

N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

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 2019** (n° 1255),

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
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i>	9
I. DES CRÉDITS STABLES POUR DES DOTATIONS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT MODERNISÉES	9
A. LE PROGRAMME 119 <i>CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS</i>	9
1. La modernisation des dotations de soutien à l'investissement	9
a. L'assouplissement de la DPV	9
b. La pérennisation achevée de la DSIL	10
c. La stabilité de la DETR	12
d. La modernisation des indicateurs de performance du soutien à l'investissement local	12
e. Trois dotations qui ont permis la reprise de l'investissement local	13
2. Les autres dotations du programme, qui évoluent en 2019	15
a. La transformation de la DGE en DSID	15
b. Les DGD	16
B. LE PROGRAMME 122 <i>CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION</i>	18
II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN SUPPORT EFFICACE POUR LA PERCEPTION DES RESSOURCES DE FISCALITÉ LOCALE	18
A. UN OUTIL UTILE DE SUIVI DES FLUX DE FISCALITÉ LOCALE	18
1. Le plus important compte de concours financiers	18
2. Les impositions locales qui transitent par le compte	20

SECONDE PARTIE : UNE MAÎTRISE PARTENARIALE DES DÉPENSES PUBLIQUES LOCALES	23
I. DES CONCOURS FINANCIERS STABLES QUI S'INSCRIVENT DANS UNE SITUATION FINANCIÈRE LOCALE GLOBALEMENT SAINE	23
A. UNE SITUATION FINANCIÈRE GLOBALEMENT SAINE	23
B. DES CONCOURS DE L'ÉTAT STABLES, UNE PÉRÉQUATION CONSOLIDÉE	24
1. La péréquation, une exigence constitutionnelle et une nécessité nationale	24
2. La stabilité de la DGF et la hausse de la péréquation verticale	25
3. Le maintien de la péréquation horizontale en 2019	26
II. LE CHOIX D'UNE DÉMARCHE CONTRACTUELLE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS QUI PRODUIT SES PREMIERS EFFETS SUR LES DÉPENSES MAIS QUI RESTE À ÉVALUER ET À AFFINER	29
A. LA CONTRACTUALISATION, UN MÉCANISME SOUPLE D'ACTION SUR LES DÉPENSES LOCALES	29
B. DES PREMIERS RÉSULTATS FINANCIERS ENCOURAGEANTS	31
C. UNE ÉVALUATION À VENIR ET DES PERSPECTIVES POUR AFFINER LE DISPOSITIF	32
AUDITION DES MINISTRES SUR LES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
<i>Article 39 et état B</i>	42
<i>Article 79</i> : Répartition de la dotation globale de fonctionnement et d'autres dotations de fonctionnement	45
<i>Article additionnel après l'article 79</i> : Création d'une dotation additionnelle à la dotation forfaitaire des communes au bénéfice de communes dont le territoire terrestre est couvert par un site Natura 2000	78
<i>Article additionnel après l'article 79</i> : Information des collectivités territoriales sur les variations d'attributions de dotation globale de fonctionnement	78
<i>Article additionnel après l'article 79</i> : Garantie de sortie de la dotation de solidarité rurale « cible »	79
<i>Article additionnel après l'article 79</i> : Maintien du reversement de la dotation d'intercommunalité dans la dotation d'équilibre des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris pour l'année 2019	82
<i>Article additionnel après l'article 79</i> : Suppression de la dotation de soutien à l'investissement territorial versée par la métropole du Grand Paris aux établissements publics territoriaux ou aux communes	83
<i>Article 80</i> : Décalage de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	88
<i>Article 81</i> : Soutien à l'investissement local	92
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	103

INTRODUCTION

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT), bien qu'étant une mission du budget général, prend, du point de vue du contrôle parlementaire, davantage son sens replacée dans le cadre des *transferts financiers de l'État aux collectivités* que dans celui du budget général de l'État et des autres missions budgétaires.

Si l'on considère précisément ces flux, celui des *transferts financiers de l'État aux collectivités* est le plus large (111,4 milliards d'euros prévus pour 2019) et permet d'observer les flux financiers qui transitent de l'État aux collectivités, à divers titres. Il englobe :

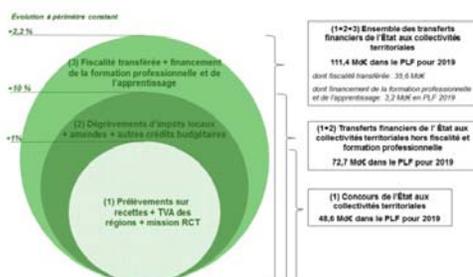
– la fiscalité transférée et le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage (notamment pour financer la décentralisation : par exemple la TICPE et les DMTO) ;

– les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (tels celui de la taxe d'habitation) retracés au sein du programme 201 de la mission *Remboursements et dégrèvements* du budget général ;

– et les *concours financiers de l'État aux collectivités territoriales* (48,6 milliards d'euros pour 2019). C'est cet agrégat, enveloppe fermée grâce aux minoration éventuelles des *variables d'ajustement*⁽¹⁾, qui est véritablement pertinent pour apprécier l'effort budgétaire annuel consenti par l'État au bénéfice des collectivités.

Ces concours financiers comprennent les prélèvements sur recettes (PSR), notamment la dotation globale de fonctionnement – DGF – et le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée – FCTVA), la part de TVA affectée aux régions et les crédits budgétaires de la mission RCT, formellement mission du budget général.

DÉCOMPOSITION DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À PÉRIMÈTRE COURANT DANS LE PLF POUR 2019



Source : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales annexé au projet de loi de finances pour 2019.

(1) Les « variables d'ajustement » sont des dotations évaluées et votées sous forme de PSR en première partie, dont la minoration à due concurrence permet de neutraliser l'importante dynamique des concours de l'État et de les contenir en deçà du plafond fixé en loi de programmation 2018-2022. On se reportera au commentaire de l'article 23 par le rapporteur général pour des développements sur ces variables.

Les crédits demandés par le PLF 2019 au titre de la mission RCT s'élèvent à 3,9 milliards d'euros en AE et 3,4 milliards en CP.

À périmètre courant, les crédits de la mission RCT augmentent de 97 millions en AE et diminuent de 228 millions en CP par rapport à 2018. La baisse des CP découle de l'extinction du fonds en faveur des régions.

ÉVOLUTION DES PRINCIPALES LIGNES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION RCT (2017-2019)

	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 119	3 935 122 512	2 930 036 491	3 607 912 667	3 412 359 830	3 651 683 864	3 160 524 426
Dont : action 01 : Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 527 125 733	879 842 579	1 855 279 990	1 417 727 153	1 810 279 990	1 465 798 687
<i>DETR</i>	996 000 000	718 726 973	1 046 000 000	791 060 299	1 046 000 000	807 034 897
<i>DPV</i>	150 000 000	88 444 462	150 000 000	101 091 072	150 000 000	111 015 087
<i>DSIL</i>	570 000 000	322 603 458	615 000 000	456 295 792	570 000 000	503 468 713
Dont : action 02 : DGD des communes et de leurs groupements	130 340 458	130 152 665	130 308 258	130 308 258	130 308 258	130 308 258
Dont : action 03 : Soutien aux projets des départements et des régions	660 090 806	409 855 225	211 855 969	461 855 969	295 855 969	149 177 834
Dont : action 04 : DGD des départements	265 466 928	265 466 928	265 431 439	265 431 439	265 431 439	265 431 439
Dont : action 05 : DGD des régions	1 011 612 143	1 011 612 143	908 959 424	908 959 424	913 730 621	913 730 621
Dont : action 06 : DGD concours particuliers	227 667 391	227 071 995	236 077 587	228 077 587	236 077 587	236 077 587
Programme 122	437 634 132	458 982 777	184 671 872	249 391 164	238 079 635	272 834 619
Dont : action 01 : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	296 620 342	317 235 605	42 000 000	106 665 967	94 000 000	128 701 659
Dont : action 04 : Dotations Outre-mer	139 314 474	139 314 474	140 208 046	140 208 046	141 215 809	141 215 809
Total Mission RCT	4 372 756 644	3 389 019 268	3 792 584 539	3 661 750 994	3 889 763 499	3 433 359 045

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

La mission RCT finance les collectivités territoriales aussi bien au titre du soutien à l'investissement, d'une part, que de leurs dépenses de fonctionnement et des charges liées à la décentralisation, d'autre part, par diverses dotations supportées par des crédits budgétaires classiques en AE et CP. Ces deux objectifs sont exécutés au moyen du programme 119.

- En premier lieu, la mission a pour objet de soutenir l'investissement des collectivités territoriales, d'abord dans un contexte de baisse de la DGF et de repli de l'investissement local entre 2013 et 2017 puis, depuis 2018, dans une perspective plus pérenne de consolidation des investissements.

Cette composante est constituée de dotations qui alimentent des subventions attribuées au niveau déconcentré au regard des projets proposés. Elle est donc plus discrétionnaire. Elle recouvre la *dotacion d'équipement des territoires ruraux* (DETR), la *dotacion politique de la ville* (DPV), la *dotacion générale d'équipement des départements* (DGE) et la *dotacion de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements* (DSIL)

- En second lieu, elle finance le fonctionnement des collectivités et participe à la compensation des charges liées à des transferts de compétences. Elle comporte ainsi des dotations qui s'inscrivent ainsi dans la mise en œuvre d'une exigence constitutionnelle : le responsable de programme ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour en fixer le montant. Il s'agit des *dotations générales de décentralisation* (DGD) et, *via* le programme 122, des dotations aux collectivités d'outre-mer.

- Le programme 122 matérialise quant à lui l'aide apportée par l'État aux collectivités confrontées à des circonstances exceptionnelles.

- Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* (CAV) retrace dans les programmes 832 et 833 les avances accordées par le Trésor sur le montant des impositions locales. Les avances de fiscalité versées aux collectivités territoriales, à des établissements publics nationaux et aux chambres consulaires constituent, du point de vue comptable, le principal concours financier de l'État (110 milliards d'euros pour 2019).

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

I. DES CRÉDITS STABLES POUR DES DOTATIONS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT MODERNISÉES

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

1. La modernisation des dotations de soutien à l'investissement

La DPV, la DSIL et la DETR sont retracées, au sein du programme 119, dans l'action n° 1, *Soutien aux projets des communes et groupements de communes*. Cette action est dotée pour 2019 de 1 810 millions d'euros en AE et 1 465 millions d'euros en CP.

Ces trois dotations ont en commun de permettre à l'État (au niveau déconcentré) d'allouer des subventions à des communes ou à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur la base des projets qu'ils présentent aux préfets.

Elles jouent un rôle essentiel au sein des concours financiers de l'État aux collectivités.

a. L'assouplissement de la DPV

Elle est dotée de 150 millions d'euros en AE et 111 millions en CP. Elle a été créée en 2015 pour renforcer le soutien aux communes de métropole et d'outre-mer particulièrement défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains.

Elle est répartie en enveloppes départementales, en deux parts :

– la première part (75 % des crédits) est répartie entre les premières communes classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges (qui prend notamment en compte le potentiel financier par habitant). Il est proposé que **le plafonnement actuel à 180 communes soit supprimé en 2019**, pour permettre l'élargissement aux quartiers d'intérêt régional. Il est également proposé d'ouvrir la DPV aux **communes qui ont été éligibles à la dotation de cohésion et de solidarité urbaine (DSU) dans les trois dernières années**, plutôt que l'année précédente, afin d'éviter les variations brutales d'éligibilité à la DPV d'une année sur l'autre en fonction de l'évolution du rang de classement à la DSU. Ces points sont détaillés dans le commentaire de l'article 81 ;

– la seconde part (25 % des crédits) est répartie entre les communes constituant la première moitié des communes éligibles à la première part, afin d’assurer un soutien renforcé aux communes connaissant les difficultés les plus importantes. Chaque commune éligible ne peut recevoir plus d’un million d’euros au titre de cette part de DPV.

Le préfet attribue les crédits notamment dans le cadre des contrats de ville.

Les AE seront stables par rapport à 2018 ; les CP augmentent (101,1 millions en 2018) « *afin de tenir compte de l’augmentation des engagements depuis ces dernières années et de leur maintien en 2019* »⁽¹⁾.

Les crédits sont donc stables alors que la DPV aura vocation à bénéficier à davantage de communes. Toutefois, cette observation est à nuancer. En effet, cet élargissement ne sera pleinement effectif qu’en 2020 : d’après l’évaluation préalable des articles du projet de loi, la liste des quartiers d’intérêt régional « *sera arrêté d’ici la fin 2018 par le ministre chargé de la ville, sans toutefois que la date de prise en compte de celle-ci dans la DPV (1^{er} janvier de l’année précédente) ne permette de les intégrer dans la répartition 2019* ». En tout état de cause, l’élargissement restera très mesuré et devrait simplement permettre à certaines villes de ne pas perdre la DPV alors qu’elles présentent toujours objectivement des difficultés importantes, et à intégrer ou réintégrer des communes dont le classement a varié.

b. La pérennisation achevée de la DSIL

La DSIL a été créée en 2016, renouvelée en 2017 et pérennisée en 2018.

