant par ce compte d'avances s'élève à **5 902 millions d'euros**.

### **3. L'action 3 Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties**

Depuis le pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales, les départements bénéficient à compter de 2014 de la totalité de la ressource fiscale perçue par l'État, l'année précédente, au titre des frais de gestion nets de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le montant perçu par l'État en 2016 est évalué à **959,2 millions d'euros**.

Ce transfert vise à assurer aux départements les ressources pérennes et suffisantes nécessaires au financement par les départements des allocations individuelles de solidarité, notamment le RSA qui a fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Malheureusement l'augmentation des bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité (AIS) ne permet plus cette adéquation.

Ces nouvelles ressources sont réparties entre départements en fonction de critères de péréquation tenant compte des ressources fiscales et financières, du revenu moyen par habitant, du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, ainsi que de la charge liée à la gestion du RSA, de l'APA et de I-PLH.

**4. L'action 4 Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**

Depuis le pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales, les régions, la collectivité territoriale de Corse et le département de Mayotte bénéficient de nouvelles ressources fiscales en substitution de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle pour un montant évalué à **963,6 millions d'euros**.

La compensation est assurée à hauteur de 654,8 millions d'euros par des ressources fiscales dynamiques, et, pour 309 millions d'euros, par une fraction supplémentaire de TICPE. Les ressources fiscales dynamiques correspondent aux frais de gestion perçus par l'État au titre de la TH, de la CFE et de la CVAE. Le montant de ces ressources fiscales dynamiques est directement corrélé à l'évolution moyenne des impôts locaux auxquels se rapportent les frais de gestion.

Ces nouvelles ressources sont réparties entre les régions au prorata de ce que chacune d'entre elles recevait au titre de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle en 2013, conformément aux obligations constitutionnelles de compensation des charges découlant des compétences transférées.

## **SECONDE PARTIE : DES MESURES DE STABILISATION ET DE CONTRACTUALISATION AVANT UNE RÉFORME GLOBALE DES FINANCES LOCALES**

Le projet de loi de finances pour 2018 est en rupture avec les précédents en matière de transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Il ne comprend pas de baisse unilatérale des concours de l'État aux collectivités, contrairement aux années précédentes. Depuis quatre ans, les collectivités ont réalisé des efforts importants dans la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. Le budget proposé pour 2018 se caractérise par une orientation claire : le choix de la confiance reposant sur la stabilité des dotations de l'État aux collectivités.

### **I. DES MESURES DE STABILISATION**

Après une première contribution à hauteur de 1,5 milliard d'euros en 2014, la déclinaison du pacte de stabilité 2014-2017 des collectivités territoriales s'est traduite par des baisses de la DGF de 3,67 milliards d'euros en 2015 et 2016, suivies d'un dernier prélèvement diminué d'un milliard pour le bloc communal en 2017. Au total, ce sont donc 10 milliards d'euros qui ont disparu en base, la DGF passant 41,5 milliards d'euros en 2013 à 30,8 milliards d'euros pour l'année 2017.

Ces prélèvements, opérés pour le bloc communal au prorata des recettes réelles de fonctionnement, pour les départements en intégrant un dispositif de péréquation, et pour les régions au prorata des recettes totales, ont eu des effets très contrastés sur les collectivités. D'une part, la dotation forfaitaire des communes qui a servi de vecteur au prélèvement de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) a été ramenée à zéro pour 439 d'entre elles ; d'autre part l'absence de péréquation du prélèvement a conduit à demander un effort plus important aux communes les plus modestes qui disposent souvent de moindres marges en matière de fiscalité locale.

Le phénomène des DGF négatives a eu des conséquences sur le financement de la péréquation au sein du bloc communal puisque la moitié de l'augmentation de la DSU et de la DSR, la DNP n'ayant pas évolué depuis plusieurs années, est financée par un écrêtement interne à la dotation forfaitaire prévu au dernier alinéa de l'article L. 2334-7 du CGCT. Les communes ayant une dotation forfaitaire nulle sont donc exemptées de fait de cet écrêtement <sup>(1)</sup>.

---

(1) Sur ce sujet voir les développements dans le rapport d'information n° 3953 sur la dotation globale de fonctionnement du bloc communal présenté par Mmes Christine Pires Beaune et Véronique Louwagie, XIV<sup>e</sup> législature, juillet 2016.

L'article 60 du présent projet de loi prévoit par ailleurs de rétablir l'équité entre ces communes, et EPCI, dont les dotations forfaitaires ou d'intercommunalité sont égales à zéro et celles et ceux qui ont subi les prélèvements cumulatifs de CRFP et donc une diminution pérenne de ces dotations. En dépit de ces retouches, il est clair que l'injustice est toujours présente dans la répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales et parmi les différents mécanismes de régulation au sein de l'enveloppe normée (variables d'ajustement, écrêtement).

#### **A. LA DGF MAINTENUE À SON NIVEAU DE 2017**

Au-delà de son poids au sein des concours de l'État aux collectivités territoriales, la DGF est un symbole car il s'agit d'une dotation libre d'emploi censée correspondre au niveau de charges de chacune de celles-ci.

L'année 2018 marque donc un stop important après quatre années qui ont vu les collectivités faire des efforts de limitation de leurs dépenses de fonctionnement et de rationalisation de leurs structures, parfois de manière spontanée pour les communes nouvelles, parfois sous contrainte pour la mise en œuvre de la nouvelle carte intercommunale.

La DGF, surtout au sein du bloc communal, demeure largement injuste et illisible comme l'avait démontré sous la précédente législature le rapport <sup>(1)</sup> réalisé à la demande du Premier ministre par deux parlementaires en mission, Mme la députée Christine Pires Beaune et le sénateur Jean Germain. Sa stabilisation n'en est pas moins une bonne nouvelle, au moins à court terme.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent le fait qu'avec l'augmentation modérée des dotations de péréquation, la DGF enregistre même une augmentation de 100 millions d'euros à périmètre constant dans la version initiale du PLF.

La réforme de la DGF a échoué en 2015 dans un contexte de baisse des dotations : ce n'est certes pas le seul déterminant de cet échec mais il illustre, a contrario, les conditions requises pour l'acceptabilité de tels déplacements de masses financières. C'est pourquoi les sujets relatifs à la DGF, à la fiscalité locale, aux compensations d'exonération de fiscalité locale et les règles de péréquation gagneraient selon vos rapporteurs spéciaux à être examinés de manière à la fois globale et dans un texte spécifique que serait l'équivalent pour les finances locales de ce qu'est le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour les finances sociales.

---

(1) *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme, 15 juillet 2015.*



## B. LES FONDS DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE SONT STABLES

Les montants du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) ne font pas l'objet d'une augmentation dans le projet de loi de finances : ils demeurent respectivement de 1 milliard et 310 millions d'euros.

Les modifications de la carte intercommunale qui se sont traduites par la réduction du nombre d'EPCI de 2062 à 1266 ont notablement modifié la taille des EPCI et donc leurs potentiels fiscaux et financiers qui entrent dans le calcul des contributions à ces deux fonds de péréquation.

Par ailleurs, le mécanisme du FSRIF est articulé au FPIC de telle façon que la somme des prélèvements FSRIF de l'année précédente et FPIC de l'année ne peut excéder 13 % des ressources fiscales. Ce seuil est toutefois mesuré au niveau de l'ensemble intercommunal, et ne s'applique pas individuellement aux communes membres d'un EPCI. Ainsi, depuis la création de la Métropole du Grand Paris, ce plafonnement a perdu de son impact. Inversement, la hausse du potentiel financier de nombreuses communes intégrées aux établissements publics territoriaux (EPT) au sein de la MGP ou au sein d'EPCI élargis <sup>(1)</sup> a eu pour conséquence de les rendre contributrices au FSRIF pour la première fois en 2017. Les communes nouvellement contributrices au fonds bénéficient d'un abattement de 50 % de leur contribution. Sur les dix-sept communes entrantes en 2017 contre une seule en 2015 et 2016, quatorze sont concernées par cet abattement en 2017, les trois autres voyant leur contribution annulée en raison de leur classement, parmi les 150 premières communes de 10 000 habitants et plus, éligibles à la DSU « cible » en 2016.

Enfin, si l'article 61 du présent projet de loi vient apporter des modifications importantes aux fonds de péréquation de la CVAE pour les départements et pour les régions, leur objectif consiste à corriger les effets induits par le transfert de 25 points de CVAE des départements aux régions. Il s'agit donc d'une adaptation pour revenir aux équilibres antérieurs ce qui est une forme de stabilité pour les contributeurs et les bénéficiaires.

Si l'on peut imaginer qu'à terme la solidarité interne aux EPCI doit se substituer aux règles strictes de redistributions des bénéfices du FPIC parmi les communes membres, les modifications des potentiels financiers générés par les regroupements d'EPCI doivent être analysés en tant que tels, ainsi que leurs effets sur l'ensemble des dotations de péréquation, ce qui serait rendu très difficile en cas de nouvelles modifications affectant les paramètres ou le montant de ces fonds.

---

(1) Notamment dans les Yvelines (78) : CU Grand Paris Seine & Oise, CA Rambouillet Territoires, CA Saint-Quentin-en-Yvelines, CC Cœur d'Yvelines et CC du Pays Houdanais.

### C. LA PÉRÉQUATION VERTICALE PROGRESSE À UN RYTHME PLUS MODÉRÉ

L'article 60 du présent projet de loi de finances dispose que les montants mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) augmentent au moins, chacun, de 90 millions d'euros par rapport aux montants mis en répartition en 2017. Quant à la dotation nationale de péréquation (DNP), que l'article 150 de la loi de finances pour 2016 entendait supprimer au profit des deux autres dotations de péréquation, elle est stable depuis plusieurs années. La dotation de péréquation des départements est augmentée de 10 millions d'euros.

Il s'agit donc non pas d'une stabilisation des dotations de péréquation verticale du bloc communal mais d'une progression limitée, ce qui est d'ailleurs conforme à l'esprit de l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Pour autant ces dotations progressent à un rythme plus modéré que lors des exercices précédents.

#### PROGRESSION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION DES COMMUNES

(en millions d'euros)

	Augmentation DSU	Augmentation DSR	Augmentation DNP
2014	60	39	0
2015	180	117	10
2016	180	117	0
2017	180	180	0
2018	90	90	0

Les exercices 2015 à 2017 ont été marqués par une forte augmentation des dotations de péréquation horizontale afin d'amortir, voire d'annuler dans certains cas, les effets de la CRFP sur les finances des communes les plus défavorisées comme le souhaitait le Gouvernement. Le mécanisme de la DSU « cible » qui réservait les augmentations cumulatives de la DSU d'une année sur l'autre aux 250 premières communes classées au titre de l'indice synthétique renforçait encore ce phénomène pour les communes urbaines les plus pauvres.

Selon vos rapporteurs spéciaux, les augmentations proposées par le projet de loi de finances permettent de renforcer l'effort de péréquation de manière progressive sans risque en termes de soutenabilité pour les communes. Pour autant, l'intensité péréquatrice de la DGF des communes (dotations de péréquation/dotation forfaitaire) est en nette progression, passant de 23 % en 2015 à 38 % en 2018.

## **II. LE CHOIX DE LA CONTRACTUALISATION ET DE LA SOUPLESSE**

L'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, prévoit que chaque collectivité ou groupement devra, à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, décliner ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement et celle du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ce même article dispose que des contrats seront conclus entre le représentant de l'État et les régions, les départements, ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants, afin de déterminer les objectifs et les modalités garantissant leur respect. Il prévoit enfin qu'un mécanisme de correction sera déterminé par la loi et appliqué en cas de constatation d'un écart dans la réalisation de l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique locale. Ce mécanisme de correction pourra porter sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ou sur les ressources fiscales affectées aux collectivités territoriales.

Ce pacte financier entre les collectivités territoriales et l'État viseraient 328 collectivités selon le périmètre communal et intercommunal en vigueur au 1er janvier 2017. En retranchant de ce nombre les établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris, il serait ramené à 317 collectivités. Toutefois, il devrait évoluer à la marge en 2018 en fonction de l'actualisation des populations et des périmètres. Le périmètre des collectivités concernées vise à couvrir environ deux tiers des dépenses réelles de fonctionnement totales du bloc local.

Le rapport annexé projet de loi de programmation des finances publiques précise que ces objectifs feront l'objet d'un contrat de mandature entre l'État et les collectivités locales afin de définir leurs engagements réciproques. Le pacte financier, dont le contenu sera concerté dans le cadre de la conférence nationale des territoires, devra préciser la trajectoire pluriannuelle de dépenses et de désendettement associée, les modalités de mise en œuvre des procédures visant à vérifier le respect des engagements ainsi que le mécanisme de correction applicable dans le cas d'une déviation des dépenses et de la trajectoire de désendettement à la trajectoire prévue.

### **A. UNE NOUVELLE MÉTHODE : LA CONFÉRENCE NATIONALE DES TERRITOIRES**

On le voit, ce processus de contractualisation avec les plus grandes collectivités territoriales sera affiné et précisé au sein de cette nouvelle enceinte que constitue la conférence nationale des territoires (CNT). La CNT devrait

rapidement s'imposer dans le paysage institutionnel en associant les collectivités en amont à toute décision qui les concerne.

### **1. Une tentative avortée : la création d'un Haut conseil des territoires**

L'idée d'une meilleure concertation entre l'État et les collectivités territoriales n'est pas nouvelle, elle s'inscrit dans une réflexion plus large sur la décentralisation opérée depuis 1982.