Elle est répartie, par le préfet de région, entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en vue de la réalisation de projets d’investissement. L’article 157 de la loi de finances pour 2018 a simplifié et pérennisé la DSIL, désormais composée d’une enveloppe unique.

Les rapporteurs avaient examiné précisément l’exécution budgétaire de la DSIL lors du printemps de l’évaluation à l’occasion de la discussion du projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2017.⁽²⁾

Ils en avaient tiré la conclusion que la DSIL, au vu du montant des subventions et des projets qu’elle contribue à financer, permet effectivement de soutenir des projets structurants pour les territoires et peut notamment permettre de compléter la DETR.

(1) *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019.*

(2) *N° 1055, annexe n° 36 au rapport de M. Joël Giraud fait au nom de la commission des finances.*

Cette dotation budgétaire est consacrée au financement des grandes priorités d'investissement : la rénovation thermique, la transition énergétique, le développement des énergies renouvelables, la mise aux normes des équipements publics, le développement d'infrastructures en faveur de la mobilité, la construction de logements, la réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants et la transformation et la rénovation de bâtiments scolaires⁽¹⁾. Le Gouvernement précise par voie de circulaire aux préfets de région les priorités politiques dans l'attribution des subventions.

Au sein de ces priorités, deux englobent les objectifs du Grand plan d'investissement⁽²⁾ auquel contribuera la DSIL, pour 35 % de ses crédits : ce sont la transition énergétique et le développement d'infrastructures en faveur de la mobilité.

Pour 2018, elle avait été dotée de 615 millions en AE et 456,3 millions en CP. En 2019, elle sera dotée de 570 millions en AE et 503,5 millions en CP. Cette baisse des AE pour 2019 est liée à l'extinction de la période de signature de la première génération des contrats de ruralité (une dotation exceptionnelle de 45 millions en AE avait été incluse en 2018 pour les financer). Elle ne remet donc pas en cause la taille de la dotation qui est bien pérennisée. D'après la Banque des territoires, la prochaine génération de contrats de ruralité devrait être lancée en 2021 pour une durée de six ans, ce qui reposera la question de leur financement.

Les CP sont en hausse par rapport à 2018. Les rapporteurs spéciaux avaient insisté, lors de l'examen de la loi de règlement, sur la nécessité de parfaire la budgétisation de la DSIL et l'échéancier de consommation des crédits. En effet, ils avaient observé de lourdes annulations en cours d'exercice 2017 du fait de surbudgétisations notamment en CP.

La DSIL étant en effet une dotation d'investissement fonctionnant selon une logique d'appel à projets, les AE sont engagées au moment de la décision d'octroi de la subvention pour le début d'un projet. Les CP sont quant à eux consommés en plusieurs versements au fur et à mesure de l'avancée des travaux, le cas échéant sur plusieurs années.

Une hausse des CP est logique en 2019 dès lors que la dotation « vieillit » et que les CP doivent monter en puissance pour apurer, au fur et à mesure de l'avancement des projets, les restes à payer au titre des AE engagées dans les premières années. C'est ce que précise d'ailleurs le projet annuel de performances : « *les CP proposés pour 2019, de 503,5 millions d'euros, augmentent de 47,2 millions par rapport à l'ouverture de 2018 afin de répondre à la montée en charge des projets financés par la DSIL depuis 2016* ».

Désormais exclusivement rattachée au programme 119, la DSIL apparaît donc aujourd'hui comme une dotation essentielle de la mission RCT.

(1) Article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales.

(2) Le Grand plan d'investissement (GPI) 2018-2022 présenté le 25 septembre 2017 par le Gouvernement.

c. La stabilité de la DETR

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a été créée par l'article 179 de la loi de finances pour 2011. Elle vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et EPCI situés essentiellement en milieu rural, sur la base de la **population et de la richesse fiscale** des EPCI ⁽¹⁾.

Pour 2018, elle avait été dotée de 1 046 millions en AE et 791,1 millions en CP ; il s'agissait d'un montant historiquement haut pour cette dotation. Pour 2019, les crédits sont stables par rapport à 2018 : 1 046 millions en AE et 807 millions en CP. Les 50 millions supplémentaires en AE reconduits permettent notamment de compenser, comme en 2018, la suppression de la réserve parlementaire. L'augmentation des CP est motivée par la nécessité de « *tenir compte de l'augmentation des engagements depuis 2015 et de leur maintien en 2019* ».

Si elle est constituée sous la forme d'une dotation unique, elle est répartie en enveloppes départementales en fonction de la population, du potentiel fiscal et du potentiel financier. Ainsi, bien que l'enveloppe globale reste stable, certains départements peuvent connaître des variations dans le niveau de leur part départementale, du fait des variations spontanées de population et de potentiel fiscal des EPCI du département.

Il convient de souligner que des garanties sont prévues : le montant de l'enveloppe départementale doit être au moins égal à 95 % et au plus égal à 105 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente ⁽²⁾.

L'originalité de la DETR réside dans l'institution d'une commission d'élus qui intervient au niveau départemental dans la procédure d'attribution des subventions. Elle fixe chaque année les opérations prioritaires et encadre les taux de subvention. Elle prend connaissance des opérations retenues et est saisie pour avis sur les projets supérieurs à 100 000 euros. Elle est composée de représentants des maires et présidents d'EPCI et de parlementaires du département.

La répartition des enveloppes départementales entre les collectivités éligibles est effectuée par les préfets de département, en fonction des projets présentés et des orientations retenues par la commission d'élus.

d. La modernisation des indicateurs de performance du soutien à l'investissement local

Enfin, les rapporteurs spéciaux, dans leur rapport établi lors de l'examen de la loi de règlement pour 2017, avaient souhaité « *attirer l'intention du Gouvernement sur la nécessité d'élaborer de véritables indicateurs de performance économique, sociale et environnementale pour mesurer l'efficience des dotations de soutien à l'investissement local.* » Il importait aussi d'intégrer la DSIL dans les indicateurs de performance du programme 119.

(1) Article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales.

En 2018, le programme était assorti :

– d’un indicateur 1.1, qui mesurait l’efficacité de la DETR pour assurer un niveau raisonnable de financement de chaque projet et éviter le « saupoudrage », au moyen d’un suivi de la proportion de projets qui ont un taux de subvention entre 25 et 35 % ;

– d’un indicateur 1.2, mesurant le délai entre la décision de subvention et la fin de réalisation du projet.

Or, le programme s’enrichit en 2019 d’un nouvel indicateur 1.2 (l’ancien 1.2 devient le 1.3) qui mesure le « *pourcentage de projets financés par la DETR et la DSIL concourant à la transition écologique* ». La cible pour 2019 est établie à 35 % et correspond au poids de la contribution au GPI dans l’enveloppe totale de la DSIL en PLF 2019, même s’il sera appliqué globalement à la DSIL et à la DETR pour apprécier la réalisation de l’objectif.

Il est précisé que seront particulièrement visés la rénovation thermique des biens des collectivités, le développement des énergies renouvelables, le recyclage des déchets et le développement des transports en commun.

Cette évolution permettra de rendre plus effective l’obligation posée par l’article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), aux termes duquel chaque projet annuel de performances doit proposer une « *présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d’indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

S’il demeure possible de mieux mesurer l’efficacité proprement économique des dotations de soutien à l’investissement, cet indicateur permettra de mieux apprécier leur effet environnemental. Les rapporteurs voient donc favorablement l’ajout de cet indicateur de performance au programme 119.

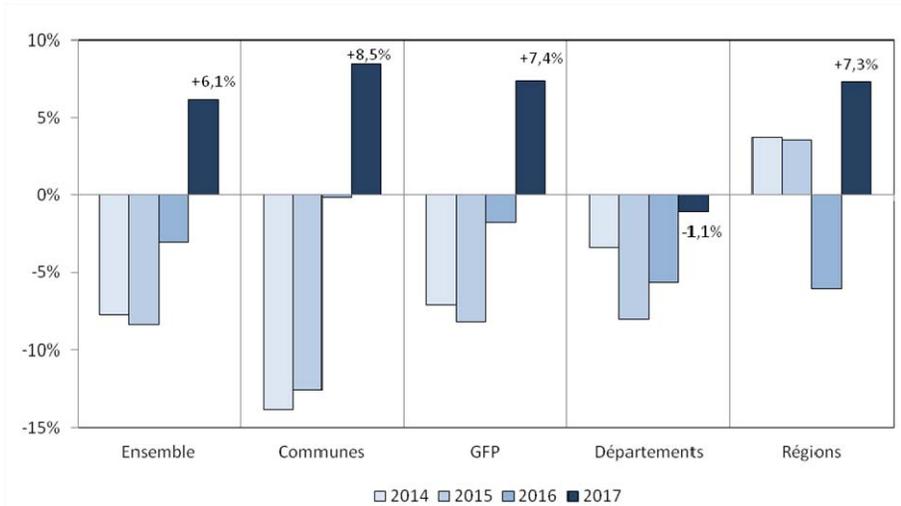
e. Trois dotations qui ont permis la reprise de l’investissement local

Alors que l’investissement local a traversé une véritable crise avec la baisse des concours financiers sous la précédente législature, la montée en puissance progressive des dotations de soutien à l’investissement a permis d’enrayer finalement cette chute qui risquait de devenir un véritable sujet de préoccupation d’un point de vue économique et de susciter des inquiétudes sur l’état, à long terme, des infrastructures françaises.

Après trois années de baisse, les dépenses d’investissement augmentent de + 6,1 %, et même + 8,2 % en intégrant les budgets annexes et en neutralisant les flux entre collectivités. L’augmentation concerne tous les niveaux de collectivités sauf les départements. La progression des dépenses d’équipement est forte (+ 7,0 %) tandis que celle des subventions versées est plus modérée (+ 1,8 %).

Dans leurs budgets primitifs, les régions prévoient pour 2018 une stabilisation de leurs dépenses d'investissement et les départements envisagent de les relancer. L'investissement du bloc communal devrait à nouveau augmenter, conformément au cycle électoral.

**TAUX DE CROISSANCE ANNUELS DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT,
SELON LE TYPE DE COLLECTIVITÉS, DEPUIS 2014**



Source : réponse aux questionnaires budgétaires.

Toutefois, si la reprise des dépenses d'investissement peut être liée en partie au cycle électoral, elle a aussi été rendue possible par le soutien financier de l'État.

La DETR, la DSIL et la DPV apparaissent, à ce titre, pleinement complémentaires.

La DETR finance des projets de petite et moyenne taille dans les territoires ruraux, la DSIL soutient les projets structurants à l'échelle régionale et la DPV complète la politique de la ville dans les quartiers prioritaires.

La transformation de la dotation globale d'équipement des départements (DGE) en DSID permettra d'intensifier ce soutien public à l'investissement.

En 2019, les dotations d'investissement représenteront ainsi 55 % des crédits de la mission, contre 35 % en 2015. Ils atteignent 2,1 milliards d'euros (dont 1,8 milliard pour les communes). **Le rôle « d'effet levier » des dotations d'investissement est effectif et fonctionne.**

2. Les autres dotations du programme, qui évoluent en 2019

a. La transformation de la DGE en DSID

La DGE est enregistrée dans l'action n° 3 *Soutien aux projets des départements et des régions*. Elle est actuellement composée des deux parts :

– l'une destinée à financer à hauteur d'un taux de concours les dépenses des départements dans les domaines de l'aménagement foncier et de l'équipement rural (76 % des crédits) ;

– l'autre qui abonde directement la section d'investissement des départements (24 % des crédits).

Selon le Gouvernement, « *le pilotage budgétaire de cette dotation, dont la fraction la plus importante fonctionne selon une logique de guichet, est particulièrement difficile. Le remboursement de dépenses sur la base d'un taux de concours, lui-même établi sur la base de prévisions d'investissements, est incompatible avec une gestion budgétaire fine et rigoureuse* ». Il soulève aussi la diminution constante depuis une quinzaine d'années des dépenses d'aménagement foncier et d'équipement rural (de 1 100 millions en 2005 à 495 millions aujourd'hui). L'article 81 du projet de loi de finances propose donc de la transformer en dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).

La Cour des comptes avait critiqué l'exécution de cette dotation et avait appelé à choisir entre une logique de guichet et une logique d'appels à projets. Les rapporteurs spéciaux avaient exprimé, lors du printemps de l'évaluation, leur préférence pour la seconde solution : « *Cette dotation pourrait être concentrée sur les départements qui en ont le plus besoin plutôt que d'être "saupoudrée", comme c'est le cas actuellement. Son fonctionnement, quelque peu désuet, pourrait être rapproché de celui de la DETR ou de la DSIL, en adoptant une logique d'appels à projets.* »⁽¹⁾

Les rapporteurs spéciaux soutiennent donc l'orientation de la réforme du Gouvernement. Il conviendra cependant de s'assurer que la dotation, modernisée, pourra continuer à bénéficier aux territoires ruraux, conformément à sa vocation initiale.

Pour 2019, il est prévu de maintenir une architecture en deux fractions, mais en leur permettant de cibler davantage leur objectif :

- La première part (77 % des crédits) serait inspirée du modèle de la DSIL, répartie en enveloppes régionales sur la base de la population. Le préfet de région pourra octroyer des subventions d'investissement dans les domaines jugés prioritaires au niveau local. Comme pour la DSIL, il est prévu une majoration du taux de subvention pour un département ayant contractualisé et respecté les objectifs de maîtrise de ses dépenses réelles de fonctionnement.

(1) Rapport n° 1055, annexe 36, précitée.

La possibilité de permettre à des communes et EPCI éligibles de bénéficier d'une majoration du taux de subvention pourrait s'apprécier par rapport aux taux de subvention appliqués aux projets comparables des autres collectivités ⁽¹⁾.

- La seconde part (23 % des crédits) restera composée de crédits libres d'emploi pour abonder la section d'investissement du budget des départements et sera répartie entre eux proportionnellement à l'insuffisance de leur potentiel fiscal.

En 2018, comme en 2017, le montant de la DGE était de 211,9 millions en AE et en CP ; le taux de concours était de 29,3 %.

Pour la DSID, les crédits s'élèveront pour 2019 à 296 millions en AE 149 millions en CP. Elle devra inclure la couverture des restes à charge de l'année 2018.

Les rapporteurs avaient en effet constaté un taux de gel important des crédits sur la DGE sur l'exercice 2017 (16 % en AE), avec un dégel tardif qui avait conduit à des reports de charge de 63,9 millions en AE et CP sur 2018.

La Cour affirmait dans sa note d'exécution budgétaire que « *ce report de charge structurel et conjoncturel sera reproduit en 2018* ».

Ces aléas de gestion expliquent cette majoration prévue pour apurer les restes à charge en 2019. La réforme de la DGE doit permettre d'éviter ces reports de charge et la budgétisation en AE de 84 millions d'euros soldera ces reports.

b. Les DGD

- La dotation générale de décentralisation des communes et de leurs groupements est portée par l'action n° 2 du programme 119. Elle assure la compensation financière des charges qui leur sont transférées. Elle peut financer des compétences transférées, créées, étendues ou modifiées de telle sorte qu'elles entraînent une charge nouvelle. En application de l'article 72-2 de la Constitution, la ressource ainsi consentie doit être équivalente aux dépenses correspondantes.

Elle peut aussi financer des pertes de produit fiscal du fait de la modification de l'assiette ou du taux d'un impôt transféré postérieurement à ce transfert.

Le projet annuel de performances rappelle les transferts de compétences ainsi compensés : l'élaboration des documents d'urbanisme, les services communaux d'hygiène et de santé, l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris, les monuments historiques et les compétences prévues à l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'urbanisme.

Cette dotation est stable en valeur depuis 2009. Pour 2019, il est proposé d'ouvrir 130 millions d'euros en AE et en CP.

(1) Source : réponse aux questionnaires budgétaires.

• La DGD des départements est portée par l'action n° 4, et celle des régions à l'action n° 5.

Ces deux DGD sont résiduelles dans le sens où la réforme des concours financiers de l'État intervenue en 2004 a opéré le transfert de 95 % des crédits de la DGD des départements et de celle des régions vers la DGF. S'agissant des régions, elles perçoivent maintenant une part de TVA à la place de la DGF des régions⁽¹⁾. La DGD des régions évolue notamment en 2019 pour intégrer le versement de la compensation financière résultant, pour la région Grand Est, de la mise en service de la ligne à grande vitesse Est européenne (4,7 millions d'euros)⁽²⁾.

Les 5 % restants de DGD ont, dans les deux cas, pour objet de :

– compenser des transferts ne pouvant faire l'objet d'une compensation sous forme de fiscalité ;

– procéder à des ajustements.

Sont ouverts pour 2019 :

– 265 millions en AE et CP pour les départements ;

– 913 millions en AE et en CP pour les régions.

Les rapporteurs soulignent toutefois qu'il n'est pas très cohérent que ces crédits figurent, étant portés par la mission RCT, dans la « norme de dépenses pilotable de l'État », ce qui conduit à leur faire porter des aléas de gestion (gels puis dégels tardifs) alors qu'ils sont constitutionnellement dus dans leur montant.

• L'action n° 6 regroupe enfin les crédits de la DGD « concours particuliers », attribués indistinctement aux communes, départements, régions ou EPCI. On peut noter la stabilisation de la DGD « bibliothèques ». Cette DGD n'a pas pour objet de compenser de manière figée et permanente une compétence transférée mais d'inciter, par des subventions d'investissement, les collectivités à développer et moderniser le réseau des bibliothèques de lecture. Majorée de 8 millions en AE en 2018, afin de favoriser l'extension des horaires d'ouverture, elle est stabilisée à 88,4 millions en AE pour 2019. Les CP sont majorés de 8 millions à leur tour, pour s'élever également à 88,4 millions d'euros en 2019. Elle est divisée en deux fractions, l'une destinée aux projets de petite et moyenne importance, l'autre à des projets structurants d'intérêt régional ou national.

(1) En application de l'article 149 de la loi de finances pour 2017.

(2) Cette compensation étant actuellement versée par le programme 203 Infrastructures et services de transports.

B. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

● Sur le programme 122, un fonds de soutien exceptionnel à destination de la collectivité de Saint-Martin à hauteur de 50 millions d’euros en AE = CP est prévu en PLF 2019. Il sera porté par l’action n° 1 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales*. Un fonds d’un montant identique avait été ouvert en LFR 2017 puis obtenu en report sur l’exercice 2018. Une différence de 50 millions d’euros environ apparaît donc entre la LFI 2018 et le PLF 2019, en AE comme en CP.

● En outre, les crédits de la dotation *calamités publiques*, pour 40 millions en AE et 30 millions en CP, sont majorés de 2 millions en CP pour permettre à la solidarité nationale de jouer, au moyen de subventions, vis-à-vis des événements climatiques survenus à la fin de l’année 2017 et au début de l’année 2018 (orages en mai et juin dans le Sud-Ouest de la France).

Cette ligne du programme 122 portera également, comme l’ont annoncé Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales, une aide au titre des événements climatiques intervenus dans le département de l’Aude : « *une mission d’évaluation composée d’inspecteurs généraux s’est rendue sur place, afin de se prononcer sur les montants à ouvrir en loi de finances initiale. Une provision sera à disposition du préfet pour faire des avances* ». ⁽¹⁾

II. LE COMPTE D’AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN SUPPORT EFFICACE POUR LA PERCEPTION DES RESSOURCES DE FISCALITÉ LOCALE

L’État assure l’administration des impôts locaux, par l’intermédiaire des services du ministère de l’action et des comptes publics. Si les assemblées locales votent les taux, les services de l’État établissent les assiettes et émettent les feuilles d’imposition. En outre, ils collectent et reversent aux collectivités le produit des impôts locaux, *via* le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*.

A. UN OUTIL UTILE DE SUIVI DES FLUX DE FISCALITÉ LOCALE

1. Le plus important compte de concours financiers

Les comptes de concours financiers sont prévus à l’article 24 de la LOLF. Le compte d’avances aux collectivités est le principal compte spécial du budget. Il a été créé par l’article 46 de la loi de finances pour 2006. Il retrace les avances accordées par le Trésor sur le montant des impositions locales aux collectivités territoriales (et à des établissements publics nationaux et aux chambres consulaires).

(1) *Audition conjointe des ministres, le 29 octobre 2018, par la commission des finances et par la commission des lois de l’Assemblée nationale.*

Les dépenses du compte sont constituées du produit des impôts directs locaux, versé par l'État aux collectivités tel qu'il découle des bases fiscales établies par les services de l'État et des taux votés par les assemblées délibérantes. Ses recettes sont constituées des montants réellement recouverts auprès des contribuables, des restes à recouvrer sur imposition antérieure et des recettes d'ordre pour dégrèvements et non-valeurs ⁽¹⁾, issues de compensations versées par le budget général retracées au programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

L'État avance donc chaque mois *via* ce compte, par douzième, le produit des impôts directs locaux aux collectivités avant leur recouvrement effectif (programme 833). Des douzièmes anticipés sont possibles en cas de difficulté de trésorerie d'une collectivité (programme 832). Une régularisation est effectuée sur les derniers versements en fin d'année lors de la mise en recouvrement définitive de chaque impôt, indépendamment de la collecte de ce produit par les services de l'État.

Par cette procédure, l'État garantit ainsi le versement sécurisé des impôts locaux, de manière régulière et quel que soit son recouvrement effectif. Il confère aux collectivités la garantie que l'intégralité des « produits votés » leur sera versée. Les budgets locaux sont ainsi placés à l'abri des aléas de la conjoncture économique. Ce compte a aussi l'avantage de permettre une puissante mutualisation, notamment au profit des petites communes.

Dans le détail, les circulaires applicables prévoient que les fonds sont mis à disposition des collectivités le 20 de chaque mois et, dans le cas où le 20 est un jour non ouvré, le premier jour ouvré suivant. Le versement a lieu le 25 en janvier du fait de la procédure de préparation des acomptes. Il est possible, pour une collectivité confrontée à des difficultés de trésorerie, d'obtenir de l'État un versement anticipé des acomptes mensuels.

En retour de son rôle de collecte et de reversement, l'État perçoit des frais de gestion qui s'ajoutent au produit des impositions locales, en application de l'article 1641 du code général des impôts. Il bénéficie en outre d'une ressource de trésorerie gratuite puisque les collectivités ne perçoivent pas d'intérêts sur leurs dépôts au Trésor. Toutefois, il assume également une charge de trésorerie de deux ordres :

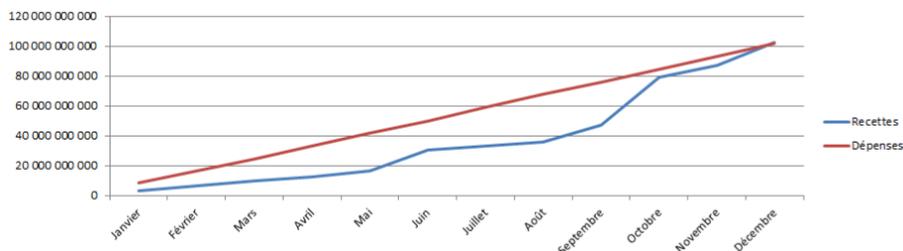
– une charge pluriannuelle, liée au décalage entre émission des rôles et recouvrement effectif, parfois sur plusieurs années ;

– une charge infra-annuelle, liée au décalage entre versements mensuels et recouvrement aux échéances fixées pour chaque impôt.

(1) Une admission en non-valeur constitue un acte de gestion en matière de recouvrement par lequel l'administration dégage le comptable public de sa responsabilité dans le recouvrement d'une créance fiscale pour laquelle toute action de recouvrement serait vaine. L'État prend donc à sa charge le coût des créances irrécouvrables.

Ainsi, les décaissements liés aux versements sont constants pendant l'année, tandis que les encaissements liés au recouvrement se font par paliers.

PROFIL INFRA-ANNUEL DES RECETTES ET DÉPENSES DU COMPTE D'AVANCES (APRÈS LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE)



Source : projet de loi de finances, annexe « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », d'après les calculs de la direction du budget

La règle de l'unité de caisse obligeant cependant les collectivités publiques à déposer leurs disponibilités au Trésor, les avances sur le montant des impositions locales se traduisent en réalité, pour l'État, par une simple écriture budgétaire sans aucune sortie de trésorerie jusqu'à ce que les collectivités utilisent effectivement ces avances.

2. Les impositions locales qui transitent par le compte

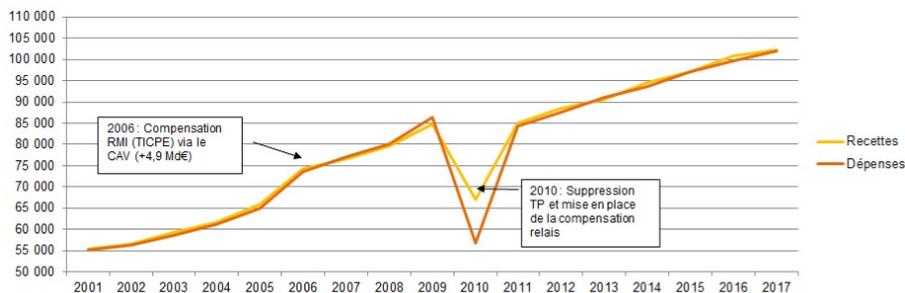
Les impositions perçues sont, d'une part la fiscalité directe :

- la taxe d'habitation (TH) ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Le compte permet aussi de verser des fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) attribuées aux départements ou aux régions, ainsi que certains frais de gestion. À ce propos, comme l'ont rappelé les rapporteurs spéciaux à l'occasion de la loi de règlement du budget 2017, la Cour des comptes considère que ces rétrocessions de frais de gestion, retracées dans la troisième et la quatrième actions du programme 833, dénaturent le mécanisme et le rendent illisible. En effet, les frais de gestion sont initialement prélevés par l'État pour son compte pour couvrir les coûts du recouvrement et de l'établissement des assiettes.

Les recettes et les dépenses du compte d'avances sont liées au dynamisme spontané et aux réformes de la fiscalité locale.

RECETTES ET DÉPENSES DU COMPTE D'AVANCES



Source : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales annexé au projet de loi de finances pour 2019, d'après la direction du budget.

Après une année 2010 marquée par la réforme de la fiscalité directe locale (suppression de la taxe professionnelle, les impositions de remplacement – CVAE, CFE et IFER – n'ayant transité par le compte qu'à compter de l'année suivante), les recettes et dépenses du compte d'avances suivent désormais un rythme de hausse régulière.