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dans sa version initiale, prévoyait la création d'un Haut conseil des territoires. Cette instance a finalement été supprimée du projet de loi en commission mixte paritaire en décembre 2013, le Sénat y étant hostile puisqu'aux termes de l'article 24 de la Constitution, il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

Institué au niveau national, le Haut conseil des territoires devait assurer la concertation et le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Présidé par le Premier ministre ou par le ministre chargé des collectivités territoriales, il aurait été doté d'un vice-président élu parmi les élus locaux et composé de parlementaires et d'élus locaux.

Plusieurs instances auraient été regroupées dans ce Haut conseil, sous forme de formations spécialisées : Comité des finances locales (CFL), instance de concertation entre l'État et les collectivités territoriales en matière financière ; Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), compétent en matière de normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Ce qui était ressenti comme une dépossession en 2013 est désormais envisagé comme une opportunité, même si un certain nombre de questions demeurent ouvertes.

### **2. Une initiative réussie : la création de la conférence nationale des Territoires**

La première conférence nationale des territoires s'est réunie lundi 17 juillet 2017 au Sénat, en présence du Président de la République et du Premier ministre. Cette instance, présidée par le Premier ministre, est composée de membres du Gouvernement, de représentants des collectivités territoriales, du Parlement et des organismes de concertation territoriale existants. L'objectif est de bâtir un « pacte de confiance » entre les pouvoirs locaux et l'État, sur la base d'une organisation souple et intelligente.

La création de cette conférence nationale des territoires était un engagement de campagne d'Emmanuel Macron. Elle répond à un objectif simple : faire en sorte que les collectivités territoriales soient associées en amont à toute décision qui les concerne.

Cette conférence se réunira tous les six mois sous la présidence du Premier ministre. Elle associera tous les acteurs concernés – Gouvernement, collectivités territoriales, Parlement, instances de concertation et d'évaluation – et doit permettre à tous les territoires, dans leur diversité, de s'exprimer.

La conférence n'a pas pour but, selon les propos du Premier ministre lors de son discours, de remettre une fois de plus sur le métier « l'architecture globale des collectivités territoriales » et la répartition des compétences entre les différents échelons mais bien de mettre en place un nouveau mode de fonctionnement et de répartition des rôles entre l'État et les collectivités.

De nombreuses annonces du Président de la République et du Premier ministre ont jalonné cette première réunion de la CNT. Vos rapporteurs spéciaux ont particulièrement retenu la volonté de ne pas imposer d'en haut un « nouveau big bang » territorial, la simplification du droit à l'expérimentation, la tenue d'une conférence territoriale du Grand Paris, le fait que les collectivités devront prendre leur part de l'effort collectif pour réduire le déficit et contenir la dépense publique sans que cet effort ne consiste en une baisse brutale des dotations et le fait que la réforme de la taxe d'habitation doit s'inscrire dans une refonte plus générale de la fiscalité locale, qui garantisse l'autonomie des collectivités, en particulier des communes.

## **B. LA CO-CONSTRUCTION DE L'EFFORT DE LIMITATION DES DÉPENSES DOIT GAGNER EN LISIBILITÉ**

L'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques dispose que des contrats conclus entre le représentant de l'État et les régions, la collectivité de Corse, les collectivités de Martinique et de Guyane, les départements, la métropole de Lyon ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants auront pour objet de déterminer les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement de la collectivité ou de l'établissement concerné et les modalités selon lesquelles sera assuré le respect de ces objectifs.

Par ailleurs, un mécanisme de correction, dont les modalités seront mises au point dans le cadre du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, sera défini par la loi et appliqué dans le cas où il est constaté un écart dans la réalisation de l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique. Le texte comporte in fine la précision que les mesures de correction prévues pourront porter sur les concours financiers mentionnés à l'article 13 du présent projet de loi ou sur les ressources fiscales affectées aux collectivités territoriales. La trajectoire de dépenses correspondant à l'effort demandé sera déterminée notamment sur la base des objectifs nationaux.

Vos rapporteurs spéciaux ne méconnaissent pas le fait que c'est ce mécanisme qui suscite le plus d'interrogations. La question se pose notamment du lien entre les stipulations du contrat et les mesures de corrections envisagées. Il est clair que si un léger écart ou un seul manquement aux dispositions contractuelles doit entraîner une mesure de correction cela ne manquera pas de générer des contestations et des procédures de recours gracieuses ou contentieuses.

Ce lien peut, toutefois, être plus distendu dans l'hypothèse où le fait déclencheur des mesures de correction correspond au fait que l'objectif de maîtrise des dépenses à l'échelon national n'est pas atteint. Mais là encore, des interrogations existent : l'intensité de la mesure sera-t-elle corrélée strictement ou selon un barème avec l'écart à l'objectif constaté ? Quelle période de référence sera-t-elle prise en compte pour en juger ?

### **C. LA MISSION DE PRÉFIGURATION DU PACTE FINANCIER ÉTAT-COLLECTIVITÉS**

Une mission de préfiguration du pacte financier État-collectivités a été mise en place à l'initiative du Premier ministre le 13 octobre 2017.

Cette mission codirigée par le sénateur Alain Richard et l'ancien DGCL, Dominique Bur, devra faire des recommandations sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités, la refonte de la fiscalité locale et le financement des allocations individuelles de solidarité. Un rapport d'étape est attendu lors de la prochaine conférence nationale des territoires le 14 décembre 2017 tandis que les conclusions finales sont annoncées pour la fin du mois d'avril 2018.

Cette mission sera chargée, dans le cadre de la conférence nationale des territoires et en lien avec le Comité des finances locales <sup>(1)</sup>, de baliser le contenu du pacte financier global entre l'État et les collectivités territoriales qui devra définir les engagements réciproques de chacun des partenaires sur la mandature. Il s'agit notamment d'apporter des réponses aux enjeux suivants :

– les modalités de la participation des collectivités à la réduction du déficit et de la dette publics par une meilleure maîtrise de la dépense locale de fonctionnement ;

– les garanties apportées aux collectivités en termes de visibilité et de ressources par le biais d'une réforme en profondeur de la fiscalité locale, dont le dégrèvement de taxe d'habitation est le premier pas ;

– la gestion et le financement par les départements, les métropoles et les collectivités d'outre-mer concernées des modalités de financement et de gestion des trois allocations individuelles de solidarité ;

---

(1) M. André Laignel, président du Comité des finances locales et premier vice-président de l'Association des maires de France (AMF), a jugé que le rôle et la composition du CFL « rendaient superflète la création de ce nouveau groupe d'experts ».

– le soutien de l'État à l'investissement public local notamment via le plan d'investissement présenté en septembre ;

– le renforcement de la péréquation ;

– les marges de manœuvre proposées aux collectivités en termes de gestion, en particulier sur la limitation des normes et la modernisation de la fonction publique territoriale.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de la création de cette mission dotée d'un programme ambitieux et d'un calendrier précis. La présence de parlementaires <sup>(1)</sup> en son sein, notamment de deux députés, est un gage de prise en compte des réalités économiques et sociales des territoires.

---

(1) Outre le sénateur Alain Richard, la mission comprend deux députés, MM. Olivier Dussopt et Jean-Luc Warsmann.





## ARTICLES RATTACHÉS

### *Article 58*

#### **Automatisation du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée**

Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est un prélèvement sur recettes versé aux collectivités territoriales et à leurs groupements destiné à assurer une compensation de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses d'investissement. Il constitue le principal dispositif de soutien de l'État à l'investissement public local, à hauteur de 5,5 milliards d'euros en 2017.

Dans le cadre des revues de dépenses, au sens de l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration ont été chargées conjointement d'une mission portant sur la gestion du FCTVA.

La mission avait deux principaux objectifs :

- d'une part, la simplification et l'harmonisation des règles de gestion du FCTVA ;
- d'autre part, l'amélioration de la sécurité juridique et comptable de son exécution pour la recherche d'un meilleur suivi national de ce prélèvement sur recettes.

L'option de la recentralisation de la gestion du FCTVA, qui entraînerait une perte de proximité dans la collecte de l'information et un affaiblissement de la régulation du système des financements de l'État aux collectivités territoriales par les préfets, a été d'emblée écartée.

L'analyse visait donc à dégager les voies de modernisation de ce dispositif, tant du point de vue de l'État que de celui des collectivités territoriales bénéficiaires.

Dans le contexte d'un resserrement des dotations de l'État versées aux collectivités territoriales et d'une certaine contraction des investissements locaux sur la période 2015-2017, la lettre de mission ne fixait aucun objectif d'économie sur le montant de ce prélèvement sur recettes.

Le rapport de la mission<sup>(1)</sup> recommande de retenir un dispositif s'appuyant sur le scénario d'automatisation du FCTVA sur la base comptable des

---

(1) *Revue de dépenses relatives à la gestion du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)*, IGF et IGA, avril 2016.

mandats sous HELIOS, avec un exercice de référence qui serait unifié en retenant l'année N-1. Des travaux techniques de mise en œuvre de ce dispositif ont été menés au premier semestre 2017 dans le cadre d'une mission confiée à la préfète Nathalie Marthien, en concertation avec les associations d'élus.

Le Gouvernement a retenu une réforme consistant à automatiser la gestion du FCTVA par un recours à une base comptable des dépenses engagées et mises en paiement permettant une dématérialisation quasi intégrale de la procédure d'instruction, de contrôle et de versement. L'objectif de la réforme est de conserver au maximum les règles d'assiette actuelle, et tout particulièrement, les situations d'éligibilité fixées par le législateur afin de prendre en compte les attributions de FCTVA au titre de situations spécifiques.

Il s'agit de maintenir l'éligibilité des natures de dépenses définies par le législateur (par exemple les subventions d'équipement en matière de voirie ou affectées par les départements et les régions aux établissements publics locaux d'enseignement, les travaux sur les monuments historiques) qui pourront s'inscrire dans le cadre de la procédure automatisée, par des adaptations comptable et informatique.

Le **présent article** propose en conséquence qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, les attributions du FCTVA soient déterminées dans le cadre d'une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptables. Cette date d'entrée en vigueur tient compte des délais liés à la mise en œuvre de cette réforme, s'agissant notamment de l'adaptation des applications informatiques de l'État afférentes à ce dispositif.

Il précise que ces dispositions ne s'appliquent pas aux dépenses d'investissement mentionnées aux quatrième, huitième et neuvième alinéas de l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales et aux subventions mentionnées au dixième alinéa du même article. Il s'agit de certaines dispositions dérogatoires, qui sont maintenues, mais qui ne pourront pas faire l'objet d'une automatisation en raison même de leur caractère spécifique et de leur imputation comptable sur des comptes qui ne sont pas identifiés comme éligibles au FCTVA. Ainsi en est-il de l'éligibilité impliquant une justification par des pièces complémentaires, notamment des conventions. Dans de tels cas, les conditions d'éligibilité seront vérifiées selon une procédure spécifique et non automatisée.

Les dépenses d'investissement concernées sont :

– celles exposées sur des biens dont les collectivités territoriales et leurs groupements n'ont pas la propriété, dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, incendies, ainsi que des travaux de défense contre la mer, des travaux pour la prévention des incendies de forêt, présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence ;

– celles réalisées sur le domaine public fluvial de l'État, dans le cadre de l'expérimentation prévue à l'article L. 3113-2 du code général de la propriété des personnes publiques ;

– celles réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 sur des immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Les subventions concernées sont celles versées à l'établissement public « Société du Canal Seine-Nord Europe » pour les dépenses réelles d'investissement que celui-ci effectue pour la réalisation de l'infrastructure fluviale reliant les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau européen à grand gabarit, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016.

Cette mesure permettra de soulager les tâches matérielles de l'administration. Le nombre d'agents affectés à la gestion du FCTVA, répartis dans les préfetures de métropole et d'outre-mer, est évalué à environ 140 équivalents temps plein travaillés (ETP). Ces agents exercent en général d'autres missions comme le contrôle budgétaire, par exemple. Des agents resteront en outre nécessaires pour assurer la gestion du système et faire le lien avec les collectivités (notification, gestion des contestations éventuelles, avances) ainsi que pour l'instruction résiduelle des dépenses qui ne sont pas automatisables, par exemple les travaux décidés dans l'urgence.

Pour les collectivités territoriales cette réforme apportera davantage de fiabilité et de réactivité mais les différences de traitement des attributions en années N+2, N+1 ou N subsisteront.

*Article 59*

**Dotation de soutien à l'investissement local**

Comme l'article 59 du projet de loi de finances pour 2017, le présent article vise à renforcer le soutien de l'État à l'investissement public des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et entend ainsi répondre à la baisse des dépenses d'investissement des collectivités territoriales, dont celles du bloc communal représentent 60 % <sup>(1)</sup>.

Il convient de rappeler que l'investissement local a de nouveau reculé en 2016 (- 3,0 % après - 10 % en 2015). La diminution concerne tous les niveaux de collectivités, mais à des degrés différents. En rupture avec les exercices précédents, les dépenses d'investissement des régions ont connu une importante contraction en 2016 (- 6,1 %) qui concerne à la fois les régions fusionnées et les autres. Les départements enregistrent une nouvelle baisse (- 5,7 %), toutefois plus modérée que celle de 2015. Dans le bloc communal, contrairement à ce que pouvait laisser attendre le cycle électoral, les investissements ont baissé pour la troisième année consécutive. Ce dernier recul (- 0,6 %) est cependant faible comparé à ceux des deux années précédentes <sup>(2)</sup>.