À cette date, le compte est présenté en deux sections : l'une correspondant au programme 832, et l'autre au programme 833. S'agissant de ce dernier, les AE et CP demandés, liés aux recettes prévues, sont présentés par actions. Notamment, l'essentiel des produits de fiscalité locale n'apparaît pas dans le détail ; seul figure le montant de l'action *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes*.

Toutefois, le projet annuel de performances détaille un projet en cours de refonte de la nomenclature budgétaire des recettes du compte d'avances, qui « devrait aboutir pour le prochain projet de loi de finances (...) l'objectif est d'établir une nomenclature plus lisible détaillant les recettes du compte par catégorie d'impôt ». Cet effort de transparence et de clarté est à saluer.

**PROJET DE REFONTE DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE DES RECETTES ET DÉPENSES
DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

(en milliards d'euros)

	2017 Exécution	2018 LFI	2019 PLF
Recettes	102,2	107,6	110,6
Taxe d'habitation (TH) et taxes annexes	22,4	23,3	24,3
Taxe foncière (TF) et taxes annexes	41,0	42,2	43,3
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et taxe additionnelle	18,9	19,0	19,6
CFE et IFER	10,8	11,1	11,4
Autres	1,4	1,2	1,2
Marge prudentielle	–	3,0	3,0
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	5,8	5,8	5,8
Panier de ressources – Pacte de confiance	1,9	1,9	2,0
Dépenses	102,1	107,1	110,6
Action 01 – Impositions locales	94,2	99,2	102,7
<i>Taxe d'habitation (TH) et taxes annexes</i>	<i>22,6</i>	<i>23,4</i>	<i>24,4</i>
<i>Taxe foncière (TF) et taxes annexes</i>	<i>41,3</i>	<i>42,3</i>	<i>43,6</i>
<i>Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et taxe</i>	<i>18,0</i>	<i>18,1</i>	<i>19,1</i>
<i>CFE et IFER</i>	<i>10,9</i>	<i>11,1</i>	<i>11,5</i>
<i>Autres</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,2</i>
<i>Marge prudentielle</i>	<i>–</i>	<i>3,0</i>	<i>3,0</i>
Action 02 – Taxe intérieure de consommation sur les produits	5,9	5,9	5,9
Actions 03 e 04 – Panier de ressources – Pacte de confiance	1,9	1,9	2,0
Solde du compte d'avances aux collectivités territoriales	0,2	0,5	0,0

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019.

En 2019, le solde du compte d'avances s'établirait à l'équilibre, à hauteur de 110, 6 millions d'euros, contre une prévision de solde inscrite à + 0,5 milliard en loi de finances pour 2018.

Cette baisse du solde « *s'explique essentiellement par les effets pluriannuels sur les encaissements et décaissements de CVAE de la décision du Conseil constitutionnel du 19 mai 2017 et de la mesure introduite en conséquence à l'article 15 de la loi de finances pour 2018* ».

S'agissant de la hausse du volume global des recettes et des dépenses (en particulier TH et CFE), elle est liée notamment à la revalorisation forfaitaire des bases, opérée en cohérence avec la reprise de l'inflation.

SECONDE PARTIE : UNE MAÎTRISE PARTENARIALE DES DÉPENSES PUBLIQUES LOCALES

I. DES CONCOURS FINANCIERS STABLES QUI S'INSCRIVENT DANS UNE SITUATION FINANCIÈRE LOCALE GLOBALEMENT SAINE

A. UNE SITUATION FINANCIÈRE GLOBALEMENT SAINE

La Cour des comptes a rappelé que la baisse des concours financiers de l'État, notamment au travers de la DGF, sur la période 2013-2017, a, malgré ses inconvénients, conduit les APUL à engager des efforts de gestion et à améliorer leur équilibre financier. En effet, le total des concours financiers de l'État est passé de 58,2 milliards d'euros en 2013 à 47,1 milliards d'euros en 2017, soit un recul de 19 %.

Ainsi, le taux de croissance des dépenses locales est passé de 3,1 % par an en moyenne entre 2010 et 2013 à 0,3 % par an entre 2013 et 2017.

Toutefois, ce sont surtout les dépenses d'investissement qui ont reculé (de 11 %), tandis que celles de fonctionnement ont simplement crû à un rythme ralenti de 1,5 % par an, grâce à des efforts en gestion (interruption de la hausse des dépenses de personnel notamment).

En 2017, pour la troisième année consécutive, les collectivités locales ont ainsi dégagé une capacité de financement, de 1,7 milliard d'euros.

Cependant, la croissance de la dette publique locale s'est poursuivie (+ 14,6 milliards d'euros entre 2013 et 2017), mais à un rythme ralenti (+ 2,2 % par an). Son poids par rapport au PIB a baissé.

La situation financière des collectivités est toutefois saine, notamment grâce au puissant dynamisme de la fiscalité locale et de la fiscalité transférée, qui a compensée la baisse des concours financiers de l'État sur la période.

Plus précisément, le produit des impôts directs locaux s'est accru de 2,3 milliards d'euros en 2017 (+ 2,8 %), notamment celui de la taxe foncière, de la taxe d'habitation et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) pour le bloc communal, des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les départements, et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les régions.

Toutefois, les trajectoires financières apparaissent inégales entre collectivités :

– la situation des départements demeure incertaine et étroitement liée à des facteurs conjoncturels (niveau des aides sociales) ;

– les régions ont limité la hausse de leurs charges de fonctionnement à 0,7 % malgré les risques de surcoût liés aux fusions, bénéficié de recettes dynamiques et maintenu leurs recettes d’investissement ;

– au sein du bloc communal, les charges apparaissent plus difficiles à maîtriser au sein des petites collectivités que dans les métropoles qui bénéficient d’un degré de mutualisation plus élevé, selon la Cour.

B. DES CONCOURS DE L’ÉTAT STABLES, UNE PÉRÉQUATION CONSOLIDÉE

1. La péréquation, une exigence constitutionnelle et une nécessité nationale

Les ressources et les charges des collectivités locales sont inégalement réparties du fait de la diversité démographique, géographique, économique et sociale des territoires sur lesquels s’exercent leurs compétences. 48 % des territoires détiennent 90 % du potentiel financier agrégé. Cela peut justifier l’existence de la péréquation financière.

Selon le Conseil constitutionnel, la péréquation vise à concilier la libre administration des collectivités territoriales avec l’égalité des contribuables devant les charges publiques.

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la péréquation est prévue à l’article 72-2 de la Constitution, qui confère au législateur la compétence pour en prévoir les modalités. La péréquation « horizontale », c’est-à-dire entre collectivités et EPCI, complète la péréquation « verticale » (opérée par l’État, notamment via la DGF).

L’objectif de péréquation est assorti de deux indicateurs de performance :

– un indicateur 2.1, qui mesure les volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale, *via* la DGF ;

– un indicateur 2.2, qui permet d’apprécier les volumes financiers relatifs à la péréquation horizontale, *via* divers fonds de péréquation.

2. La stabilité de la DGF et la hausse de la péréquation verticale

Les concours de l'État aux collectivités sont stabilisés, et même en légère hausse en 2019. Ils atteignent 48,2 milliards à périmètre constant, c'est-à-dire + 71 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2018.

La contribution au redressement des finances publiques n'a pas été reconduite en 2018, elle ne l'est pas non plus en 2019. Pour autant, dès lors que les minorations de dotation forfaitaire réalisées dans le passé sont intégrées durablement dans le montant des dotations, les prélèvements sur fiscalité acquittés en 2017 par les communes et régions dont la dotation forfaitaire était inférieure à la CRFP due sont reconduits, comme en 2018, dans une optique d'égalité devant les charges publiques. Au total, les prélèvements sur fiscalité devraient s'élever à 66,6 millions d'euros en 2019.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) a été instituée par la loi du 3 janvier 1979. C'est un prélèvement sur recettes (PSR), c'est-à-dire un montant déterminé de recettes de l'État rétrocédé aux collectivités territoriales en vue de couvrir des charges leur incombant, aux termes de l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ils ne constituent pas une *dépense budgétaire* mais une *moindre recette*. En application du principe de libre administration des collectivités territoriales, ils ont un caractère global et libre d'emploi pour les collectivités. Ils sont assimilables à des crédits en AE = CP.

La DGF est destinée à compenser les charges supportées par les collectivités, à contribuer à leur fonctionnement et à corriger certaines inégalités de richesses entre les territoires. En application de l'article 34 de la LOLF, son montant est évalué et voté en première partie de loi de finances⁽¹⁾, tandis que les modalités de répartition des concours de l'État, dont les composantes de la DGF, peuvent être modifiées en seconde partie. Ces modalités sont fixées dans le code général des collectivités territoriales et articulées autour de critères fondés sur des données physiques et financières des collectivités.

La DGF bénéficie aux communes, aux départements et aux EPCI (intercommunalités). Depuis 2018, les régions perçoivent en remplacement de la DGF une part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Hors compte d'avances, c'est le plus important concours financier de l'État aux collectivités (elle en représente 56 %). Elle a baissé entre 2014 et 2017 dans le cadre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques (CRFP) mise en œuvre sous la précédente législature.

Conformément aux engagements du Gouvernement, elle est désormais stable en 2018 et 2019, en valeur, hors effets de périmètre, à 26,953 milliards d'euros.

(1) En ce qui concerne l'évaluation de la DGF pour 2019 et le détail de ses composantes, on se reportera utilement au commentaire de l'article 23 du présent projet de loi de finances.

Pour autant, les composantes « péréquatrices » de la DGF sont en hausse : la DSU et la DSR augmentent de 90 millions chacune ; en incluant la hausse de 30 millions de la dotation d'intercommunalité, la péréquation verticale au profit du bloc communal augmente de 210 millions d'euros en 2019. La DSU et la DSR font l'objet de plus amples développement dans le commentaire de l'article 79 rattaché à la mission.

Le DGF restant stable en valeur, cette hausse de la péréquation verticale est financée par un écrêtement de la dotation forfaitaire. À ce sujet, le projet annuel de performances rappelle qu'un euro de dotations péréquatrices réduit deux fois plus les inégalités qu'un euro de dotations compensatrices (dotation forfaitaire notamment), dès lors que les dotations de péréquation sont réparties en fonction d'indicateurs de ressources et de charges destinés à cibler spécifiquement les communes les plus fragiles financièrement.

L'indicateur de performance relatif à la péréquation verticale se décline en deux sous-indicateurs : l'un qui porte sur l'effort financier de l'État en faveur de la péréquation verticale communale, l'autre sur la péréquation verticale départementale. La prévision est, pour 2019, respectivement de 34 % et 17,5 %, contre 32,5 % et 17,34 % en 2018. Si la prévision se vérifie, cela signifiera un renforcement structurel de la portée péréquatrice des dotations au sein de la DGF.

Cette hausse de la DSU et de la DSR, ainsi que la réforme des modalités de l'écrêtement de la dotation forfaitaire des départements pour la rendre plus soutenable et permettre la progression des composantes péréquatrices de la DGF des départements (voir le commentaire de l'article 79) est donc cohérente avec la progression de l'indicateur de péréquation verticale sur ces deux niveaux de collectivités.

3. Le maintien de la péréquation horizontale en 2019

La péréquation horizontale est de plus faible montant que la péréquation verticale (la part « péréquation » de la DGF s'élève à 7,8 milliards d'euros, tandis que le total de la péréquation horizontale s'établissait à 3,4 milliards d'euros en 2016).

Plusieurs mécanismes de péréquation horizontale existent, notamment :

- le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF, 0,3 milliard d'euros en 2018) ;
- le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements (625 millions d'euros) ;
- le fonds de solidarité en faveur des départements (485 millions d'euros) ;
- le fonds de péréquation des ressources des régions (125 millions d'euros) ;
- le fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC, 1 milliard d'euros) créé en 2012 ⁽¹⁾.

(1) À l'article 144 de la loi de finances n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 pour 2012.

Deux mécanismes de péréquation apparaissent particulièrement importants et ont fait l'objet de nombreux amendements en commission des finances :

- Le FPIC marque le développement de la péréquation horizontale. Il a pour objet de répartir la richesse entre ensembles intercommunaux (EPCI). Les ensembles intercommunaux sont contributeurs nets (34 % des EPCI), neutres ou bénéficiaires nets (59 %) au regard du fonds. Les situations sont déterminées par l'application d'un indice synthétique de ressources et de charges. Après l'attribution d'un prélèvement ou d'un versement pour un ensemble intercommunal, il est réparti entre l'EPCI et les communes puis entre les communes elles-mêmes selon des modalités qui peuvent varier. D'après le Gouvernement ⁽¹⁾, le FPIC réduit les inégalités de richesse entre territoires de plus de 12 % et est « péréquateur » pour 80 % des territoires concernés par le fonds.

Le FPIC a l'intérêt de considérer l'intercommunalité comme l'échelon de référence, et de mesurer effectivement et efficacement la richesse d'un territoire par un indicateur global, le potentiel financier agrégé, qui prend en compte la richesse de l'EPCI et de ses communes membres et repose sur une assiette de ressources très large. Il permet de comparer des EPCI de catégories juridiques différentes et de neutraliser leurs choix fiscaux. Un coefficient logarithmique permet d'inclure les charges de centralité assumées par les ensembles de grande taille.