La solution retenue par le Gouvernement pour apporter un nouveau soutien à l'investissement du bloc communal consiste donc à maintenir la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à son niveau le plus haut et à faire évoluer la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) en dotation pérenne au soutien des projets relatifs à l'aménagement du territoire. Les crédits contractualisés entre l'État et les collectivités territoriales figurent pour le stock au sein de la mission *Politique des territoires* puisqu'ils sont gérés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et pour la nouvelle génération des contrats de ruralité au programme 119.

Les alinéas **1 à 4** posent le principe de la création d'une dotation budgétaire pérenne de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements en métropole et dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution. Cette dotation est codifiée dans une section 6 du chapitre IV du titre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales et figure à l'article L. 2334-42.

Ce soutien à l'investissement local prend la forme d'une dotation budgétaire, la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL), dont les crédits, portés par la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, s'élèvent à 665 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 481,3 millions d'euros en crédits de paiement en 2018.

---

(1) « *Les finances des collectivités locales en 2017* », rapport de l'Observatoire des finances locales, septembre 2017, page 40.

(2) *Ibid.* page 15.

Les alinéas **5** à **14** détaillent la répartition entre deux parts de cette nouvelle dotation budgétaire.

Les alinéas **6** à **13** concernent la première part, destinée à deux types de dépenses. Le premier concerne le soutien aux grandes priorités d'aménagement du territoire.

Il s'agit de la réalisation de projets présentés par les collectivités entrant dans le champ d'une série de grands thèmes qui sont pour l'essentiel les mêmes que ceux de 2017 (thèmes nouveaux en gras) :

- rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;
- mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ;
- développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ;
- développement du numérique et de la téléphonie mobile ;
- **création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires** ;
- réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Le second type de dépenses concerne la nouvelle génération des **contrats de ruralité**. Ces contrats coordonnent les moyens financiers et prévoient l'ensemble des actions et des projets à conduire sur un territoire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou, encore, de cohésion sociale.

Les contrats de ruralité sont conclus entre l'État, représenté par le préfet de département, et les présidents de pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'établissement public de coopération communale (EPCI). Il convient de relever qu'aucune indication sur l'enveloppe consacrée à cette nouvelle génération du dispositif ne figure dans le projet de loi de finances. Le nombre de contrats de ruralité en cours s'élève à 480. Leur durée est de six ans et leur suivi relève du CGET.

L'alinéa **14** précise que la seconde part concerne l'attribution de subventions, principalement d'investissement, aux communes et EPCI à fiscalité propre qui s'engagent à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement sur la base d'un projet de modernisation, en vue du financement de ce dernier, et dans le cadre d'un contrat conclu avec le représentant de l'État dans la région. Il s'agit de stimuler les innovations administratives telles que la mutualisation des services.

Ces contrats devront indiquer, en contrepartie, la date à laquelle l'objectif en matière de dépenses de fonctionnement sera atteint, les modalités de mise en œuvre et de suivi de cet engagement ainsi que les mesures destinées à en assurer le respect.

L'alinéa **15** précise que les deux parts sont réparties à 65 % en fonction de la population des régions et du département de Mayotte, appréciée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et telle que définie à l'article L. 4332-4-1 du code général des collectivités territoriales pour les régions et à l'article L. 3334-2 du même code pour le département de Mayotte, et à 35 % en fonction de la population des communes appréciée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants.

La population à prendre en compte est la population dite « DGF » et les unités urbaines sont celles qui figurent sur la liste publiée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

L'alinéa **16** définit les collectivités éligibles à une subvention au titre de cette enveloppe. Il s'agit des PETR prévus à l'article L. 5741-1, les EPCI à fiscalité propre et les communes. Par dérogation, les maîtres d'ouvrage peuvent être attributaires de la subvention si celle-ci s'inscrit dans le cadre d'un contrat signé avec le représentant de l'État.

L'alinéa **17** précise que ces subventions sont attribuées par le représentant de l'État dans la région ou dans le département de Mayotte.

L'alinéa **18** dispose que les attributions au titre de cette dotation sont inscrites à la section d'investissement du budget des communes et de leurs groupements bénéficiaires.

Il précise toutefois que, par dérogation, une partie des crédits attribués dans le cadre des contrats de ruralité peut concerner l'ingénierie de ces projets et financer des dépenses relatives à des études préalables. Elles sont alors inscrites en section de fonctionnement de leur budget, dans la limite de 10 % du montant total de la subvention. S'agissant de ce type de dépenses, l'alinéa précise logiquement que la subvention n'est pas reconductible.

Comme c'était déjà le cas pour la DSIL dans sa version de 2017, l'alinéa **19** dispose qu'un éventuel refus d'attribution de subventions au titre de cette dotation ne peut être fondé sur le cumul, le cas échéant, de cette dotation avec d'autres dotations ou subventions comme la DETR, non plus que sur le faible nombre d'habitants des collectivités territoriales et de leurs groupements mentionnés ou encore sur le faible montant de l'opération envisagée. Cette précision permet d'harmoniser les pratiques qui pouvaient antérieurement varier d'un département à l'autre en fonction de l'interprétation du préfet.

*Article 60*

**Répartition de la dotation globale de fonctionnement**

Après la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et celle du financement des emplois nouveaux de la dotation globale de fonctionnement (DGF) intervenues en 2017, le nouveau Gouvernement présente une DGF purgée de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) et en légère hausse à périmètre constant, c'est-à-dire hors transformation de la part des régions en fraction de TVA.

Cet article, qui reconduit globalement les règles de répartition de la DGF du bloc communal et des départements en 2017, traduit l'engagement du Président de la République de ne pas opérer de nouvelle diminution de cette dotation.

Son très large champ d'action le conduit à aborder des sujets divers qui, des communes nouvelles aux modalités de calcul du potentiel fiscal, sont tous en lien avec la principale dotation de l'État aux collectivités territoriales.

Les alinéas 2 et 3 concernent les modalités de notification des attributions individuelles au titre de la DGF. Il s'agit de mettre en œuvre une simplification du processus de notification des dotations aux collectivités territoriales. Actuellement la notification relève des préfetures et consiste principalement à accomplir des tâches administratives lourdes et répétitives.

Le nouvel article L.1613-5-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que la publication au *Journal officiel* de la République française vaut notification aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les alinéas 4 à 13 portent sur les communes nouvelles.

Les alinéas 4 à 7 modifient l'article L. 2113-20 du CGCT pour prolonger le dispositif de stabilité des dotations pour les communes nouvelles en 2018 et en 2019. Ainsi est décalée au 1<sup>er</sup> janvier 2019 la date butoir pour ce qui concerne les délibérations concordantes des conseils municipaux créant une telle commune.

L'alinéa 5 procède au report au 1<sup>er</sup> janvier 2019 des dispositions suivantes :

– la disposition selon laquelle ces communes nouvelles perçoivent une attribution au titre de la dotation forfaitaire prévue au même article L. 2334-7 au moins égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle ;

– la disposition selon laquelle les communes nouvelles regroupant une population comprise entre 1 000 et 10 000 habitants bénéficient, en outre, d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire ;

– la disposition selon laquelle les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre dont la population globale est inférieure ou égale à 15 000 habitants perçoivent une part « compensation » au moins égale à la somme des montants de la dotation de compensation prévue au même article L. 5211-28-1 et perçus par le ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre l'année précédant la création de la commune nouvelle ;

– la disposition selon laquelle ces mêmes communes nouvelles perçoivent une dotation de consolidation au moins égale à la somme des montants de la dotation d'intercommunalité perçus par le ou les établissements publics de coopération intercommunale l'année précédant la création de la commune nouvelle.

L'alinéa **7** précise que pour l'application de ces dispositions, les communes nouvelles rassemblant toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre sont celles qui regroupent toutes les communes membres de ces établissements au périmètre qui était le leur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédant l'année de répartition.

Les alinéas **8** à **12** modifient l'article L. 2113-22 du CGCT qui concerne les dotations de péréquation des communes nouvelles.

L'alinéa **9** supprime la disposition selon laquelle les communes nouvelles perçoivent, à compter de l'année de leur création, une attribution au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) au moins égale à la somme des attributions perçues au titre de chacune des trois fractions de la DSR par les communes anciennes, l'année précédant la création de la commune nouvelle.

En effet, il est calculé pour chaque commune nouvelle et pour chacune des fractions de la DSR un montant de référence auquel l'attribution au titre de chacune des fractions est au moins égale et qui correspond au montant perçu l'année précédant la création de la commune nouvelle, actualisé aux taux successifs d'évolution de la DSR. Si l'attribution spontanée calculée dans les règles de droit commun est inférieure à ce montant de référence, la commune perçoit alors ce montant.

Cette garantie n'est par ailleurs pas exclusive de l'application des règles de plafonnement applicables aux fractions bourgs-centres et péréquation de la DSR auxquelles sont soumises les communes nouvelles. La modification proposée vise à clarifier le régime de garantie des dotations de péréquation pour tenir compte du fait que la rédaction initiale adoptée en 2011 pour la seule DSR, et écrasée depuis par des dispositions communes aux trois dotations de péréquation des communes, n'est plus opérant puisqu'il ne prévoit aucune limitation dans le temps et aucun seuil démographique pour bénéficier des garanties, en contradiction avec les principes qui animent le « pacte de stabilité ». Il s'agit donc de toiletter un



empilement de normes qui ne répondaient plus à l'intention originelle du législateur.

Les alinéas 10 à **12** ont pour objet de décaler au 1<sup>er</sup> janvier 2019 la garantie accordée aux communes nouvelles sur le montant des attributions au titre de la péréquation. Au cours des trois années suivant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année de leur création, les communes nouvelles regroupant soit des communes dont la population globale est inférieure ou égale à 10 000 habitants, soit toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population globale est inférieure ou égale à 15 000 habitants perçoivent des attributions au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation (DNP), de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la DSR au moins égales aux attributions perçues au titre de chacune de ces dotations par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que les alinéas 10 et 12 sont redondants et proposeront donc une simplification rédactionnelle.

L'alinéa **13** précise l'application des règles de plafonnement des dotations de péréquation aux communes nouvelles en indiquant que le montant perçu l'année précédant la création de la commune nouvelle correspond à la somme des attributions perçues par les anciennes communes. Si les articles L. 2334-14-1, L. 2334-21 et L. 2113-22 prévoient un plancher en deçà duquel les dotations des communes nouvelles ne peuvent diminuer, l'existence de cette dérogation n'implique pas que les autres règles de droit commun cessent de s'appliquer, et notamment le plafonnement à 120 % de l'évolution par rapport à l'année précédente. En effet, l'existence d'une dérogation sur un aspect du droit n'a pas pour effet d'exempter la collectivité de l'application des autres règles de droit. La disposition proposée permet de rendre encore plus clair ce point pour les répartitions futures.

Pour ce qui concerne la DNP, il s'agit de la règle selon laquelle l'attribution au titre de la part principale ou de la part majoration de la dotation nationale de péréquation revenant à une commune éligible ne peut être ni inférieure à 90 %, ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente.

Pour ce qui concerne la DSR il s'agit de règles d'encadrement identiques applicables à la première fraction (DSR bourgs-centres) ainsi qu'à la seconde fraction (DSR péréquation).

Les alinéas 14 et **15** concernent les communes dont la minoration au titre de la CRFP excédait le montant perçu au titre de la dotation forfaitaire. Dans cette hypothèse, la différence était prélevée sur les compensations mentionnées au III de l'article 37 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ou, à défaut, sur les douzièmes prévus à l'article L. 2332-2 du CGCT et au II de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. La

loi de finances pour 2017 a prévu que si ce prélèvement était déjà opéré en 2016, le nouveau prélèvement s'ajoute à cette différence.

La nouvelle disposition figurant à l'alinéa **15** a pour objet de pérenniser ce prélèvement cumulatif pour les collectivités territoriales et les EPCI dits à « DGF négatives » à savoir les 439 communes et 132 EPCI dans cette situation. La collectivité territoriale de Corse, la Guadeloupe et la Guyane sont également concernées par ce mécanisme. Vos rapporteurs spéciaux soulignent qu'il s'agit généralement des collectivités les plus riches, qui disposent d'importantes recettes fiscales et pour lesquelles les concours financiers constituent une fraction peu importante des ressources.

Cette disposition a pour but d'aligner la situation de ces communes, EPCI et régions sur celle des autres collectivités territoriales et établissements publics qui ont connu une diminution cumulée et pérenne de leur dotation forfaitaire ou de leur dotation d'intercommunalité. Elle permet ainsi d'éviter une rupture d'égalité à compter de 2018 entre ces collectivités.

Les alinéas **16** et **17** portent sur les augmentations des dotations de péréquation verticale des communes, à savoir la DSU et la DSR. Le présent projet prévoit qu'en 2018 ces dotations augmentent au moins de 90 millions d'euros chacune. Il est précisé que cette augmentation est financée, pour moitié, par l'écrêtement prévu à l'article L. 2334-7-1 du CGCT.

Les alinéas **18** à **21** opèrent un toilettage de l'article L. 3334-1 du CGCT relatif à la DGF des départements.

L'alinéa **19** précise que les départements reçoivent une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et une dotation de compensation.

L'alinéa **20** supprime la référence à la minoration au titre de la CRFP intervenue en 2017.

L'alinéa **21** établit à 5 millions d'euros l'augmentation de la DGF des départements destinée à financer pour moitié l'augmentation de la dotation de péréquation.

L'alinéa **22** modifie l'article L. 3334-4 relatif à la dotation de péréquation des départements. Il dispose qu'en 2018, le montant de la dotation de péréquation, avant accroissement éventuel par le Comité des finances locales, est majoré de 10 millions d'euros, financés, d'une part, à hauteur de 5 millions d'euros, par la minoration mentionnée au II de l'article L. 3334-3 et, d'autre part, à la même hauteur, par la majoration, opérée à l'alinéa **21**, de la DGF des départements prévue à l'article L. 3334-1.

Les alinéas **23** à **25** visent à ajuster la distribution interne des produits de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au sein de la métropole de Lyon dans le calcul des indicateurs financiers. Le texte propose d'adapter les clefs

de partage de la CVAE perçue sur le territoire de la métropole de Lyon entre le niveau intercommunal et le niveau départemental de manière à tenir compte du transfert de 25 points de CVAE aux régions intervenu en 2017.

L'alinéa **26** précise qu'à compter de 2018, pour l'application des articles L. 3334-1 à L. 3334-7-1 du CGCT qui concernent la DGF des départements, à compter de 2018, les montants de la dotation forfaitaire, de la dotation de péréquation et de la dotation de compensation perçus en 2017 par la collectivité de Corse ainsi que les bases et produits fiscaux des exercices précédant la fusion et relatifs à la collectivité de Corse, correspondent, respectivement, à la somme des montants, bases et produits relatifs aux départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud.

L'alinéa **27** dispose, qu'à compter de 2018, le prélèvement opéré en 2017 en application du huitième alinéa de l'article L. 4332-7 du CGCT dans sa version en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017 est reconduit chaque année. En 2017, la région Corse a fait l'objet d'un prélèvement sur la fiscalité. Par ailleurs, pour deux autres régions, l'application de la CRFP aurait conduit à diminuer la dotation forfaitaire en deçà du montant constitutionnellement garanti correspondant à 95 % de la dotation globale de décentralisation (DGD) intégrée dans la DGF des régions en 2004. Une partie de leur contribution est donc acquittée sous la forme d'un prélèvement sur la fiscalité qui s'est élevé à 4 074 458 euros en 2017. Il s'agit, à l'instar de ce que prévoit l'alinéa 15 pour les communes, de pérenniser le prélèvement sur la fiscalité de ces régions.

L'alinéa **28** vise abonder à hauteur de 1 million d'euros, par une part de la DGF du bloc communal, le Fonds d'aide au logement d'urgence (FARU) dont l'objet est d'accorder des aides financières aux communes ou à des établissements publics locaux pour assurer le logement d'urgence. Le FARU a été institué pour la période de 2006 à 2020 et figure à l'article L. 2335-15 du CGCT.

Le FARU peut accorder des aides financières aux communes ou aux établissements publics locaux pour assurer pendant une période maximale de 6 mois le logement d'urgence ou le logement temporaire de personnes occupant des locaux représentant un danger pour leur santé ou leur sécurité et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un ordre d'évacuation.

Selon l'évaluation préalable du PLF, l'abondement du FARU est indispensable pour pouvoir financer les entités susceptibles de bénéficier des aides en 2018. Le FARU connaît en effet un rythme de consommation très élevé qui s'explique par la poursuite de sa mobilisation dans le cadre de situations exceptionnelles, comme ce fut le cas pour la Guyane en janvier 2017. Le niveau des crédits, qui atteindra 1,4 million d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2018, risque d'être insuffisant pour soutenir le rythme actuel de consommation, qui s'établit environ à 1,6 million d'euros par an.

### *Article 61*

## **Modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale**

Le présent article traite de différents mécanismes de péréquation horizontale mis en place afin de réduire les inégalités de ressources entre collectivités territoriales, parmi lesquels le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et le fonds régional de péréquation des ressources des régions, ou encore le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD).

### **FPIC**

Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Il constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal et repose sur la notion d'ensemble intercommunal, composé d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et de ses communes membres. La loi de finances pour 2012 prévoyait une montée en charge progressive pour atteindre 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales à partir de 2016, soit plus de 1 milliard d'euros. Cette montée en charge a été successivement décalée d'une année par les précédentes lois de finances.

Le mécanisme du FPIC consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

Le récent rapport du Gouvernement relatif au fonds, en application de l'article 166 de la loi de finances pour 2016 <sup>(1)</sup>, démontre que le FPIC est un puissant instrument de rééquilibrage des ressources entre les collectivités tout en étant soutenable pour les territoires contributeurs.

### **Fonds de péréquation des ressources de CVAE**

À la suite de la réforme de la fiscalité directe locale, le législateur a souhaité créer deux dispositifs de péréquation des ressources de CVAE, l'un pour les départements, l'autre pour les régions (article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010). Ces deux dispositifs ont été profondément modifiés par la loi de finances pour 2013.

Le fonds pour les départements est alimenté par deux types de prélèvements sur la CVAE : un premier sur stock, un second sur flux. Ces sommes

---

*(1) Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Rapport relatif au FPIC en application de l'article 166 de la loi de finances pour 2016 (octobre 2017).*

sont reversées aux départements les moins favorisés, classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, tenant compte du potentiel fiscal par habitant, du revenu moyen par habitant, du nombre de bénéficiaires du RSA et du nombre de personnes de plus de 75 ans. Le montant total des ressources du fonds s'élève à 89 millions d'euros en 2017. Le fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse a pour objectif de faire converger les taux de croissance régionaux des ressources perçues par les régions et issues de la suppression de la taxe professionnelle (CVAE, IFR, DCRTP, FNGIR) vers la moyenne nationale. Les régions qui connaissent une croissance de leurs ressources supérieure à la moyenne sont contributrices (quatre régions métropolitaines en 2017), les autres bénéficient d'un reversement. Le montant des ressources du fonds s'élève à 84 millions d'euros en 2017.

Les alinéas 1 à 7 concernent le FPIC.

Les alinéas 2 et 3 modifient, à l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition relative à la montée en charge des ressources du FPIC dont la rédaction est issue de l'article 143 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

La rédaction en vigueur prévoit qu'après avoir été fixées à 150, 360, 570 et 780 millions d'euros en 2012, 2013, 2014 et 2015 puis à 1 milliard d'euros en 2016 et 2017, les ressources du fonds sont fixées à 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre à compter de 2018.

La rédaction proposée par le **présent article** propose de fixer le montant des ressources du fonds à compter de 2018 au niveau de 2016 et 2017, soit 1 milliard d'euros. Cette disposition s'inscrit dans le sens d'une stabilité des dotations et plus généralement des ressources des collectivités locales voulue par le Gouvernement.

Les alinéas 4 à 7 concernent les garanties de sortie accordées aux EPCI perdant leurs attributions au titre du FPIC.

Afin de prévenir les effets de seuil induits par la recombinaison de la **carte intercommunale** pour certains EPCI, la LFI pour 2017 a prévu un mécanisme de garantie consistant à attribuer à un territoire ayant perdu l'éligibilité au dispositif une attribution dégressive sur trois ans. Celui-ci perçoit une attribution égale à 90 % en 2017, 75 % en 2018, puis 50 % en 2019 du reversement perçu en 2016. Cette disposition s'ajoutant à une garantie de droit commun fixée, elle, à 50 %, il a été décidé d'étendre le bénéfice d'une couverture à 90 % à l'ensemble des territoires ayant perçu un montant en 2016. Ce choix a permis d'unifier le régime de garantie en 2017 à hauteur de 90 % du montant 2016. Il en résulte que les territoires ayant perçu une garantie à 90 % l'année dernière bénéficieraient en 2018 de 75 % des montants 2016 tandis que les territoires sortant en 2018 auraient, eux, une garantie de droit commun à 50 % du montant 2017.

D'autre part, pour déterminer le montant perçu en 2016 sur le périmètre du nouvel EPCI, une quote-part communale du montant 2016 perçu par l'ensemble intercommunal est calculée en fonction de la population DGF et de l'inverse du potentiel financier des communes puis agrégée au niveau de l'ensemble intercommunal de 2017.

Cette solution, favorable aux collectivités, permet d'unifier les régimes mais induit, par ailleurs, des complexités supplémentaires dans la répartition dans la mesure où il serait nécessaire de « repérimétrer » à la fois les attributions 2016 et celles de 2017 au périmètre 2018 pour distinguer les deux régimes en vigueur.

En 2018, l'enjeu consiste donc à unifier les systèmes de garantie pour l'ensemble des territoires tout en préservant le mécanisme de garantie dégressif de 2017. La méthode retenue, qui octroie un léger bonus aux EPCI exclus du reversement en 2017, permet de garantir les montants découlant du premier système de garantie, d'unifier les régimes de garantie et de sortir en deux ans du système transitoire prévu pour limiter les effets de la nouvelle carte intercommunale.

L'alinéa **6** prévoit qu'en 2018, les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre qui cessent d'être éligibles au reversement des ressources du FPIC, ou qui ont perçu une garantie en 2017 et qui restent inéligibles en 2018, perçoivent à titre de garantie une attribution égale à **85 % du reversement perçu par l'ensemble intercommunal en 2017 (au lieu de 75 % des montants 2016)**.

Il prévoit également qu'en 2019, les entités mentionnées ci-dessus qui cessent d'être éligibles au reversement des ressources du FPIC ou qui ont perçu une garantie en 2018 et qui restent inéligibles en 2019 perçoivent, à titre de garantie, une attribution égale à **70 % du reversement perçu par l'ensemble intercommunal en 2018 (au lieu de 50 % des montants 2016)**.

Dans le même souci de simplification, l'alinéa **7** précise que la quote-part communale de l'attribution perçue par l'ensemble intercommunal qui est calculée en fonction de l'insuffisance du potentiel financier par habitant des communes mentionné au IV de l'article L. 2334-4 et de leur population définie à l'article L. 2334-2 s'apprécie au périmètre de l'année précédente.

Les alinéas **8 à 14** concernent le fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Jusqu'en 2016, les départements et les régions percevaient respectivement 48,5 points et 25 points de CVAE. À compter de 2017, ces quanta s'établissent à 23,5 points pour les départements et à 50 points pour les régions.

L'article L. 3335-1 du CGCT institue un fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements abondé par trois prélèvements :

– un premier prélèvement sur le « stock », calculé pour atteindre un montant de 60 millions d'euros, est réparti entre les départements en fonction de l'écart relatif entre le montant par habitant de CVAE perçu par le département l'année précédant la répartition, d'une part, et 90 % du montant par habitant de CVAE perçu par l'ensemble des départements, d'autre part. Ce prélèvement est plafonné, pour un département contributeur, à 2 % du produit de CVAE perçu au cours de l'année précédente ;

– un deuxième prélèvement sur le « flux », calculé en fonction du rapport entre le produit total de CVAE perçu par l'ensemble des départements l'année précédant la répartition et celui perçu par l'ensemble des départements au cours de la pénultième année. Sont contributeurs en année n les départements qui enregistrent une progression de leur produit de CVAE entre n-2 et n-1. Le montant de ce prélèvement est plafonné, pour un département contributeur, à 1 % du produit de CVAE perçu au cours de l'année précédente ;

– une « contribution minimale » égale à 3 % du produit de CVAE perçu l'année précédant la répartition pour les départements dont le montant par habitant de CVAE perçu l'année précédente est plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale, c'est-à-dire sur l'évolution de la CVAE perçue par le département entre n-2 et n-1, plafonné à 1 % du produit de CVAE perçu en n-1.

Ce transfert entre départements et régions a un effet perturbateur sur le prélèvement sur le « stock » du fonds départemental de péréquation de la CVAE. En maintenant inchangées ces conditions en 2018, les 23 départements contributeurs verraient leur prélèvement plafonné sans qu'il soit possible d'atteindre 60 millions d'euros (2 % de la CVAE des 23 départements prélevés s'élèvent à 47,5 millions d'euros). C'est la raison pour laquelle il convient d'ajuster le fonctionnement du prélèvement sur le « stock » afin de le rendre compatible avec le transfert de CVAE tout en stabilisant le niveau du fonds puisque la moitié des départements sont éligibles de droit au reversement.

Les alinéas 9 et 10 modifient l'article L. 3335-1 du CGCT pour porter à 30 millions d'euros le montant du premier prélèvement sur le « stock ».

Il est en effet nécessaire de ramener à 30 millions d'euros les ressources du fonds (contre 60 millions d'euros en 2017) de manière à tenir compte du fait que les départements ne perçoivent plus que la moitié de la CVAE auparavant perçue.

L'alinéa 12 pose la formule de calcul pour 2018 du produit de CVAE perçu par le département au cours de la pénultième année. Il est nécessaire de retraiter les montants de CVAE perçus par les départements en 2016 du montant

transféré aux régions afin de pouvoir disposer de valeurs comparables pour permettre le fonctionnement du prélèvement sur flux qui fait appel à deux millésimes de CVAE. Cette modification neutralise les effets du transfert de CVAE dans les modalités de calcul.

Dans l'optique de conserver au fonds une dimension péréquatrice importante, l'alinéa **13** relève le plafond du prélèvement sur flux de 1 % à 2 % de la CVAE perçue l'année précédente.

Dans le même esprit, l'alinéa **14** relève la contribution minimale des départements trois fois mieux dotés que la moyenne de 3 % à 4 % de leur stock de CVAE. Ce dernier ajustement est cohérent avec le relèvement du plafond sur flux à 2 % : de cette manière, un département extrêmement riche ne pourra pas contribuer moins qu'un département moyennement riche mais dont la CVAE aurait fortement progressé sur deux ans.

Concernant le **fonds de péréquation des ressources des régions**, la mesure proposée consiste à diviser par deux le montant de CVAE pris en compte l'année précédente pour chaque région à compter de la répartition 2018. Cet ajustement est d'application simple et permet de maintenir les équilibres du fonds en comparant des paniers de ressources stabilisés. L'effet du transfert est donc neutralisé.