En complément du rapport transmis par le Gouvernement, il avait été envisagé d'approfondir le FPIC en groupe de travail ; ce dernier n'a pas été mis en œuvre en raison :

- de l'annonce de la refonte fiscale ;
- de la stabilisation des EPCI ;
- et du lancement du groupe de travail sur la CVAE, dont les travaux sont encore en cours et devaient être conclus avant de commencer ceux portant sur le FPIC.

Il n'est pas proposé par le PLF de modifier le niveau du FPIC, maintenu en conséquence à 1 milliard d'euros pour 2019, afin de « *donner aux collectivités une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs ressources* » ⁽²⁾.

Du fait de la croissance et du dynamisme des bases fiscales, le poids du prélèvement des ensembles intercommunaux contributeurs sera toutefois mécaniquement allégé par rapport à 2018.

(1) *Rapport du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2018, en application de l'article 163 de la loi de finances pour 2018.*

(2) *Projet de loi de finances pour 2019, annexe « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».*

• Le fonds de péréquation des DMTO est alimenté par deux prélèvements. Le premier sur « stock », c'est-à-dire en fonction du niveau des DMTO du département, le second sur « flux », c'est-à-dire fondé sur le dynamisme des recettes de DMTO d'un département. Les deux prélèvements sont plafonnés à 5 % des DMTO perçus l'année précédente chacun.

Les départements éligibles sont ceux dont le potentiel financier ou le revenu par habitant sont inférieurs à la moyenne nationale. Le niveau de péréquation dépend des DMTO perçus : 11,48 milliards d'euros en 2017, ce qui a porté les ressources du fonds à 772,3 millions d'euros cette même année.

En 2018, on dénombre 29 départements contributeurs nets et 71 bénéficiaires nets. Le taux de reversement global au profit des départements bénéficiaires nets (c'est-à-dire le solde des attributions et des contributions de ces départements proportionnellement au montant de DMTO perçu par l'ensemble de ceux-ci) était de 11,5 %, supérieur de 4,3 points au taux de prélèvement sur les départements contributeurs nets, de 7,2 %, ce qui témoigne de l'efficacité péréquatrice du fonds⁽¹⁾. En outre, même pour les contributeurs nets, la progression des DMTO demeure plus favorable que l'évolution du prélèvement.

En 2018, le CFL a décidé d'une mise en réserve de 120 millions sur les 722,3 millions prélevés. Cette faculté de lissage permet de compenser la forte volatilité des recettes de DMTO d'une année sur l'autre.

L'indicateur de performance 2.2 mesure la taille de la péréquation horizontale pour chaque niveau de collectivité, au regard des potentiels financiers (bloc communal, départements) ou de la somme des produits (régions).

Les fonds de péréquation évoqués ci-dessus étant stables dans leur montant, la prévision en 2019 est identique à celle de 2018 (1,83 % pour le bloc communal, 1,7 % pour les départements et 1,66 % pour les régions). Il sera opportun d'examiner à l'issue de l'exercice si, comme en 2018, la prévision actualisée ressort en fin de période légèrement en deçà de l'objectif. La forte volatilité des DMTO empêche à ce stade d'élaborer des projections totalement fiables.

Dans le cadre du besoin de péréquation des départements, ce fond fait partie des réflexions de consolidation future.

(1) Données issues des réponses aux questionnaires budgétaires.

II. LE CHOIX D'UNE DÉMARCHÉ CONTRACTUELLE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS QUI PRODUIT SES PREMIERS EFFETS SUR LES DÉPENSES MAIS QUI RESTE À ÉVALUER ET À AFFINER

A. LA CONTRACTUALISATION, UN MÉCANISME SOUPLE D'ACTION SUR LES DÉPENSES LOCALES

Du point de vue de la comptabilité nationale, les dépenses des administrations publiques locales (APUL ; 255,3 milliards d'euros en 2017) représentent 11,2 % du PIB et 19,7 % des dépenses publiques. Il est donc légitime d'associer les APUL à la réduction des dépenses publiques, d'autant plus que la hausse des dépenses de fonctionnement, et notamment de personnel, des collectivités, a été nettement supérieure, entre 2004 et 2017, à celles des autres administrations publiques, sans que cela puisse être entièrement attribué à la décentralisation.

Toutefois, le choix de la méthode est essentiel.

Sous le précédent quinquennat, la loi de programmation des finances publiques 2014 2019 avait déjà prévu un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) non contraignant, sur le modèle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Il comprenait un objectif d'évolution de la dépense publique locale et un objectif d'évolution de la dépense de fonctionnement. Il a été respecté depuis notamment grâce à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), qui s'est matérialisée par la baisse des dotations de l'État, voire par des prélèvements sur les douzièmes de fiscalité locale versés mensuellement au moyen du compte d'avances. En 2014, 2015 et 2016, les collectivités ont ainsi réalisé un effort de 12 milliards d'euros dans ce cadre (60 % de la baisse du déficit public en 2016 a été obtenue grâce aux APUL), ce qui a pesé sur les dépenses d'investissement.

La stratégie du Gouvernement rompt avec la baisse unilatérale des dotations en privilégiant la contractualisation. À la contrainte budgétaire et fiscale sur les recettes, il est préféré une démarche plus souple mais qui porte directement sur les dépenses.

En effet, si la situation financière locale est assainie, la maîtrise des dépenses publiques doit demeurer un objectif. En 2017, d'après la Cour des comptes ⁽¹⁾, on constate :

- une reprise de la hausse des dépenses de fonctionnement au sein du bloc communal (+ 1,9 %) et de la masse salariale (+ 1 %) ;
- une reprise du recours à l'emprunt (+ 12 %).

(1) *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, établi par la Cour des comptes et remis au Parlement en application de l'article L. 132-8 du code des juridictions financières.*

Le « pacte financier État-collectivités » a ainsi été annoncé par le président de la République lors de la première réunion de la Conférence nationale des territoires en juillet 2017.

La loi programmation des finances publiques 2018-2022 reprend cette stratégie et prévoit la contribution de chaque sous-secteur des administrations publique à la maîtrise des dépenses publiques en comptabilité nationale.

Elle fixe donc un nouvel ODEDEL qui se décompose ainsi :

– un objectif national pour les APUL de progression moyenne de 1,2 % en valeur de leurs dépenses de fonctionnement à périmètre constant sur le quinquennat (les dépenses d'investissement sont donc exclues). Au vu des hypothèses d'inflation retenues par le Gouvernement, une progression de 1,2 % en valeur d'ici à 2022 signifie une baisse annuelle moyenne de 0,3 % en volume.

– dont le respect permettrait une réduction cumulée du besoin de financement des APUL sur le quinquennat de 13 milliards d'euros en 2022 par rapport au tendanciel.

L'article 29 de la loi de programmation prévoit que la mise en œuvre de ce double objectif sera réalisée par la contractualisation entre l'État et les « grandes collectivités » qui devraient ainsi réaliser 13 milliards d'économie sur leurs dépenses de fonctionnement d'ici 2022, c'est-à-dire par rapport à leur évolution tendancielle. Cet objectif de réduction des dépenses de fonctionnement des APUL a été réitéré dans le programme de stabilité 2018-2022.

En contrepartie, l'État s'engage à garantir la stabilité des dotations aux collectivités sur la même période. Cet engagement a été respecté dans la loi de finances pour 2018, et l'est également dans le projet de loi de finances pour 2019.

322 collectivités sont concernées, qui représentent deux tiers des dépenses de fonctionnement locales : régions, départements, métropoles, intercommunalités et communes de grande taille dont les dépenses de fonctionnement sont supérieures à 60 millions d'euros.

Les préfets sont chargés de négocier avec ces 322 grandes collectivités. Les contrats ont été conclus jusqu'au 30 juin 2018, pour une durée de trois ans. L'État leur propose ainsi de s'engager à limiter la croissance de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an. Les préfets peuvent proposer une variation possible du taux de 0,75 % à 1,65 % pour tenir compte des circonstances locales (revenu moyen par habitant, présence de quartiers sensibles...)

En cas d'écart entre les dépenses réalisées et celles prévues dans le contrat, un cadre précis a été posé par la loi de programmation.

Trois cas sont possibles :

– les collectivités qui ont contracté mais n’ont pas respecté les stipulations pourront subir une reprise financière dont le montant est égal à 75 % de l’écart constaté, dans la limite de 2 % des recettes de fonctionnement de l’année considérée ;

– celles qui entraînent dans le champ du pacte financier et qui n’ont pas contracté se verront notifier un taux par arrêté et la reprise financière sera de 100 % en cas de dépassement, dans la limite de 2 % des dépenses de fonctionnement.

– les collectivités vertueuses pourront bénéficier d’une majoration du taux de subvention au titre de la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL). Il est proposé à l’article 81 d’étendre ce « bonus » à la nouvelle dotation de soutien à l’investissement des départements (DSID), qui remplace en grande partie la DGE.

Pour les autres collectivités et établissements publics locaux, qui ne remplissent pas les critères définis par l’article 29 de la LPPF et qui n’ont pas choisi volontairement d’entrer dans ce dispositif, les dispositions relatives à la reprise ne trouvent pas à s’appliquer.

S’agissant de l’objectif global sur la trajectoire du besoin de financement, aucun mécanisme de sanction n’est prévu.

B. DES PREMIERS RÉSULTATS FINANCIERS ENCOURAGEANTS

Ce double objectif fixé par la loi de programmation est « ambitieux » mais « atteignable » pour la Cour des comptes. Les rapporteurs spéciaux partagent cet avis.

En effet, cet objectif est :

– certes, ambitieux : avec la reprise de l’inflation depuis 2017, les dépenses de fonctionnement devront baisser en termes réels à partir de 2020. Or, la Cour note qu’elles ont augmenté de 1,5 % par an en moyenne entre 2013 et 2017, période de baisse des concours de l’État ;

– cependant, atteignable : l’analyse des budgets primitifs de 2018 montre que cet objectif semble à ce jour pris en compte.

Il ressort des auditions conduites par les rapporteurs que le taux de signature des contrats est satisfaisant, notamment pour les communes (plus en retrait pour les départements et régions) et que la plupart des collectivités concernées se conformeront à l’objectif fixé. Selon le Gouvernement ⁽¹⁾, « pour les 230 collectivités ayant accepté de signer le contrat, la hausse des dépenses réelles de fonctionnement *« se situait entre 0,3 % et 0,4 % »* ».

(1) *Audition conjointe des ministres, le 29 octobre 2018, par la commission des finances et par la commission des lois de l’Assemblée nationale.*

C. UNE ÉVALUATION À VENIR ET DES PERSPECTIVES POUR AFFINER LE DISPOSITIF

Malgré cette innovation que soutiennent les rapporteurs, ils considèrent que des incertitudes et faiblesses demeurent dans la gouvernance des finances locales.

En effet, la Cour des comptes ⁽¹⁾ relève qu'une part « très significative » de la dépense locale reste hors encadrement. Selon les rapporteurs, une évolution souhaitable sur ce point **pourrait être d'inclure dans la contractualisation les budgets annexes des collectivités concernées**. En effet, les contrats ne portent actuellement que sur leur budget général. Cette extension serait opportune après 2018, pour les prochaines vagues de contrats.

En outre, il apparaît que le taux de 1,2 %, identique pour toutes les catégories de collectivités, connaît de faibles modulations locales. Il pourrait être opportun de réfléchir à une modulation plus fine des taux, mais de manière mesurée : il ressort des auditions menées par les rapporteurs qu'une fourchette trop large de taux pourrait compliquer les négociations et gêner les préfets.

Enfin, la Cour note que si les trajectoires prévues se réalisent (dépenses de fonctionnement et besoin de financement), les collectivités disposeront d'un fort autofinancement, c'est-à-dire une forte épargne, inemployée, qu'elles pourraient soit consacrer à une reprise plus forte de l'investissement, soit à une nouvelle hausse des dépenses de fonctionnement, de nature à compromettre la trajectoire de la loi de programmation. Une vision claire sur ce point ne sera toutefois réellement possible qu'à l'issue de la suppression complète de la taxe d'habitation et de la prochaine réforme des finances locales.

Deux autres points sont par ailleurs soulignés par la Cour :

– la production de normes législatives et réglementaires par l'État devra être maîtrisée, car son influence peut être déterminante dans les charges locales : c'est le cas de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (0,6 % en 2016 et 2017, pour plus de 500 millions d'euros) ;

– la fiabilité des comptes des collectivités progresse mais peut encore être renforcée. Les rapporteurs considèrent qu'une piste de simplification sur ce sujet pourrait résider dans la fusion du compte administratif (fourni par l'ordonnateur) et du compte de gestion (établi par le comptable public). En effet, la tenue de deux comptabilités distinctes ne favorise pas la clarté de l'action publique locale et la lisibilité de la situation financière des collectivités. À ce propos, les inspections générales des finances et de l'administration ont proposé dans leur récent rapport une expérimentation de fusion de ces comptes dans un compte financier unique ⁽²⁾.