L'alinéa **15** institue un mécanisme de rectification des régularisations effectuées au titre de l'année précédant la répartition annuelle du fonds de solidarité en faveur des départements (FSD), qu'elles concernent les prélèvements ou les attributions. Le montant à régulariser au titre de l'année précédente serait imputé sur la masse prélevée l'année de la répartition concernée avant répartition aux départements éligibles.

Ce mécanisme vient combler une lacune dans la gestion du FSD.

L'article L. 3335-3 du CGCT a institué, à compter de 2014, un fonds de solidarité en faveur des départements. Ce fonds est alimenté par un prélèvement égal à 0,35 % du montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements, l'année précédant celle de la répartition. Pour chaque département, la somme des prélèvements opérés au titre du FSD et du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux prévu par l'article L. 3335-2 du CGCT ne peut excéder 12 % du produit des droits de mutation à titre onéreux perçu par le département l'année précédant celle de la répartition. Le législateur n'avait pas prévu de mécanisme permettant de rectifier une attribution perçue au titre du FSD comme il en existe sur l'ensemble des autres fonds de péréquation. Aussi est-il actuellement impossible de régulariser le montant prélevé et attribué à un département à la suite – par exemple – d'une erreur dans la transmission d'une donnée.



Les alinéas 16 et **17** modifient l'article L. 4332-9 du CGCT pour limiter à la moitié de la CVAE la part prise en compte pour le calcul du panier de ressources.

L'article L. 4332-9 du CGCT institue un fonds de péréquation des régions dont l'objectif est de faire converger vers la moyenne nationale les taux de croissance régionaux des ressources perçues par les régions et issues de la suppression de la taxe professionnelle, soit la CVAE, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et, le cas échéant, le reversement au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources régionales (FNGIR).

Une région métropolitaine est contributrice si la différence entre les ressources précitées de l'année précédant la répartition et celles perçues par les régions en 2011 multipliées par le taux de croissance cumulé pour l'ensemble des régions françaises de 2011 à l'année de répartition est positive. Le montant du prélèvement de la région est égal à cet écart.

L'équilibre de ce fonds repose en partie sur le fait que la CVAE, ressource extrêmement volatile et hétérogène entre régions, constitue une part déterminante mais pas prépondérante des recettes régionales.

Les conséquences du transfert de CVAE ne sont pas soutenables compte tenu de son incidence sur le prélèvement des régions les plus dynamiques (certaines régions telles que les régions Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes pourraient être concernées par une hausse de 1 000 %), creusant des écarts significatifs avec le panier de ressources moyen des autres régions. La mesure proposée consiste à diviser par deux le montant de CVAE pris en compte l'année précédente pour chaque région à compter de la répartition 2018. Cet ajustement est d'application simple et permet de maintenir les équilibres du fonds en comparant des paniers de ressources stabilisés. L'effet du transfert est donc neutralisé.

L'alinéa **18** tire les conséquences du regroupement des deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud ainsi que de la collectivité territoriale de Corse au sein de la collectivité de Corse, collectivité territoriale unique, qui intervient au 1<sup>er</sup> janvier 2018. La création de cette collectivité nécessite d'explicitier les modalités de calcul des fonds de péréquation à la situation de cette nouvelle collectivité. Cet alinéa précise que les valeurs relatives à l'année précédant la répartition ou à un exercice antérieur correspondent, pour la collectivité de Corse, à la somme des valeurs constatées pour les deux départements de la fusion desquels elle est issue.

## Article 62

### Revalorisation de la dotation pour les titres sécurisés

Depuis 2008, les communes participent à la délivrance des passeports au moyen d'un dispositif de recueil installé en mairie et mis à leur disposition par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Ces dispositifs permettent de recueillir et d'enregistrer de manière sécurisée les empreintes digitales du demandeur. Pour tenir compte des charges résultant de cette mission accomplie par les maires au nom de l'État, les communes équipées de tels dispositifs de recueil bénéficient d'une dotation spécifique, la dotation pour les titres sécurisés (DTS), dont le montant s'élève à 18 millions d'euros en 2017.

La réforme du mode de délivrance des cartes nationales d'identité mise en œuvre par le Gouvernement en 2017 dans le cadre du plan « préfectures nouvelles générations » (PPNG) a consisté à étendre ce mode opératoire au traitement des demandes de cartes nationales d'identité, dans l'optique d'une sécurisation renforcée des titres délivrés et du renforcement de la lutte contre la fraude. Dans le cadre défini par le décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016, le dépôt d'une demande de carte nationale d'identité doit désormais être effectué dans l'une des 3 600 mairies équipées d'un dispositif de recueil.

Les communes équipées de tels dispositifs, dont le nombre a augmenté à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme, accueillent des demandeurs non-résidents. Il en résulte, pour ces communes, une augmentation des flux d'usagers, ainsi que des volumes de demandes à traiter.

C'est pourquoi le **présent article** propose d'accompagner financièrement ces communes en faisant évoluer les règles relatives à la dotation pour les titres sécurisés, de deux manières :

– une hausse du forfait unitaire pour chaque dispositif de recueil de 5 030 euros à 8 580 euros ;

– la majoration de 3 550 euros pour les communes dont les dispositifs ont un taux de recueil de demandes de titres supérieur à la moitié du taux d'utilisation nominal, soit 1 875 titres par an. D'après une simulation réalisée sur la base du nombre de demandes de titres par station sur les cinq premiers mois de l'année 2017, 1 394 stations seraient concernées.

Par ailleurs, la révision du montant de la dotation vise également à prendre en compte l'élargissement du dispositif aux demandes de titres de cartes nationales d'identité, prévu dans le PPNG.

Ainsi, 278 stations d'enregistrement nouvelles ont été installées en 2016 et 2017 et 250 stations supplémentaires sont prévues entre 2017 et 2018.

Le coût budgétaire pour l'État a été évalué sur la base des éléments suivants :

– 13 millions d’euros au titre de la majoration de 3 550 euros du forfait pour les 3 650 stations d’enregistrement déjà en fonctionnement avant la réforme ;

– 2,4 millions d’euros au titre du forfait de 8 580 euros des 278 stations d’enregistrement déployées en 2016 et 2017 ;

– 1,1 million d’euros au titre du forfait de 8 580 euros des 125 stations d’enregistrement supplémentaires déployées courant 2017 ;

– 5 millions d’euros au titre du forfait complémentaire de 3 550 euros des communes dont les stations d’enregistrement connaissent le plus fort taux d’utilisation. Ce montant est attribué par station, et non par commune. Sur la base du taux d’utilisation constaté sur les cinq premiers mois de l’année 2017 sur les stations en fonctionnement à cette période, *a minima* 1 000 stations seraient concernées. Les simulations effectuées sur la base des cinq premiers mois d’utilisation en 2017 évaluent ce nombre à 1 394, soit un surcoût de près de 5 millions d’euros.

\*  
\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, et de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur (voir le compte rendu de la commission élargie du 9 novembre 2017 à 15 heures <sup>(1)</sup>), la commission examine les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, le compte spécial Avances aux collectivités territoriales, et les articles 58 à 62, rattachés.*

### **Article 29 et état B : Crédits du budget général**

*La commission examine l'amendement II-CF586 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Le Président de la République a dit avoir entendu l'appel des maires et des acteurs de la politique de la ville, mais cela ne se concrétise pas dans le projet de loi de finances. Cet amendement vise à majorer les crédits de la dotation politique de la ville (DPV) pour porter les crédits de paiement qui sont de 101,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) 2018 au même montant que celui prévu pour les autorisations d'engagement soit 150 millions d'euros.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Avis défavorable. Pour cette année, les crédits de paiement sont suffisants pour aboutir à ce qui est prévu.

**M. François Pupponi.** Le gouvernement affiche 150 millions d'euros pour la DPV mais n'en inscrit que 100. Certes, les préfets ont décidé de ne pas dépenser la totalité des crédits de la DPV l'année dernière mais vous ne pouvez pas dire que vous mettez 150 millions d'euros pour les communes de banlieue.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Les crédits de paiement n'ont pas tous été consommés l'année dernière, cela correspondra bien à 150 millions d'euros.

*La commission rejette l'amendement II-CF586.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF578 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Je propose que l'on investisse réellement ce que l'on promet aux villes de banlieue, en prévoyant bien 150 millions de crédits de paiement pour la DPV.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement II-CF578.*

*Sur l'avis favorable de MM. Christophe Jerretie et Jean-René Cazeneuve, rapporteurs spéciaux, la commission adopte les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du compte spécial Avances aux collectivités territoriales.*

\*

---

<sup>(1)</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/)

## **Avant l'article 58**

*La commission examine l'amendement II-DN41 de M. Damien Abad.*

**M. Damien Abad.** Cet amendement concerne les départements qui ont constaté une perte de produit consécutive à l'application de l'abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs sociaux signataires d'un contrat de ville situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il n'y a plus de compensation de l'État pour les départements et seul le bloc communal resterait concerné par la compensation de l'abattement. Il est prévu à travers cet amendement d'aligner le bloc départemental sur le bloc communal puisque cela correspond à une perte de 39 millions d'euros pour les départements en 2016. Le bloc communal bénéficie de cet abattement jusqu'en 2020. Rien ne justifie qu'un traitement distinct soit appliqué aux départements.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** C'est un avis défavorable mais il nous faudra revoir ce point plus en détail pour mieux comprendre votre proposition.

*La commission rejette l'amendement II-DN41.*

**Article 58 : Automatisation du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée**

*La commission adopte l'article 58 sans modification.*

**Article 59 : Dotation de soutien à l'investissement local**

*La commission examine les amendements identiques II-AC63 de Mme Annie Genevard et II-CF250 de Mme Véronique Louwagie.*

**Mme Annie Genevard.** Cet amendement porte sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) qui est composée de deux enveloppes : une enveloppe dédiée aux grandes priorités d'investissement et une seconde attribuée en contrepartie de la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Or, cette disposition contrevient au principe constitutionnel de l'autonomie de gestion des collectivités locales. C'est la raison pour laquelle, il est proposé que la DSIL ne soit composée que d'une seule enveloppe dédiée aux grandes priorités d'investissement, avec la possibilité d'affecter 10 % de façon dérogatoire aux dépenses de fonctionnement, par exemple pour des études préalables.

**Mme Véronique Louwagie.** Il faut laisser des libertés aux collectivités territoriales. Si on veut les soutenir de manière efficace, il faut laisser aux élus la possibilité de faire preuve de discernement dans leurs choix d'investissement.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Un amendement du rapporteur général Joël Giraud pourrait répondre à vos préoccupations. Je vous propose donc de retirer ces amendements. Si tel n'est pas le cas, mon avis sera défavorable.

*La commission examine donc l'amendement II-CF718 de M. Joël Giraud, rapporteur général.*

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Cet amendement propose que les 50 millions d'euros de la seconde part de la DSIL soient transférés en crédits de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Ils seront donc attribués au niveau départemental après avis des commissions DETR et correspondront ainsi mieux aux besoins de financement des

communes. Je pense donc que cet amendement peut satisfaire les auteurs des précédents amendements.

**Mme Annie Genevard.** Je ne suis que partiellement satisfaite car les élus locaux n'ont pas d'autonomie. Nous retirons nos amendements car cela satisfait une partie de notre demande mais nous aimerions que la composition de la DETR laisse une place plus importante aux parlementaires.

**Mme Christine Pires Beaune.** Ces 50 millions d'euros du fonds de modernisation vont-ils rejoindre l'enveloppe globale de la DETR ou vont-ils former une enveloppe au sein de la DETR, ce qui était quand même la conclusion de notre groupe de travail ?

**M. le rapporteur général.** Suivant l'arbitrage du Gouvernement, il ne s'agit pas d'une enveloppe indépendante mais d'un abondement des crédits de la DETR à hauteur de 50 millions d'euros avec des conséquences bénéfiques sur un grand nombre de départements comprenant des communes rurales. Le niveau moyen est de 500 000 euros de plus sur la DETR, avec des montants qui peuvent aller jusqu'à 892 000 euros de DETR pour le département le mieux doté.

**M. Jean-Louis Bricout.** Je m'inquiète de la réaffectation de 50 millions d'euros provenant de l'ancienne enveloppe parlementaire à la DETR. La réserve parlementaire permettait de financer des projets en plus de la DETR, pour aider les plus petites communes. On ne s'y retrouve pas complètement.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Je m'inquiète du fait qu'il existe beaucoup de petites communes qui ne sont pas éligibles à la DETR et qui ne peuvent donc pas passer devant les commissions d'attribution de cette dotation. Si l'enveloppe n'est pas indépendante, elles sont exclues de fait du nouveau dispositif. Ma seconde crainte porte sur le fait que la diminution de l'enveloppe globale de la DETR, ne conduise à une diminution en proportion de cette enveloppe. Il me semblait qu'un consensus s'était créé pour que cette enveloppe indépendante soit sanctuarisée et je vois que la conclusion est toute autre.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Nous avons un objectif de simplification à tenir qui va à l'encontre de la formation de deux enveloppes distinctes. De plus, nous ne voulons pas recréer la réserve parlementaire. Notre objectif est que ce soit les élus qui aient une autonomie de gestion de ces montants, au plus proche du terrain.

**M. le rapporteur général.** J'ai défendu la position du groupe de travail. Le compromis avec le Gouvernement est intéressant car ce sont 50 millions d'euros supplémentaires. Nous avons négocié avec le ministre de l'intérieur une refonte de la circulaire qui permettra de signaler que les projets de petite ampleur pourront être pris en compte.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je veux remercier le rapporteur général et mes collègues du groupe de travail pour leurs efforts, mais je trouve dommage d'être arrivé à un consensus transpartisan pour avoir ce résultat là aujourd'hui.

*Les amendements II-AC63 et II-CF250 sont retirés et la commission adopte l'amendement II-CF718. En conséquence, les amendements II-CF406 de M. Nicolas Forissier et II-CE84 de M. Julien Dive tombent.*

*Puis la commission examine l'amendement II-CF719 de M. Joël Giraud, rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** Concernant les contrats de ruralité, les sommes annoncées à hauteur de 45 millions d'euros ne permettent pas d'assurer la totalité des crédits de paiement correspondant aux autorisations d'engagement des contrats de ruralité. Cet amendement a pour but de doubler l'enveloppe au sein de la DSIL, donc à enveloppe constante. Le ministre nous éclairera de manière précise sur la façon dont seront gérés ces contrats mais je souhaite que cet amendement ouvre le dialogue.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Avis favorable.

**M. Jean-Louis Bricout.** Je me réjouis de l'abondement de crédits vers les contrats de ruralité avec des crédits réellement fléchés. Nous avons eu la triste expérience des contrats bourgs-centres qui faisaient appel à des subventions de droit commun noyées parmi d'autres subventions. Je souhaite donc que vous nous précisiez la répartition et les garanties apportées au fléchage.

**Mme Christine Pires Beaune.** Monsieur le président, je voudrais que vous vous engagiez à demander l'utilisation de la DSIL en 2017 et que la commission des finances soit destinataire de la répartition de ce fonds. En effet, l'année dernière, ce fonds possédait plusieurs enveloppes : une de 150 millions d'euros réservés aux métropoles, une autre de 440 millions d'euros au sein de laquelle les métropoles pouvaient encore émarger. S'il y a des nouvelles métropoles, il faudra que les crédits les concernant soient mis à part pour que la DSIL globale ne subisse pas de diminution.

**M. le président Éric Woerth.** Je suis d'accord avec vous, nous auditionnerons le ministre à ce sujet.

*La commission adopte l'amendement II-CF719.*

*Puis elle examine en discussion commune les amendements II-DN44, II-DN43 et II-DN45 de M. Damien Abad.*

**M. Damien Abad.** Ces trois amendements concernent la commission DETR. Le premier vise à ce qu'elle rende un avis décisionnel à la majorité des trois cinquièmes dès le premier euro dépensé, sans aucun seuil minimum. Le deuxième vise à ce qu'y soient représentés les députés et les sénateurs dont les circonscriptions se trouvent dans le département. Le troisième vise à ce qu'il y ait un représentant du conseil départemental qui est pour l'instant totalement absent de cette commission. Je souhaite également souligner un point important : j'ai entendu le souhait du ministre de ne pas déséquilibrer les commissions DETR en y faisant venir tous les parlementaires. Mais alors sur quel critère va-t-on choisir les deux députés et les deux sénateurs dans les territoires où il y a plus de quatre parlementaires ? Il faut associer l'ensemble de la représentation nationale à ce sujet important. Ce sera compliqué pour le président de groupe de choisir entre ses collègues dans le département.

**M. le président Éric Woerth.** Ils n'ont aucunement envie de faire ce choix

**Mme Christine Pires Beaune.** Je ne comprends pas pourquoi tous les parlementaires ne sont pas invités sans voix délibérative ; de toute façon très peu iront à ces réunions et c'est déjà comme cela que nous procédons pour la commission départementale de coopération intercommunale.

**M. le président Éric Woerth.** Je vous invite à reposer la question en séance publique. Nous pourrions, en effet, être observateurs.



**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Avis défavorable mais nous sommes tous attentifs à ce que les parlementaires aient les informations. Lorsqu'il y a quatre parlementaires dans un département cela ne poserait pas de problème mais s'il y en a vingt-cinq ? On serait face à des problématiques de gouvernance et de séparation des pouvoirs s'il y a plus de parlementaires que d'élus locaux. Il faut éviter de complètement modifier les commissions DETR qui globalement fonctionnent correctement.

**M. Damien Abad.** Il faudra me préciser les départements où il y a vingt-cinq parlementaires. Il faut au moins que les parlementaires puissent être associés, c'est important.

*La commission rejette successivement les amendements II-DN44, II-DN43 et II-DN45.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF565 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement vise à confier la répartition de la DSIL au préfet de département avec la même commission que pour la DETR, car pour des grandes régions comme par exemple Nouvelle-Aquitaine ou Auvergne-Rhône-Alpes, il sera impossible de simplement comprendre les projets proposés qui correspondent à des enjeux locaux.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** C'est une idée intéressante. Le choix a été que la DSIL reste au préfet de région qui est l'échelon de tête en matière économique et d'aménagement du territoire. Nous poserons la question au ministre, mais avis défavorable pour l'instant.

**M. Jean-Louis Bricout.** Se pose la question de la ventilation de ces fonds par département ou par régions ? Il faut que nous ayons une visibilité.

*La commission rejette l'amendement II-CF565.*

*L'amendement II-CF564 de Mme Christine Pires Beaune est retiré.*

*La commission examine les amendements identiques II-CF249 de Mme Véronique Louwagie, II-CF509 de M. Benoit Simian et II-DN28 de M. Marc Fesneau.*

**Mme Véronique Louwagie.** Cet amendement vise à prévoir pour l'attribution de la DSIL un dispositif équivalent à celui qui existe avec la commission DETR. Une commission composée d'élus se prononcerait sur les dispositifs et les investissements qui peuvent recueillir le soutien de la DSIL. C'est important et cela permettrait d'associer les parlementaires.

**M. Benoit Simian.** Dans le même esprit, cet amendement vise à défendre davantage de dialogue et de transparence pour l'attribution de la DSIL. Cette commission pourrait être composée de maires, de présidents d'intercommunalités et éventuellement de parlementaires sur le même modèle que la DETR.

**Mme Sarah El Haïry.** Nous sommes dans la continuité de ce qui a été dit. Nous souhaitons un modèle similaire à celui de la DETR pour plus de transparence et de dialogue. Aujourd'hui aucune transparence n'est obligatoire sachant que la DETR fonctionne plutôt bien on aimerait élargir son mode de fonctionnement à la DSIL, surtout au regard du montant de cette dernière.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** La DSIL est un fonds réparti à l'échelon régional et dédié à des aménagements importants. Cela pose une question en effet et il faudra voir avec le ministre mais j'émetts un avis défavorable à ce stade.

**M. le président Éric Woerth.** Nous sommes sur un sujet difficile : les parlementaires veulent être associés avec les élus locaux aux choix des aides aux investissements. Et on voit bien que c'est le préfet qui a la main.

*La commission rejette les amendements II-CF249, II-CF509 et II-DN28.*

*La commission examine l'amendement II-DN46 de M. Damien Abad.*

**M. Damien Abad.** Il s'agit d'une demande de rapport sur l'impact et la nécessité du maintien et de l'évolution du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) pour voir notamment comment on peut y associer les parlementaires.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Avis défavorable.

*L'amendement II-DN46 est retiré.*

*La commission adopte l'article 59, modifié.*

#### **Après l'article 59**

*La commission examine l'amendement II-CF728 de MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux, qui fait l'objet du sous-amendement II-CF729 de M. Joël Giraud, rapporteur général.*

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Cet amendement vise à baisser le seuil en deçà duquel les dossiers sont examinés par les commissions DETR pour le faire passer de 150 000 à 50 000 euros.

**M. le rapporteur général.** Je propose de fixer ce seuil à 100 000 euros au lieu de 150 000 parce qu'il y a un compromis possible avec le gouvernement sur cette somme. C'est déjà très bien de descendre à 100 000. Ces 100 000 euros concernent l'assiette de la subvention.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Favorable au sous-amendement.

**Mme Christine Pires Beaune.** Sous réserve de vérification, l'exposé des motifs est inexact. Aujourd'hui les commissions DETR examinent les dossiers dont la subvention est supérieure à 150 000 euros ce qui veut dire qu'ils examinent 3 % des dossiers soumis à la DETR.

**M. le président Éric Woerth.** Il y a une ambiguïté qu'il faudrait éclaircir.

*L'amendement II-CF728 est retiré et le sous-amendement II-CF729 tombe.*

*La commission examine en discussion commune les amendements II-DN32, II-DN31, II-DN29 et II-DN30 de M. Marc Fesneau.*

**Mme Sarah El Haïry.** Il faut permettre aux parlementaires d'être dans les commissions DETR. Nous avons proposé quatre amendements du plus idéal au plus réaliste pour montrer à quel point le sujet est important. L'amendement II-DN32 prévoit la présence

de tous les parlementaires pour toutes les subventions. Pour l'amendement II-DN31, il s'agit de tous les parlementaires pour les dossiers au-dessus de 150 000 euros. Par l'amendement II-DN29 on descend à 100 000 pour le seuil. Par l'amendement II-DN30, nous souhaitons que l'ensemble des parlementaires soient informés mais que seulement quatre participent à la commission avec le seuil de 150 000 euros. Le message principal demeure que l'ensemble des parlementaires puissent accéder à l'information.

**M. le président Éric Woerth.** On retrouve la même ambiguïté sur les 150 000 euros « *au titre de* » mais on a le sentiment qu'il s'agit bien de la subvention et non du niveau global des travaux subventionnés.

**Mme Sarah El Haïry.** Il y a une ambiguïté parce que d'un département à l'autre cette limite existe ou n'existe pas.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** 150 000 euros, c'est le montant des subventions. C'est pour cela qu'il faut vraiment baisser le seuil.

**M. le président Éric Woerth.** Il faudrait peut-être indiquer l'assiette du subventionnement plutôt que le montant de la subvention elle-même ; à ce moment-là on toucherait plus d'investissements.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Aujourd'hui les commissions DETR fonctionnent. Changer leur mode de fonctionnement n'est pas une bonne idée. En descendant le seuil on risque de les asphyxier ; si on doit augmenter le nombre de parlementaires, cela sera la même chose. Avis défavorable.

**M. Jean-Paul Mattei.** J'ai du mal à comprendre ce blocage sur la présence des parlementaires. À la limite qu'ils n'aient pas le droit de vote mais au moins qu'ils puissent y assister avec un avis consultatif.

**M. François Pupponi.** Je rappelle que la majorité actuelle avait dénoncé le clientélisme qui aurait résulté de la réserve parlementaire, ce qui était faux car tout était public et transparent. Maintenant, quelques-uns vont distribuer les subventions dans le département et ils vont faire de la politique. Je déclare publiquement ici qu'il y a des associations de ma circonscription qui ont déjà été contactées par des députés La République en Marche qui leur ont affirmé « on va vous donner des subventions, dites-nous ce que vous voulez ». Je donnerai des noms. Quel est ce fonctionnement que l'on met en place dans lequel certains ont le droit d'attribuer des subventions sur le dos des autres !

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Votre propos est excessif. La réserve parlementaire est supprimée. De ce point de vue, toutes les commissions seraient à remettre en question. C'est à nous de créer l'impartialité. Si certains ont ce genre d'attitude, nous traiterons le problème.

*La commission rejette successivement les amendements II-DN32, II-DN31, II-DN29 et II-DN30.*

#### **Article 60 : Répartition de la dotation globale de fonctionnement**

*La commission examine l'amendement II-CF715 rect. de MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux.*

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Un ensemble de communes qui aurait déjà bénéficié des différents avantages aurait la possibilité avec l'ajout d'une commune supplémentaire de bénéficier de ces mêmes avantages. Nous avons voulu mettre un garde-fou afin d'éviter un effet d'aubaine pour les métropoles en limitant à 2 000 habitants la taille des communes supplémentaires.

*La commission adopte l'amendement II-CF715 rectifié.*

*La commission examine en discussion commune les amendements II-CF720 de M. Joël Giraud, rapporteur général, et II-CF566 et II-CF567 de Mme Christine Pires Beaune.*

**M. le rapporteur général.** Quand une commune nouvelle formée à partir de plusieurs communes compte moins de 1 000 habitants, elle ne bénéficie pas de la DGF bonifiée de 5 %. Ceci freine l'incitation au regroupement des petites communes. Cet amendement supprime donc ce plancher de 1 000 habitants. L'amendement relève également de 10 000 à 15 000 habitants le seuil de population pour bénéficier de cette bonification. Ces dispositions ont été négociées avec le Gouvernement et la direction générale des collectivités locales.

**Mme Christine Pires Beaune.** Mes amendements visent à ne pas remettre en cause les règles adoptées pour la création des communes nouvelles. En ce qui concerne la proposition du rapporteur général, je précise que les planchers et les plafonds visaient à favoriser des vrais regroupements et à limiter les effets d'aubaine.

**M. le président Éric Woerth.** Les élus n'opèrent pas de fusion dans le but de bénéficier de dotations.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Supprimer le plancher va accroître très significativement le nombre des communes nouvelles, ce qui contribue à moderniser notre organisation territoriale. Nous avons un ensemble de dispositifs très innovants en faveur des communes nouvelles qui est conforté et prolongé.

*La commission adopte l'amendement II-CF720. En conséquence, les amendements II-CF566 et II-CF567 tombent.*

*La commission examine en discussion commune les amendements identiques II-CD88 de M. Martial Saddier, II-CF344 de Mme Émilie Bonnard, II-CF552 de M. Xavier Roseren et II-CF663 de Mme Sylvia Pinel, ainsi que l'amendement II-CF384 de Mme Émilie Bonnard.*

**M. Martial Saddier.** Les communes touristiques connaissent des variations de population extrêmement importantes qui conditionnent le dimensionnement de leurs infrastructures même si ces lits ne sont pas occupés toute l'année. Il convient de mieux prendre en compte ces variations de population.