(1) *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, précité.*

(2) *Rapport sur la mise en place d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales, août 2017.*

En tout état de cause, il ne convient pas selon les rapporteurs de remettre en cause dès aujourd'hui le dispositif, pour deux raisons :

– d'un point de vue juridique, une telle modification des dispositions de la loi de programmation relatives aux modalités précises de la contractualisation ne saurait trouver sa place en loi de finances et constituerait un cavalier budgétaire en application de l'article 34 de la LOLF ;

– au titre de l'opportunité, **il convient de « laisser vivre » le dispositif au moins une année** et de n'entreprendre les premiers ajustements qu'à l'issue d'au moins une année de mise en œuvre.

AUDITION DES MINISTRES SUR LES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Lors de sa deuxième réunion du lundi 29 octobre, la commission a auditionné, conjointement avec la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires chargé des collectivités territoriales, et M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Lien

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa seconde réunion du lundi 29 octobre 2018, la commission a examiné les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, les articles 79, 80, 81, rattachés, et le compte spécial Avances aux collectivités territoriales.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Je souhaite au préalable replacer la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) dans le cadre plus large du projet de loi de finances pour 2019 et dans la situation financière globale des collectivités.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 est un bon PLF pour les collectivités. Les concours financiers de l'État s'élèvent à 48,6 milliards d'euros, soit 71 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2018. La dotation globale de fonctionnement (DGF) est stable en valeur, comme en 2018. C'est une bonne nouvelle et un gage de prévisibilité. Les crédits de la mission RCT sont stables également : 3,9 milliards en autorisations d'engagement (AE) et 3,4 milliards en crédits de paiement (CP). Enfin, les variables d'ajustement sont minorées à un niveau faible cette année : seulement 144 millions d'euros, c'est-à-dire 3,7 % des variables, en diminution d'à peu près la moitié par rapport à l'année dernière.

En outre, ce PLF intervient à un moment où, globalement, la santé des collectivités territoriales s'améliore. Comme nous l'a présenté le Premier président de la Cour des comptes, la dépense locale est maîtrisée ; la contractualisation, méthode innovante d'action sur les dépenses, porte ses fruits : la plupart des grandes collectivités ont signé et les premiers résultats sont encourageants. L'objectif d'une hausse des dépenses de fonctionnement limitée à 1,2 % a toutes les chances d'être tenu pour la première année de mise en œuvre de ce dispositif.

Pour ce qui concerne la mission RCT à proprement parler, la modernisation des dotations d'investissement, retracées dans le programme 119, est poursuivie, avec des crédits stables. D'abord, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) est définitivement pérennisée, avec des crédits stables de 570 millions en AE, hors effets de périmètre, c'est-à-dire la suppression de 45 millions d'euros des contrats de ruralité. Ensuite, la dotation globale d'équipement (DGE) des départements est transformée en dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), dans une logique d'appel à projets sur le modèle de la DSIL ; c'est une innovation que nous avons appelée de nos vœux lors du printemps de l'évaluation, ce dont je m'en réjouis. Cette transformation devrait notamment permettre d'éviter à l'avenir les reports de charge qu'il reste encore à apurer en 2019. La part de péréquation de la dotation est préservée, ce qui permet de préserver une forme d'équité à la DSID.

La dotation politique de la ville (DPV) sera également adaptée à la réalité des quartiers les plus en difficultés, avec un élargissement, mesuré cette année – 182 communes en métropole éligibles en 2019, soit un tout petit peu plus que l'année dernière comme l'a rappelé le ministre en audition – qui permettra d'éviter les entrées et sorties brutales de la dotation : je pense en particulier à la ville de Calais.

Enfin, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), satisfaisante dans sa mise en œuvre, est reconduite avec 1,046 milliard d'euros, comme en 2018.

S'agissant du programme 122, il sera particulièrement sollicité cette année : l'action *Aides exceptionnelles aux collectivités* enregistre une hausse supplémentaire de 50 millions d'euros de ses crédits, pour la reconstruction de Saint-Martin, et sera abondée par l'État afin de couvrir les dépenses liées aux inondations survenues dans l'Aude.

Pour ce qui est des articles rattachés à la mission, l'article 79 institue une réforme majeure, celle de la dotation d'intercommunalité (DI). Tout le monde en convient, la répartition en quatre enveloppes était devenue obsolète et inadaptée à la réalité de l'intercommunalité, et provoquait des à-coups importants quand les intercommunalités passaient d'une catégorie à une autre : les variations étaient erratiques, les attributions individuelles sans rapport étroit avec les situations financières réelles ; il était temps de la réformer.

Plusieurs innovations de cette refonte de la DI sont donc positives : d'abord l'enveloppe unique, mais également la prise en compte du revenu par habitant, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors. La hausse annuelle prévue en loi de finances est de 30 millions d'euros en 2019. Un abondement systématique est donc prévu, avec un minimum de 30 millions chaque année. Tout cela se fait en maintenant des garanties, toujours dans une optique de prévisibilité très importante pour les collectivités territoriales, qui ont besoin de savoir ce qui va se passer d'une année sur l'autre.

L'article 79 procède aussi à une augmentation de 90 millions de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR), ce qui porte la péréquation verticale à un niveau historiquement élevé.

L'article 80 prévoit un décalage de l'entrée en vigueur de l'automatisation du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), que nous avons voté l'année dernière. Ce décalage s'explique pour des raisons exclusivement techniques ; le dispositif sera pleinement opérationnel en 2020 – nous nous en sommes assurés en auditionnant la direction du budget.

Enfin, l'article 81 met en place la réforme de la DPV et celle de la DSID, que j'ai déjà évoquées.

En résumé, ce PLF s'inscrit dans la continuité et la cohérence par rapport à celui de l'année dernière et à la loi de programmation des finances publiques, grâce à des moyens financiers en légère hausse et des réformes attendues par les élus dans au moins deux domaines : la dotation d'intercommunalité et la dotation globale d'équipement des départements.

Autant de raisons qui me conduisent à émettre un avis favorable sur les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

M. Paul Molac, rapporteur pour avis de la commission des lois. La commission des lois a voté un amendement, que je défendrai devant vous, et a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission. Je reprendrai la parole à cette occasion.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur spécial, vous avez soulevé un problème qui a beaucoup agité les communes et les intercommunalités. Bien que l'enveloppe soit restée stable l'année dernière, beaucoup d'écarts ont été constatés, parfois considérables, liés pour une bonne partie aux regroupements intercommunaux, avec un effet retard d'un an. On s'était du reste demandé à l'époque s'il n'y avait pas intérêt à créer un système de

lissage, comme on le fait pratiquement toujours pour prévenir des évolutions extrêmement fortes. Or un système de lissage existe pour la DSU, mais pas pour la DSR. Envisagez-vous quelque chose sur ce point, sachant la DSR « cible » a été la cause d'une partie des écarts les plus criants ? L'Association des maires de France avait d'ailleurs appelé à la mise en place d'un fonds de péréquation à cette fin.

Mme Véronique Louwagie. Messieurs les rapporteurs spéciaux, vous a-t-on montré des simulations ? L'année passée, un certain nombre de communes ont vu leurs dotations baisser, malgré une stabilité globale, et pour certaines dans des proportions importantes, probablement en raison de la recomposition des périmètres intercommunaux en 2017. Avez-vous vu des simulations sur la façon dont cela se traduira pour 2019 au niveau des communes, de même que sur les effets de la nouvelle DSID, appelée à remplacer la DGE ?

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Monsieur de Courson, votre constat est juste, nous l'avons tous observé. Cette année, les écarts devraient par effet naturel se réduire par rapport à l'année dernière : ainsi que vous l'avez dit, c'est la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui avait provoqué les écarts les plus importants. Il devrait donc y en avoir structurellement moins, mais ce n'est pas une raison pour ne rien faire. Un amendement est déjà prévu, que nous examinerons ce soir, prévoyant une clause de sortie sur la DSR « cible », qui est à l'origine de la plupart des écarts que vous avez mesurés. Nous en préparons un ou deux autres pour cadrer ces différents sous-ensembles de la DGF. Nous avons envisagé la possibilité de faire un « tunnel » sur la DGF globale, mais c'est techniquement impossible, en tout cas extrêmement difficile. Nous avons donc préféré traiter l'ensemble des sous-éléments.

Madame Louwagie, nous n'avons pas vu de simulation sur tous les aspects, mais quelques-unes sont disponibles pour ce qui est de la DI. Tous les scénarios ne sont pas possibles, mais en ce qui concerne le scénario central, les différents éléments sont disponibles pour l'ensemble des intercommunalités. Sans oublier que les données sont désormais accessible en *open data* : il est donc possible de fouiller quand on le souhaite.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Effectivement, pour cette mission, les simulations sont une réelle nécessité. Nous en avons, mais nous n'avons pas tout, vous vous en rendez compte lors des débats d'amendements : nous serons parfois amenés à en demander le retrait faute de disposer de simulations ; nous avons nous-même rencontré le même problème sur certains des amendements que nous voulions déposer. Nous nous étions fixés pour principe, et tous les groupes en étaient d'accord, d'avoir le maximum de simulations pour débattre ; nous espérons en avoir encore d'autres d'ici pour alimenter la discussion dans l'hémicycle. La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales était disposée tout à l'heure à nous transmettre un maximum d'informations, car même pour nous, ces affaires sont terriblement complexes : bon nombre de simulations ont été réalisées avec des valeurs théoriques qui ne correspondent pas toujours à la réalité technique sur le terrain. C'est un problème réel que nous devons nous attacher à résoudre tous ensemble : il nous arrivera ce soir de ne pas vous donner, faute d'éléments techniques précis, autant d'arguments que nous ne le souhaiterions, mais nous avons demandé à en avoir le maximum d'ici à la séance publique.

M. Marc Le Fur. Un témoignage et une question.

Après la suppression de la réserve parlementaire, on nous avait expliqué que, en compensation, la DETR augmenterait à hauteur de 50 millions d'euros et que les parlementaires seraient associés aux travaux de la commission départementale. J'ai été désigné, avec un de mes collègues, pour y participer, et je m'y suis investi avec assiduité.

Dans mon département au moins – qui représente un centième de la France, c'est significatif – la DETR n'a pas augmenté : elle a bel et bien baissé de 7 %. ! Et pour ce qui est la participation des parlementaires, tout est strictement bouclé à l'avance. La DETR est répartie en deux lots : les projets de subvention supérieurs à 100 000 euros qui passent dans en commission départementale, et ceux de moins de 100 000 euros qui n'y passent pas. Or la clef de répartition entre les projets de plus de 100 000 euros et ceux de moins de 100 000 euros nous échappe totalement... Il n'est pas illogique que des propositions soient faites par le corps préfectoral, mais nous pourrions au moins en avoir connaissance. Or nous n'avons rien de tout cela ! Ajoutons que, une fois la répartition opérée, toute augmentation de la dotation d'une collectivité ne peut se faire qu'en déduction de subventions à d'autres collectivités.

Je tenais à vous faire part de ce témoignage : ce qui nous avait été présenté comme un grand acquis s'avère finalement assez décevant, y compris sur le plan démocratique.

Enfin, monsieur le président, les régions s'étaient inquiétées de la fraction de TVA qui leur revenait. Son maintien semble acquis, mais nos excellents rapporteurs spéciaux peuvent-ils le confirmer ?

M. François Pupponi. Messieurs les rapporteurs spéciaux, vous mentionnez peu la péréquation. Comme je l'ai dit au ministre, j'ai l'impression que la péréquation horizontale disparaît totalement en Île-de-France – mais c'est un choix du Gouvernement – tandis que la DSU augmentera moins cette année que l'année dernière : autrement dit la péréquation verticale elle aussi se voit un peu réduite.

Quant à la DSIL, elle est destinée, si l'on en croit les textes, à la rénovation thermique, à la mise aux normes des équipements publics, aux écoles, au développement numérique et aux infrastructures en faveur de la mobilité. Quelle n'a pas été ma surprise de voir que dans le département du Val d'Oise, cette dotation a été fléchée sur les opérations « Cœur de ville » ! De ce fait, les communes qui avaient déposé des dossiers conformément aux textes n'ont pas été attributaires de dotations, qui ont été attribuées aux cœurs de ville... Autrement dit, les dispositions que nous avons votées en loi de finances n'ont pas été respectées par les préfets et le Gouvernement.

M. Raphaël Schellenberger. Au-delà de la fin de la baisse des dotations aux collectivités dont vous vous prévaliez aujourd'hui, nous reviendrons peut-être lors des discussions d'amendements sur nos différentes conceptions. Quand on persiste à demander des efforts aux collectivités territoriales, puisque les dotations ne suivent même pas l'inflation et que l'on maintient une contribution au redressement des finances publiques de l'ordre de 10,5 milliards d'euros pour l'ensemble du bloc communal, il est difficile d'entendre dire que tout va mieux pour les collectivités et que l'on cherche à mettre en place de bonnes relations !

En plus de cet effort sur les finances, que l'on peut comprendre, votre logique est contraire au principe même de libre administration des collectivités territoriales. Ces cinq dernières années, on n'a eu de cesse de répéter que les collectivités territoriales devaient faire un effort financier. Cela peut s'entendre : chacun doit contribuer au nécessaire redressement des finances publiques. Mais force est de constater que les collectivités territoriales ont été les seules à y contribuer ! Dont acte...

Aujourd'hui, on franchit une étape supplémentaire : non content d'exiger d'elles des efforts, on contraint leur liberté, on définit ce qu'elles peuvent faire avec le peu de moyens qui leur reste, soit dans le cadre d'un contrat, pour les grandes collectivités, soit, plus insidieusement, dans les dispositifs de subventions apparemment généraux : car la liste des

actions subventionnables, les seules que bon nombre de collectivités pourront encore se permettre, se rétrécit de plus en plus, alors que les priorités peuvent aller bien au-delà, les besoins peuvent être largement différents. Qui plus est, les dispositifs de subvention changent tous les ans, au gré des priorités retenues dans l’affichage politique national ; du coup, les collectivités, notamment les plus petites, dont les projets peuvent prendre plusieurs années en maturation, en montage et en ingénierie, se retrouvent dans l’incapacité d’investir. Comment voulez-vous parier en année n sur un projet susceptible de bénéficier d’un montant donné de subventions, mais qui prendra un ou deux ans pour monter le dossier si, au moment où la demande est formalisée, les critères d’éligibilité ont changé ? C’est dramatique pour la libre administration des collectivités territoriales.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Je prends note du témoignage de M. Le Fur, puisqu’à chaque fois que nous sommes amenés à en débattre dans le cadre de cette mission budgétaire et quand nous le referons lors du printemps de l’évaluation, nous sommes amenés à évoquer la DETR et de la DSIL. J’y ajoute ce qu’a rapporté M. Pupponi : il faut vérifier si c’est bien le cas ; ce sera d’autant plus facile que les deux missions sont désormais gérées par le même ministère. Je ne vous donnerai pas la réponse ici, mais nous le ferons dans notre rapport au printemps, conformément à ce que nous avons nous-mêmes demandé l’année dernière.

S’agissant de la péréquation, je serai un peu moins sévère que M. Pupponi. Il y a tout de même une péréquation, il ne faut pas l’oublier, et elle augmente, certes un peu moins que l’an dernier. Mais nous avons aussi besoin d’assurer une stabilité pour les autres participants, si l’on peut les appeler ainsi, à la dotation ; un équilibre a été trouvé, dont nous débattons lors des amendements, en reprenant à peu près la même formule que l’année dernière, soit 90 millions fois deux. Cela permet de faire jouer la péréquation, car nous en avons besoin dans notre pays, tout en pérennisant et en stabilisant les autres dotations, afin que les autres collectivités puissent bâtir un budget dans les formes et des conditions de lisibilité correctes.

En ce qui concerne la part de TVA pour les régions, les choses ont été actées l’année dernière et nous ne sommes pas revenus dessus. Ce qui était évoqué dans la première partie du projet de loi de finances, brillamment travaillé par le rapporteur général, portait sur le FCTVA et la partie investissement. Le sujet a été réglé par le Gouvernement et le rapporteur général, et nous n’allons pas revenir dessus : le débat est clos.

M. Schellenberger soutient que les collectivités ne peuvent plus librement s’administrer : je trouve cela un peu sévère... Nous savons très bien qu’elles le peuvent encore, sur la forme et sur le fond. Au-delà de cela, nous avons tous fait des efforts, nombre d’entre nous ont été maires. Nous maintenons la stabilité, ce qui va permettre de travailler autrement, dans le cadre de la libre administration des collectivités. La gouvernance est un autre sujet, mais pour la partie financière, nous avons trouvé une limite de libre administration, ou plutôt d’administration libre, pour les collectivités à partir du moment où nous savons où nous allons. Ce qui a été fait l’année dernière, avec une contractualisation que certains contestent et d’autres acceptent ; elle représente un compromis qui permet d’avoir une vraie lisibilité pour les trois ou quatre prochaines années.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Sur la DETR, faisons attention de ne pas raisonner à partir d’un seul exemple. L’ensemble des réserves parlementaires représentait à peu près 150 millions d’euros ; elles ont été remplacées par une somme de 75 millions d’euros : il y a donc nécessairement des perdants. L’important reste que la DETR ne change pas cette année par rapport à l’année dernière. Certains craignaient que l’on n’ait donné la première année seulement pour faire semblant, puis que l’on reprendrait l’année suivante : ce

n'est pas le cas. Un certain nombre de départements très ruraux, qui avaient peu de députés, se sont retrouvés gagnants dans la réforme de l'année dernière, et ils le seront toujours l'année prochaine, puisque les montants sont stables. Mais d'une année sur l'autre, la répartition de la DETR entre les départements peut évoluer selon la population et la richesse.

Monsieur Schellenberger, je suis en complet désaccord avec ce que vous dites. Pour commencer, je suis toujours surpris quand on dit que les dépenses publiques devraient augmenter au moins autant que l'inflation. Ce raisonnement pourrait aussi bien valoir pour la sécurité sociale et pour l'État : mais dire cela, c'est considérer que la dépense publique devrait augmenter de manière presque exponentielle, à tout le moins au même rythme que l'inflation. Je ne vous décris pas le trou qui en résulterait au bout d'un certain temps...

Ensuite, cette petite musique qui consiste à dire que seules les collectivités territoriales ont fait des efforts est fautive : tout dépend de l'échelle à laquelle on regarde les choses. Si l'on regarde une période longue et que l'on revient aux sources de la décentralisation, force est de constater que les dépenses des collectivités territoriales ont été multipliées par cinq ou six.

M. Raphaël Schellenberger. On n'a pas cessé de leur transférer des compétences, sans les compensations financières à la hauteur des nouvelles missions !

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Mais personne ne peut nier qu'elles ont augmenté de manière très significative. Il est vrai que, ces dernières années, les collectivités territoriales ont fait mieux en matière de maîtrise des dépenses de fonctionnement que l'État ; mais ce n'est pas vrai en 2018, ce ne sera pas vrai en 2019. C'est un juste retour des choses : l'État a décidé de faire des efforts aussi importants que les collectivités territoriales.

Enfin, ce que nous faisons s'inscrit dans la stabilité, la continuité de ce que nous avons fait l'année précédente. Quand vous dites que nous mettons les petites collectivités territoriales dans une situation d'incertitude, ce n'est pas vrai : il n'y a pas, dans ce PLF, d'à-coups par rapport à ce que nous avons fait l'année dernière.

La commission en vient à l'examen des amendements.

*

* *

Article 39 et état B

La commission est saisie de trois amendements pouvant faire l'objet d'une discussion commune, II-CF653 de M. François Pupponi, II-CF722 de Mme Christine Pires Beaune et II-CF654 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Le Président de la République a demandé à Jean-Louis Borloo et à un certain nombre d'élus locaux et de responsables associatifs de ces communes dites en difficulté de travailler pendant des mois à un rapport recensant les actions à mener pour que la vie dans ces quartiers s'améliore. Ce rapport a été remis ; malheureusement, on n'en voit aucune traduction budgétaire dans ce PLF. Autrement dit, on a travaillé, le Président de la République a demandé qu'on lui remette un rapport, on l'a remis, et il a été mis à la poubelle... Ce n'est pas très délicat pour Jean-Louis Borloo, qui méritait mieux. Et budgétairement, il n'a aucune traduction.

Une des propositions de ce rapport consistait à augmenter la dotation politique de la ville, c'est ce que je propose dans mes deux amendements, le second étant un amendement de repli.

Mme Christine Pires Beaune. Mon amendement pour objet d'augmenter les crédits de 50 millions d'euros pour la DPV.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Sur la DPV comme sur la DETR ou la DSIL, nous proposons de nous en tenir à la proposition du Gouvernement. Avis défavorable, au-delà du débat sur le rapport Borloo, qu'il vaut mieux mener dans l'hémicycle.

Les amendements sont successivement rejetés.

La commission est saisie de l'amendement II-CF721 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Cet amendement augmente de 45 millions les crédits de la DSIL. Je veux rappeler que les petites villes, notamment celles de moins de 10 000 habitants, bénéficiaient souvent de la DSIL pour des projets structurants. La DSIL alimentait aussi les contrats de ruralité, qui ont disparu, et le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, lui aussi en voie d'extinction. Il ne reste pas beaucoup d'outils susceptibles de soutenir ces petites villes dans leur mission d'animation des territoires un peu plus ruraux : on a l'impression que tout va partir vers le dispositif « cœur de ville », qui touche beaucoup plus les villes moyennes. C'est un sujet d'inquiétude dans nos territoires.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Cet amendement propose d'augmenter de 45 millions la DSIL, pour la remettre à hauteur de 610 millions, comme l'année dernière. Pour mémoire, ces 45 millions avaient été ajoutés pour la signature des contrats de ruralité. Ces contrats étant tous signés, il n'y a pas lieu de prévoir à nouveau 45 millions en autorisations d'engagement. Je précise en revanche qu'en crédits de paiement, 503 millions sont prévus au lieu de 481, pour faire office de gage et permettre le paiement de tous les engagements pris dans le cadre ces contrats et dans la DSIL. Avis défavorable sur le fondement de ces éléments techniques, financiers et programmatiques.

Mme Christine Pires Beaune. Je ne crois pas que tous les contrats de ruralité aient tous été signés. Est-ce à dire qu'il n'y aura plus de contrats de ruralité pour ceux qui n'en ont pas encore signé ?

J'appelle l'attention de notre commission sur les crédits de paiement. Si je prends l'exemple de la DETR, nous avons certes 807 millions d'euros ouverts en crédits de paiement, mais 677 correspondent à des engagements non couverts au 31 décembre 2018 : restent donc seulement 130 millions. Si l'on fait le compte sur la DPV, il ne reste que 21 millions de crédits de paiement nouveaux. Et 50 millions sur la DSIL... Et comme l'année dernière, lorsque nous allons demander le versement de subventions aux mois de septembre ou d'octobre, nous aurons la même réponse des préfetures : « On n'a plus de crédits »...

M. Jean-Louis Bricout. Je reviens sur les contrats de ruralité pour les petites villes. Je l'ai dit, l'expérimentation de l'appel à manifestation d'intérêt centres-bourgs a été stoppée alors que c'était un bon dispositif qui permettait d'apporter de la cohérence dans une petite ville par rapport à une ruralité plus profonde. Ensuite sont venus les contrats de ruralité avec des périmètres plus larges, souvent les communautés de communes ou les bassins de vie, qui apportaient de la cohérence entre les différentes politiques d'aménagement, avec des projets structurants sur un territoire. J'aimerais savoir comment vous allez remplacer ce soutien aux petites villes et collectivités territoriales de la ruralité alors qu'il n'existe plus aucun outil pour ce faire.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. S'agissant de la contractualisation, une seconde salve de contrats de ruralité sera programmée dans le cadre de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Par ailleurs, des contrats territoriaux sont en train d'être construits par le biais également de l'ANCT, notamment par bassin de vie. Nous sommes en pleine restructuration du ministère de la cohésion territoriale à laquelle vient s'ajouter la création de l'agence. Le projet de loi créant l'ANCT est en discussion au Sénat ; j'espère qu'il nous arrivera très rapidement, pour mettre en œuvre ces nouvelles politiques en complément de celles qui existent déjà ou qui sont en cours de développement, sur les cœurs de ville pour la partie maillage des villes moyennes. L'objectif de l'ANCT est justement de compléter.

Le sujet des crédits de paiement a déjà été évoqué l'an dernier. Nous avons demandé un véritable suivi à la direction générale des collectivités locales (DGCL) ainsi qu'au ministère, qui nous propose de reprendre exactement le même principe de crédits de paiement. Nous nous assurerons que ces crédits de paiement sont bien là ; nous vérifierons au moment de notre prochain rapport s'il n'y a pas de défaut de paiement dans certains départements : d'après ce que j'ai compris, le problème était plutôt localisé.

La commission rejette cet amendement.

Puis elle adopte les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, non modifiés.

*

* *

Article 79

(articles L. 2113-20, L. 2334-13, L. 2335-1, L. 2335-16, L. 2336-3, L. 2336-5, L. 3663-9, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3662-4, L. 5211-4-2, L. 5214-23-1, L. 5211-28, L. 5211-29, L. 5211-32, L. 5211-32-1, L. 5211-33, L. 5217-12 et L. 5218-11 du code général des collectivités territoriales et article 159 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018)

Répartition de la dotation globale de fonctionnement et d'autres dotations de fonctionnement

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES INSUFFISANCES DES RÈGLES DE RÉPARTITION DE CERTAINES COMPOSANTES DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

1. La dotation globale de fonctionnement, une dotation composite

La DGF comprend notamment une part « péréquation » et une part « forfaitaire ».

● La part « forfaitaire », pour les départements et régions, est une dotation unique qui consolide plusieurs dotations « forfaitaires » antérieures. Elle représentait 43 % de la DGF en 2018. En tant que telle, elle a une forte dimension historique et peut parfois figer des montants sans lien avec l'évolution des territoires et de l'économie d'aujourd'hui. Elle évolue cependant désormais en fonction de la population et comprend :

– *la dotation forfaitaire des communes* (7,288 milliards d'euros) : c'est le socle de la DGF versée aux communes. Elle repose depuis 2005 sur des critères objectifs, avec cinq sous-ensembles ;

– *la dotation forfaitaire des départements* (4,330 milliards d'euros) ;

– en outre, *la dotation de compensation* (2,787 milliards d'euros), versée au profit des départements et qui correspond à des montants dus aux départements au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale et de 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD).