**Mme Émilie Bonnard.** L'observatoire des finances et de la gestion publique locale a établi le fait que les dépenses de fonctionnement par habitant des communes touristiques sont supérieures de 65 % par rapport aux communes de même strate de population DGF. Il faut se rapprocher de la réalité des charges de fonctionnement supportées par ces communes en comptabilisant deux habitants par résidence secondaire.

**M. Xavier Roseren.** Les dotations sont calculées par rapport à la « population DGF » qui comptabilise un habitant par résidence secondaire. Les résidences secondaires

sont de plus en plus souvent réellement occupées par leurs propriétaires, par exemple s'ils exercent leur activité en télétravail ou bien s'ils sont retraités.

**Mme Émilie Bonnard** Je défends également un amendement de repli qui propose de retenir 1,5 habitant par résidence secondaire.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Ces amendements risquent d'engendrer de très fortes iniquités entre les collectivités. De grandes villes touristiques vont bénéficier d'un abondement très important de DGF. De surcroît, même si les communes touristiques ont plus de charges, elles bénéficient aussi de revenus supérieurs. Il ne convient pas de changer les dispositifs actuels. Ne modifions pas des critères qui sont globalement satisfaisants.

**M. le rapporteur général.** Ces amendements soulèvent plusieurs questions dont celle des charges que connaissent les communes touristiques en termes d'équipement et de prise en compte de la population touristique dans la DGF. Il est exact que seules sont prises en compte les résidences secondaires et non les résidences de tourisme. Mettre en place un coefficient multiplicateur aurait cependant des effets considérables pour les grandes villes touristiques. Ces amendements multiplieraient par deux la DGF de la ville de Nice par exemple. Je préconiserai l'élaboration d'un rapport sur la problématique des communes touristiques par mon amendement II-CF722 que nous examinerons ultérieurement. D'autre part, ces communes étaient financées par la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale à laquelle nous avons mis fin. Pour éviter une dotation de solidarité rurale nulle en 2018, je propose un amendement complémentaire pour que la garantie de sortie soit prolongée d'un an dans l'attente de ce rapport.

*La commission rejette les amendements II-CD88, II-CF344, II-CF552 et II-CF663 identiques puis l'amendement II-CF384.*

*La commission examine les amendements identiques II-AC71 de Mme Annie Genevard, II-CE87 de Mme Marie-Noëlle Battistel, II-CF349 de Mme Émilie Bonnard, II-CF676 de Mme Sylvia Pinel et II-DN33 de M. Damien Abad.*

**Mme Annie Genevard.** Nous souhaitons que soient interdites les ponctions sur la fiscalité qui sont opérées lorsque le montant de la DGF n'est pas suffisant pour contribuer au redressement des finances publiques.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Cet amendement vise à appeler l'attention sur les difficultés des communes qui sont fortement impactées par le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et qui ont en plus une DGF négative.

**Mme Emilie Bonnard.** Certaines communes cumulent les désavantages.

**M. Damien Abad.** En effet, c'est la double peine pour les communes touristiques de montagne.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** La DGF négative est la résultante de la contribution des communes au redressement des finances publiques, mais ne pas en tenir compte pour des communes qui sont globalement les plus riches créerait un avantage. C'est donc une mesure de justice, d'équité et de solidarité entre les communes, et mon avis est défavorable.

**M. le président Éric Woerth.** Je ne vois pas où est la justice quand des communes qui ont une DGF négative voient une augmentation de 500 % de leur contribution au FPIC.

Ces communes deviennent pauvres. On ne se mettra pas d'accord sur ce sujet-là parce que ceux qui reçoivent sont plus nombreux que ceux qui payent.

**Mme Annie Genevard.** Ceux qui payent ne sont pas forcément riches, c'est bien là le problème. Ceux qui ont des ressources peuvent également avoir de lourdes charges. Je pense aux communes de montagne qui doivent faire face à des investissements considérables. Soit on considère qu'il y a un sujet et on accepte d'y travailler, soit on ne laisse aux communes contributrices qu'un seul horizon : devenir pauvres à leur tour, ce qui est inacceptable.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Nous allons travailler sur les deux sujets de péréquation, la DGF et le FPIC. Nous avons choisi comme principe de traiter chaque sujet individuellement. L'année prochaine, nous travaillerons sur le FPIC pour avoir quelque chose de plus clair et de plus satisfaisant. Je suis d'accord avec vous, il y a des communes pauvres qui payent le FPIC.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je suis d'accord avec le rapporteur spécial et je suis contre ces amendements. Rappelez-vous que la contribution sur la fiscalité a été mise en place pour introduire de l'équité parce que certaines communes ne contribuaient pas au redressement des comptes publics. Il ne faudrait pas revenir en arrière.

**M. Gilles Carrez.** J'appuie ce que vient de dire Christine Pires Beaune. Nous nous sommes rendu compte il y a deux ou trois ans du problème posé par les communes en DGF négative, parce qu'elles ne payaient plus rien. Je pense à certaines communes d'Île-de-France, extrêmement riches, qui ne contribuaient pas du tout au redressement des finances publiques.

*La commission rejette les amendements II-AC71, II-CE87, II-CF349, II-CF676 et II-DN33.*

**M. le président Éric Woerth.** Nous devons vraiment avoir ce débat, messieurs les rapporteurs.

*La commission examine l'amendement II-CF568 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** L'amendement prévoit une progression de la péréquation pour le bloc communal identique à celle de l'année dernière.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Il ne faudrait pas présenter comme historique le montant de péréquation de l'année dernière. En 2014, l'augmentation de la DSU et de la DSR se montait à 100 millions d'euros. Ces dernières années, les fonds de péréquation ont été augmentés significativement car en parallèle les dotations ont baissé. Ce qui n'est pas le cas cette année : 90 millions d'euros est quand même un montant considérable et supérieur au montant historique. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement II-CF568.*

*Elle est ensuite saisie des amendements identiques II-CF569 de Mme Christine Pires Beaune et II-CF572 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Il faut que les rapporteurs et la majorité prennent conscience de ce qui se passe en matière de politique de la ville. Quand la République va reculer dans ces quartiers, ce sont ses adversaires, et en particulier certains réseaux, qui vont prendre la

place : 100 millions au lieu de 150 sur la DPV, la DSU qui augmente moins que sur les autres années, les compensations qui diminuent les recettes. Vous vous trompez et vous continuez dans l'erreur. Il y a un geste à faire dans ce projet de loi de finances pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Des efforts sont faits pour la ruralité, pour les métropoles mais pas pour les QPV.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Avis défavorable.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Il y a 90 millions d'euros de plus en DSU.

*La commission rejette les amendements II-CF569 et II-CF572.*

*Suivant l'avis défavorable de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial, la commission rejette les amendements identiques II-CF570 de Mme Christine Pires Beaune et II-CF573 de M. François Pupponi*

*La commission examine l'amendement II-CF721 de M. Joël Giraud, rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** Cet amendement propose de prolonger pour l'année 2018 la garantie de sortie attribuée aux communes ayant perdu en 2017 leur éligibilité à la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale (DSR), le temps que soit réalisé le rapport proposé par l'amendement II-CF722 que nous examinerons ensuite.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Cette mesure est évaluée à 900 000 euros. Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement II-CF721.*

*Elle examine l'amendement II-CF697 de M. Joël Giraud, rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** Une bonification de la dotation d'intercommunalité est attribuée aux communautés de communes à fiscalité professionnelle unique qui exercent un certain nombre de compétences, parmi une liste dont le contenu est fixé par la loi. Jusqu'en 2017, il convenait d'exercer au moins six compétences sur une liste de onze au total. À partir de 2018, il faudrait exercer au moins neuf compétences sur une liste de douze. Nous n'aurions alors aucune intercommunalité qui bénéficierait de la dotation bonifiée. Je vous propose donc de descendre à huit compétences ce critère, ce qui permettra d'avoir des intercommunalités éligibles.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement II-CF697, puis l'article 60 modifié.*

**Article additionnel après l'article 60 :** *Sortie progressive du mécanisme de pondération pour le calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle*

*La commission examine en discussion commune les amendements II-CF713 de MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux, II-CF510 du président Éric Woerth et II-CF468 de M. Jean-Noël Barrot.*

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Cet amendement porte sur les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). La question a été fortement débattue les années précédentes. Les SAN ont été transformés en communautés d'agglomération. Ces communautés d'agglomération bénéficient encore d'un mécanisme dérogatoire de pondération du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé. L'année dernière, la loi de finances a mis fin à ce mécanisme, puis une proposition de loi a été adoptée au mois de février 2017. Je propose une sortie progressive : une année de stabilité en 2018, le temps de finaliser les budgets, puis un rythme progressif sur quatre ans. Je pense que cet amendement constitue un compromis intéressant puisque si le Gouvernement propose trois ans, certains députés proposent dix ans et d'autres une sortie dès 2018.

**M. Gilles Carrez.** J'apprécie cette proposition. Les ex-SAN sont rentrés dans le droit commun. Ils ont pour caractéristique d'avoir permis la construction de milliers de logements en une seule génération. Il a fallu construire des équipements et les amortir. Ils ont donc des ressources importantes puisqu'on a réussi à y faire venir des activités mais ils ont également des dettes considérables. Lorsqu'a été mise en place la dotation d'intercommunalité dans le cadre de la loi Chevènement, puis le FPIC, on a veillé à ce que leur potentiel fiscal soit corrigé de leur surendettement. Fin 2016, Christine Pires Beaune, qui était rapporteure spéciale, a souhaité qu'on revienne plus rapidement au droit commun. Avec Dominique Lefebvre, nous avons déposé une proposition de loi qui a été adoptée très rapidement pour donner un an de délai. Dans notre amendement, je propose un délai de dix ans, mais je me rallie bien volontiers à la position de nos rapporteurs spéciaux.

**M. Jean-Paul Mattei.** Nous proposons une prorogation plus courte, mais je retire également mon amendement au profit de celui des rapporteurs.

**Mme Christine Pires Beaune.** Avant que cette discussion ne soit poursuivie en séance, je souhaiterais que tout le monde lise le rapport du Gouvernement. Il prouve que les ex-SAN ont bénéficié d'un régime dérogatoire particulièrement favorable et qu'aujourd'hui certains ont des taux d'endettement inférieurs à celui d'autres communautés d'agglomération. Ce statut dérogatoire a des conséquences considérables sur le FPIC car ce qui n'est pas payé par les uns est toujours payé par les autres.

**M. Gilles Carrez.** On demande encore à ces collectivités d'accueillir des milliers de logements. Dans les cinq communes de région parisienne concernées, nous sommes en zone tendue et s'il n'y avait pas les villes nouvelles pour continuer à mettre à disposition chaque année 2 000 ou 3 000 logements, on serait dans une situation difficile. Tous ceux qui sont élus locaux savent qu'accueillir ces nouvelles familles est tout sauf évident.

**M. le président Éric Woerth.** Je suis sensible à l'argument de Mme Pires Beaune relatif au FPIC.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Effectivement, pour ceux qui n'ont pas lu ce rapport, il montre que ces collectivités ont eu des avantages. Mais elles ne sont pas toutes dans la même situation : certaines ont une épargne brute très favorable, d'autres sont en difficulté, notamment autour de Paris. L'objectif est clairement de trouver un compromis qui fonctionne pour tout le monde. Nous travaillerons l'année prochaine sur le FPIC, ce qui permettra de clore cette question très importante et qui perdure depuis quelques années.

*Les amendements II-CF510 et II-CF468 sont retirés.*

*La commission adopte l'amendement II-CF713.*



**Article additionnel après l'article 60 :** *Rapport du Gouvernement au Parlement sur les modalités de prise en compte dans la répartition des dotations et des fonds de péréquation des charges liées à l'accueil d'une population non permanente par les collectivités territoriales*

*La commission examine l'amendement II-CF722 de M. Joël Giraud, rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** L'amendement demande un rapport sur les modalités de prise en compte dans la répartition des dotations et des fonds de péréquation des charges liées à l'accueil d'une population touristique.

*Suivant l'avis favorable de M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 60 :** *Rapport sur les modalités envisageables de prise en compte dans la répartition de la dotation forfaitaire des surfaces comprises dans les sites Natura 2000*

*La commission en vient à l'amendement II-CF273 de M. Joël Giraud, rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** Cet amendement est d'une autre nature. Il existe dans la dotation globale de fonctionnement une prise en compte des sujétions spéciales imposées par l'État, à savoir les zones centrales des parcs nationaux. Je demande une étude pour qu'une autre sujétion spéciale imposée par l'État, les zones Natura 2000, puisse faire l'objet d'une compensation dans la mesure où, dans ces zones, il faut faire une étude d'impact avant de réaliser des travaux. Et c'est parfois très onéreux.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Avis favorable. Cet amendement peut également concerner les communes des zones touristiques de montagne qui ont beaucoup de zones Natura 2000, comme dans les Alpes.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF723.*

**Article 61 :** *Modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale*

*La commission examine en discussion commune l'amendement II-CF574 de Mme Christine Pires Beaune et l'amendement CF575 de M. François Pupponi.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement vise à revenir sur l'assiette du plafonnement des prélèvements au titre du FPIC. Aujourd'hui, le plafond permet aux communes contributrices au FPIC de ne pas contribuer au-delà de 13 % de FPIC et Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) réunis. Ce plafond est calculé en pourcentage des recettes fiscales. Je ne comprends pas pourquoi il n'est pas calculé par rapport à l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement des communes. Lorsque la contribution au redressement des finances publiques a été créée, nous avons raisonné par rapport aux recettes réelles de fonctionnement. Cela réglerait peut-être une partie du problème rencontré par les communes de montagne. Il peut, en effet, y avoir des communes avec peu de recettes fiscales mais beaucoup de recettes réelles de fonctionnement et qui sont par conséquent plafonnées alors qu'elles ne devraient pas l'être. Il s'agit donc d'un amendement d'appel pour que ce plafond soit réexaminé.

**M. le président Éric Woerth.** Les communes de montagne ne sont pas les seules concernées.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** J'émet un avis défavorable, mais nous avons prévu de travailler sur cette question.

*L'amendement II-CF574 est retiré. La commission rejette l'amendement II-CF575.*

*La commission examine les amendements identiques II-AC69 de Mme Annie Genevard et II-CF336 de Mme Émilie Bonnivard.*

**Mme Annie Genevard.** Nous demandons la réduction de l'enveloppe du FPIC, qui est aujourd'hui d'un milliard d'euros, à 780 millions d'euros. Bien que l'enveloppe soit stable, les contributions sont en forte progression. En effet, le nombre de contributeurs diminuant, le montant de leur contribution augmente. Cette situation a pour corollaire l'imprévisibilité de la contribution.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Avis défavorable.

**Mme Christine Pires Beaune.** Le montant moyen prélevé en 2017 est inférieur au montant moyen prélevé en 2016. La baisse du nombre de contributeurs n'entraîne donc pas d'augmentation du montant prélevé.

**Mme Annie Genevard.** Le montant moyen ne rend pas compte des situations singulières, par définition.

*La commission rejette les amendements II-AC69 et II-CF336.*

*La commission examine en discussion commune les amendements identiques II-AC66 de Mme Annie Genevard et II-CE90 de Mme Marie-Noëlle Battistel, ainsi que les amendements identiques II-AC67 de Mme Annie Genevard, II-CE88 de Mme Marie-Noëlle Battistel et II-CF346 de Mme Émilie Bonnivard.*

**Mme Annie Genevard.** Cet amendement propose que le calcul du potentiel financier agrégé (PFIA) intègre l'attribution du FPIC. Il s'agit objectivement d'une ressource supplémentaire pour les collectivités. En miroir, nous proposons que soit déduite du PFIA la contribution au FPIC car il s'agit objectivement d'une charge.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Cet amendement va dans le sens de la soutenabilité du FPIC.

**Mme Émilie Bonnivard.** Cet amendement vise à corriger une anomalie relative à la non-prise en compte des contributions au FPIC pour le calcul de leur PFIA des ensembles intercommunaux.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Vous relevez à juste titre des dysfonctionnements. Nous allons en faire un sujet de notre travail cette année dans l'objectif de mener une réflexion d'ensemble. J'émet donc un avis défavorable.

*La commission rejette les amendements II-AC66 et II-CE90, puis les amendements II-AC67, II-CE88 et II-CF346.*

*La commission examine l'amendement II-CD12 de M. Martial Saddier visant à intégrer dans le calcul du FPIC la charge induite par la population touristique.*

*Suivant l'avis défavorable des rapporteurs spéciaux, la commission rejette l'amendement II-CD12.*

*La commission examine l'amendement II-CF311 de Mme Émilie Bonnard.*

**Mme Émilie Bonnard.** Il s'agit d'un amendement de cohérence. On ne peut pas être riche et pauvre à la fois. Les communes défavorisées, et notamment les communes qui sont bénéficiaires du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), ont par essence moins de ressources propres et plus de charges. Cet amendement vise à les exonérer de toute contribution au FPIC.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Il s'agit d'un sujet important que nous allons intégrer à notre travail. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement II-CF311.*

*La commission examine l'amendement II-CF696 de M. Joël Giraud, rapporteur général.*

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** La somme des prélèvements au titre du FPIC et FSRIF ne peut excéder 13 % des ressources prises en compte pour le calcul du PFIA. Nous proposons de rehausser ce plafond à 13,5 %. Trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) seront impactés : Paris-Ouest, Paris-La Défense et la communauté de communes des Falaises du Talou.

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la commission adopte l'amendement II-CF696.*

*La commission examine l'amendement II-CF252 de Mme Véronique Louwagie.*

**Mme Véronique Louwagie.** Cet amendement vise à rendre moins brutale la sortie du FPIC par ses anciens bénéficiaires.

*Suivant l'avis défavorable des rapporteurs spéciaux, la commission rejette l'amendement II-CF252.*

*La commission examine l'amendement II-CF576 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Un fonds de solidarité Île-de-France a été créé il y a plusieurs décennies, le FSRIF. Il permet aux communes riches d'Île-de-France de financer les communes pauvres. Ce fonds a toujours augmenté depuis dix ans. Le Gouvernement propose d'arrêter cette augmentation en 2018. Cet amendement propose de la poursuivre en prévoyant une contribution supplémentaire de 20 millions d'euros. Elle serait payée à hauteur de 10 millions d'euros par la ville de Paris et de 10 millions par les communes riches des Hauts-de-Seine.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** La loi a fixé pour le fonds un objectif annuel de ressources s'établissant à 230 millions en 2013, 250 millions d'euros en 2014, 270 millions d'euros en 2015, 290 millions d'euros en 2016, 310 millions d'euros en 2017. Cet objectif permet de garantir la visibilité de ses ressources du fonds et témoigne de la volonté d'accroître la réduction des inégalités entre les communes franciliennes. Par parallélisme avec le FPIC, il n'est pas souhaitable d'augmenter le FSRIF.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je plaide en faveur de cet amendement. Ce fonds ne peut être mis sur le même plan que le FPIC et car il est concentré sur l'Île-de-France, qui paye pour elle-même. L'incidence sur le FPIC est minime car le FSRIF passe avant le FPIC.

*La commission rejette l'amendement II-CF576.*

*La commission examine l'amendement II-CF489 de M. Michel Castellani.*

**M. Michel Castellani.** Nous avons déjà débattu à plusieurs reprises de la fusion des deux départements et de l'actuelle collectivité territoriale de Corse en une collectivité unique. Cette fusion a pour effet de modifier les valeurs utilisées dans le calcul des dotations, notamment la dotation de péréquation. La dotation agrégée des deux départements s'élevait à 3,8 millions d'euros. En appliquant les nouvelles formules de calcul, la fusion en collectivité unique ferait diminuer la dotation à 0,5 million d'euros, soit une perte de 3,3 millions d'euros. L'objectif de cet amendement est de maintenir les données des deux départements de manière indépendante afin de ne pas pénaliser la vitalité de la future collectivité unique.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Je vous propose de retirer cet amendement afin d'en expertiser les conséquences en vue de son examen en séance publique car il fige des données qui seront nécessairement modifiées avec la création de la nouvelle collectivité. Vous en avez parlé directement avec le ministre et vous savez que la collectivité de Corse sera prise en considération par le Gouvernement.

*La commission rejette l'amendement II-CF489.*

*La commission examine l'amendement II-CF724 de M. Joël Giraud, rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** Chaque année, un rapport sur le FPIC est remis au Parlement. Or, ce rapport n'a jamais analysé les problématiques dites des indicateurs agrégés mobilisés dans la répartition. En 2017, les règles ont été modifiées afin de prendre en compte un certain nombre de situations. Je demande que le rapport relatif au FPIC intègre ces données. Il s'agit d'une demande de longue date du Comité des finances locales à laquelle il n'a jamais été fait droit.

**M. le président Éric Woerth.** C'est une bonne idée.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Avis favorable car cela précisera le rapport actuel.

*La commission adopte l'amendement II-CF724, puis adopte l'article 61 modifié.*

### **Après l'article 61**

*La commission examine l'amendement II-CF583 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** La dotation de politique de la ville porte mal son nom car c'est en réalité une subvention. Nous proposons qu'elle devienne une vraie dotation affectée aux communes en début d'année afin qu'elle ne soit plus à la main des préfets qui ne distribuent, chaque année, que la moitié de la somme qui devrait revenir aux quartiers.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** La DPV, si elle devenait une dotation, entrera-t-elle dans la dotation de solidarité urbaine (DSU) ? On ne va pas faire une DSU bis. Avis défavorable.

**M. François Pupponi.** La DSU est une dotation à destination des communes pauvres, de banlieue ou non, alors que la DPV s'adresse spécifiquement aux communes qui relèvent de la politique de la ville. J'ajoute que ma proposition ne coûterait rien puisque la DPV est déjà budgétée.

*La commission rejette l'amendement II-CF583.*

*L'amendement II-CF577 de M. François Pupponi est retiré.*

*La commission examine l'amendement II-CF585 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Cet amendement vise à remédier aux effets d'aubaine apparus avec la fusion des intercommunalités. Des communes riches qui ont intégré des intercommunalités pauvres ont vu leur contribution au FPIC diminuer ou disparaître et des communes pauvres n'en n'ont plus bénéficié. Avant la création des établissements publics territoriaux (EPT) en Île-de-France, la ville de Clichy-sous-Bois touchait 500 000 euros du FPIC, et Rosny-sous-Bois contribuait pour 8 millions. Aujourd'hui la première ne touche plus rien et la seconde gagne 8 millions. La réforme a permis que les pauvres s'appauvrissent et les riches s'enrichissent.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** On en revient toujours au même débat. Avis défavorable. Cela fait partie des sujets dont on discutera l'année prochaine.

*L'amendement II-CF585 est rejeté.*

**Article 62 :** *Revalorisation de la dotation pour les titres sécurisés*

*La commission adopte l'article 62.*

### **Après l'article 62**

*La commission examine les amendements identiques II-CF345 de Mme Émilie Bonnivard et II-CF551 de M. Xavier Roseren.*

**Mme Émilie Bonnivard.** Cet amendement vise à revenir à la situation antérieure à la loi de finances pour 2017 en ne conditionnant plus l'attribution de la fraction bourg-centre de la DSR à un plafonnement de la population DGF. La situation ainsi créée était particulièrement injuste pour des communes à forte attractivité touristique. En effet, les charges de centralité importantes auxquelles elles ont à faire face malgré une population permanente inférieure à 1 500 habitants ne sont pas prises en compte.

**M. Xavier Roseren.** Le plafonnement de la population DGF a été créé en 2017 sans simulation ni concertation avec les communes concernées. La perte de leur fraction bourg-centre menace la pérennité des services publics de proximité qu'elles doivent assurer, et engendre un effet de seuil extrêmement brutal, excluant une dizaine de communes du dispositif dont la moitié en zone de montagne.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Avis défavorable

**M. le rapporteur général.** Nous venons de voter la remise d'un rapport qui répond à cette préoccupation.

*Les amendements II-CF345 et II-CF551 sont retirés.*



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

**Association des maires ruraux de France (AMRF) :** M. Luc Waymel, président de l'AMR59 et maire de la commune de Drincham, M. Denis Durand, président de l'AMR18 et maire de la commune de Bengy-sur-Craon

**Caisse des dépôts et consignations :** M. Marc Abadie, directeur du réseau et des territoires, Mme Brigitte Laurent, directrice du cabinet du directeur général

**France Urbaine :** M. Jean-Luc Moudenc, président de France Urbaine, maire de Toulouse et président de Toulouse Métropole, M. Franck Clayes, directeur économie et finances territoriales, Mme Laurence Tartour, conseillère relations avec le Parlement, Mme Chloé Mathieu, conseillère relations avec le Parlement

**Assemblée des Communautés de France (AdCF) :** M. Charles-Éric Lemaigen, président, M. Nicolas Portier, délégué général, Mme Claire Delpech, responsable finances et fiscalité, habitat et logement, Mme Camille Allé, chargée de mission finances et fiscalité

**Ressources consultants finances :** M. Éric Julla, directeur sud

**Association des maires ville et banlieue de France (AMVBF) :** M. François Pupponi, vice-président, député

**Association des petites villes de France (APVF) :** M. Antoine Homé, maire de Wittenheim, secrétaire général de l'APVF, Mme Emma Chenillat, conseillère finances locales

**Association des maires de France (AMF) :** M. Philippe Laurent, maire de Sceaux, secrétaire général de l'AMF et président de la commission des finances, M. Antoine Homé, maire de Wittenheim, vice-président de l'AMF, Mme Nathalie Brodin, responsable du service finances, M. Assane Fall, conseiller finances, Mme Claire Gekas, conseillère finances, Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

**Assemblée des départements de France :** M. Sébastien Leclerc, député et conseiller départemental du Calvados, M. Édouard Guillot, conseiller Finances, Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseiller relations avec le Parlement

**Régions de France :** M. Étienne Blanc, président de la commission des finances, M. Sébastien Creusot, conseiller finances, Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère aux relations parlementaires

**Commissariat général à l'égalité du territoire (CGET) :**

M. Jean-Benoît Albertini, commissaire général, Mme Caroline Larmagnac, cheffe de cabinet, M. Romain Ornato, chef du bureau des affaires financières, M. Éric Briart, chef du service de la ville et de la cohésion urbaine, Mme Anne Beauchesne, cheffe de bureau pôle pilotage des contrats de ville et coordination à la direction de la ville et de la cohésion urbaine

**Direction générale des collectivités locales (DGCL) :** M. Bruno Delsol, directeur général, Mme Cécile Raquin, directrice, adjointe au directeur général, Mme Françoise Taheri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique, M. Étienne Brun-Rovet, adjoint à la sous-directrice des finances locales et de l'action économique, M. Yohann Marcon, chef du bureau des concours financiers de l'État, Mme Lucile Josse, adjointe au chef du bureau des concours financiers de l'État