● La part « péréquation » est constituée de plusieurs dotations visant des collectivités particulières. Elle représentait 29 % de la DGF en 2018, soit 7,8 milliards d'euros.

Elle comprend notamment :

Pour les communes :

– la *dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale* (DSU ; 2,201 milliards d’euros), au bénéfice des communes urbaines ayant des ressources insuffisantes et des charges élevées ;

– la *dotation de solidarité rurale* (DSR ; 1,5 milliard d’euros) vise les communes rurales, constituée de trois fractions : une fraction « bourgs-centres », une fraction « péréquation » et une fraction « cible » ;

– la *dotation nationale de péréquation* (794 millions d’euros) vise à compenser les écarts de potentiel fiscal et de potentiel financier ⁽¹⁾ ;

Pour les départements :

– la *dotation de péréquation urbaine* (DPU ; 657 millions d’euros) vise les départements urbains dont le potentiel financier est inférieur à un seuil et où le revenu par habitant est inférieur à un autre seuil ;

– la *dotation de fonctionnement minimale* (DFM ; 836 millions d’euros) vise les autres départements ;

Pour les intercommunalités :

– la *dotation d’intercommunalité* ⁽²⁾ (DI ; 1,5 milliard d’euros) a pour objet d’encourager l’intégration intercommunale et de permettre une forme de péréquation entre EPCI ;

– la *dotation de compensation des groupements de communes* : elle correspond à l’ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de DCTP subies entre 1998 et 2001. ⁽³⁾

2. Le mécanisme non soutenable de répartition de la DGF des départements

a. Une dotation pour financer les départements

La DGF des départements comprend donc la dotation forfaitaire, la DPU, la DFM et la dotation de compensation (voir *supra*).

Au total, la DGF des départements représente 8,609 milliards d’euros pour 2019. Les modalités de répartition de cette dotation sont fixées aux articles L. 3334-1 à L. 3334-7-2 du code général des collectivités territoriales.

(1) Le potentiel fiscal correspond à l’application des taux moyens nationaux des impôts locaux aux bases d’imposition locales (voir *infra*). Le potentiel financier correspond à la somme du potentiel fiscal et à la part forfaitaire de la DGF, et tient donc compte de la richesse tirée par les collectivités de cette dotation versée de manière récurrente et qui leur permet d’équilibrer leur budget. Ces indicateurs permettent d’évaluer les écarts de richesse entre collectivités.

On peut également évoquer l’effort fiscal : le rapport entre le produit fiscal effectif et le potentiel fiscal, qui mesure la pression fiscale locale.

(2) La dotation d’intercommunalité est prévue à l’article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales.

(3) La dotation de compensation est prévue à l’article L. 5211-28-1 du même code.

Elle finance :

– **au titre de la DPU, les départements urbains**, dont la densité de population est supérieure à 100 habitants au km² et dont le taux d’urbanisation (nombre de communes comprises dans une unité urbaine au sens de l’INSEE) est supérieur à 65 %, ces deux conditions étant cumulatives ⁽¹⁾. Elle est versée en fonction d’un indice synthétique qui prend en compte le potentiel financier, les bénéficiaires d’aides au logement, les bénéficiaires du RSA et le revenu moyen par habitant du département. Les départements urbains éligibles ne peuvent percevoir, au titre de la dotation de péréquation urbaine, une attribution par habitant inférieure à celle de l’année précédente et supérieure à 120 % de la dotation perçue l’année précédente ;

– **au titre de la DFM, les départements ruraux**, c’est-à-dire ceux ne répondant pas à ces deux conditions ⁽²⁾, en fonction de leur potentiel financier et de la longueur de leur voirie. Les départements éligibles ne peuvent percevoir une dotation de fonctionnement minimale inférieure à celle perçue l’année précédente ou supérieure à 130 % du montant perçu cette même année ;

– **au titre de la dotation forfaitaire, tous les départements** ⁽³⁾. La dotation forfaitaire de chaque département est égale au montant perçu l’année précédente au titre de cette dotation. Elle est toutefois majorée ou minorée chaque année en fonction de l’évolution de la population.

En outre, en application de l’article L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales, le CFL répartit l’augmentation annuelle du solde de la DGF de départements entre la DPU et la DFM, dans la limite de 5 % des ressources affectées l’année précédente au titre de chacune des deux dotations.

b. Une dotation en enveloppe fermée dont certaines composantes progressent spontanément

Comme le relève l’évaluation préalable, la DGF des départements fonctionne cependant selon un principe « d’enveloppe fermée » : « *l’augmentation d’une composante est gagée par la diminution d’une autre composante* ».

Ainsi, la dotation forfaitaire des départements est écrêtée chaque année, également par le CFL, pour financer :

– les majorations spontanées de dotation forfaitaire des départements dont la population augmente ;

(1) Article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 3334-7 du même code.

(3) Article L. 3334-3 du même code.

– les hausses de la dotation de la DPU et de la DFM.

L'évaluation préalable indique qu'en 2018, ce besoin de financement s'élevait à 33,8 millions d'euros.

L'écèlement revêt deux caractéristiques :

– il est réparti entre les départements les mieux dotés en ressources fiscales, c'est-à-dire, aux termes de l'article L. 3334-3, ceux dont le potentiel financier est supérieur ou égal à 0,95 fois le potentiel financier moyen par habitant constaté au niveau national ;

– la minoration de la dotation forfaitaire d'un département ne peut être supérieure, pour ce département, à 5 % de sa dotation forfaitaire, perçue l'année précédente.

c. L'assiette trop restreinte de l'écèlement de la dotation forfaitaire

Selon l'évaluation préalable, ce plafonnement de l'écèlement à 5 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente pose toutefois des problèmes.

• En premier lieu, la DGF des départements a baissé de 3,9 milliards d'euros, ces dernières années, du fait de la CRFP. Comme évoqué *supra*, elle est aujourd'hui réduite à un montant de 4,330 milliards d'euros.

Or le plafond de l'écèlement demeure fixé à 5 % à l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales. Du fait de la forte contraction de la dotation forfaitaire, l'assiette de l'écèlement s'est ainsi fortement érodée.

Selon l'évaluation préalable, cette assiette « *ne représenterait plus que 124 millions d'euros en 2019, soit 3,7 fois le montant de l'écèlement opéré en 2018. Autrement dit, l'assiette actuelle ne pourrait supporter que trois exercices de minoration, mais pas davantage* ».

• En second lieu, les effets induits du plafonnement de l'écèlement ne sont pas répartis équitablement entre les départements. En effet, pour certains, la DGF ne constitue qu'une faible part de leurs ressources ; ainsi, le plafonnement les protège largement, alors même que leur potentiel financier peut être élevé par ailleurs. Le poids de l'écèlement, et donc de l'effort, est donc reporté sur les autres départements.

3. L'inadaptation de la dotation d'intercommunalité

a. Une dotation qui a vocation à soutenir l'intercommunalité à fiscalité propre

La dotation d'intercommunalité est donc, avec la dotation de compensation, l'une des deux composantes de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elle a été créée par la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification

de la coopération intercommunale, dans un objectif de développement du fait intercommunal et de pérennisation des ressources entre EPCI.

- Cette dotation est perçue par les EPCI à fiscalité propre : un EPCI à fiscalité propre est une personne morale de droit public créée par l'État, qui bénéficie de délégations de compétence de la part des communes qui la composent et qui disposent d'un pouvoir fiscal. Près de 100 % de la population est couverte par un EPCI à fiscalité propre. Au 1^{er} janvier 2017, la France en compte 1 263.

D'un point de vue institutionnel, on distingue les communautés de commune, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles. Les communautés de communes visent au regroupement de communes plutôt rurales. Les communautés d'agglomération sont plus intégrées et détiennent des compétences plus étendues. Les communautés urbaines disposent de compétences plus nombreuses et visent des territoires encore plus urbains.

Enfin les métropoles reprennent en grande partie le régime applicable aux communautés urbaines, mais tout en étant plus intégrées encore. Elles sont implantées sur des territoires ayant une densité démographique et une population plus importante.

La progressivité de l'intégration au sein de ces quatre catégories permet de s'adapter aux spécificités des différents territoires. En outre, à l'occasion d'extensions de périmètre ou de fusions, des EPCI peuvent changer de catégorie (par exemple, une communauté de communes devient une communauté d'agglomération).

D'un point de vue financier, on dissocie ceux à fiscalité additionnelle de ceux à fiscalité professionnelle unique (FPU). Les seconds représentent un degré d'intégration fiscale plus élevé, notamment en matière d'imposition locale des entreprises.

Les métropoles, la plupart des communautés urbaines et les communautés d'agglomération sont à FPU. La plupart des communautés de communes appliquent la fiscalité additionnelle, mais peuvent opter pour la FPU.

- Le montant de la dotation d'intercommunalité a diminué de 2013 (2,702 milliards d'euros) à 2017 (1,470 milliard d'euros), du fait de minoration introduites de 2014 à 2017. Elle a ainsi constitué jusqu'en 2017 « *le vecteur de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) des EPCI* ⁽¹⁾ ». En effet, cette contribution s'est opérée par une baisse de la dotation d'intercommunalité ou, si elle était d'un montant insuffisant, au moyen de prélèvements sur les douzièmes de fiscalité locale versés par l'État *via* le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*. Toutefois aucune minoration supplémentaire n'a été introduite en 2018.

(1) *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales : « Les finances des collectivités locales en 2018 ».*

En 2018, la dotation d'intercommunalité s'est ainsi élevée à 1,496 milliard d'euros.

b. Une dotation régie par des règles de répartition complexes

Les modalités de répartition sont prévues aux articles L. 5211-28 à L. 5211-35-1 du code général des collectivités territoriales.

● L'article L. 5211-29 dispose que le **Comité des finances locales (CFL)**, instance de concertation instituée par la loi du 3 janvier 1979, **fixe le montant total de la dotation d'intercommunalité**.

Ce montant est réparti en **quatre enveloppes**, en fonction des différentes catégories juridiques d'intercommunalité :

– l'une à destination des communautés urbaines, des métropoles de droit commun et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et de celles de Lyon ;

– la seconde au profit des communautés de commune à fiscalité additionnelle ;

– la troisième au bénéfice des communautés de commune qui ont opté pour la fiscalité professionnelle unique (FPU) ⁽¹⁾ ;

– la quatrième pour les communautés d'agglomération créées avant le 1^{er} janvier 2005.

Comme le précise l'évaluation préalable du présent article ⁽²⁾, lors de la répartition de la dotation, le montant de chaque enveloppe est fixé en multipliant le nombre d'habitants dans les EPCI de la catégorie par un montant moyen.

Les montants moyens de dotation en euros par habitant, selon les catégories, sont détaillés à l'article L. 5211-29.

● Aux termes de l'article L. 5211-30, la dotation d'intercommunalité est composée en réalité de deux dotations. Ainsi, chaque EPCI perçoit :

– une **dotation de base**, pour 30 % du montant, fondée sur la population de l'EPCI, pondérée le cas échéant par son coefficient d'intégration fiscale (CIF) ;

– une **dotation de péréquation**, pour 70 % du montant, calculée en fonction de la population et du potentiel fiscal de l'EPCI, pondéré le cas échéant par son coefficient d'intégration fiscale.

Le **coefficient d'intégration fiscale** est un critère d'intégration : il est égal au rapport entre les recettes fiscales levées par l'EPCI, minoré des dépenses de transfert,

(1) Fixé à l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

(2) Annexée au projet de loi de finances en application du 8^o de l'article 51 de la LOLF.

c'est-à-dire reversées aux communes membres et à leurs établissements⁽¹⁾, et des recettes des communes et EPCI sur le territoire de l'EPCI concerné. Le CIF permet ainsi de mesurer l'intégration fiscale effective des groupements.

Plus le CIF est élevé, plus le pouvoir fiscal de l'EPCI est important et, logiquement, plus les compétences transférées par les communes membres sont larges. La prise en compte du CIF dans le calcul de la dotation conduit donc à valoriser l'intégration intercommunale. En effet, au-delà des critères classiques, objectifs, qui gouvernent les attributions des dotations de l'État, les communes peuvent, dans le cadre de la dotation d'intercommunalité, obtenir davantage de dotation en intensifiant leur niveau de coopération intercommunale.

Le **potentiel fiscal** des EPCI à fiscalité propre est un critère de péréquation : il est déterminé en additionnant le produit fiscal qui résulte de l'application aux bases intercommunales des taux moyens nationaux de chacune des impositions locales et le montant de certaines dotations de compensation de réforme de la taxe professionnelle.

• L'application de ces règles de droit commun est néanmoins encadrée par plusieurs dispositifs dérogatoires.

Aux termes de l'article L. 5211-30, les communautés urbaines et les métropoles bénéficient de **garanties** quant à la continuité minimale du montant de leur dotation par rapport à l'année précédente.

Des **majorations** sont par ailleurs prévues pour certaines communautés de communes.

En outre, l'article L. 5211-33 prévoit un **dispositif de « tunnel »** : la dotation d'intercommunalité perçue par les communautés de communes et communautés d'agglomération ne peut être inférieure à 95 % de celle perçue l'année précédente, ni supérieure à 120 % (communautés de communes) ou 130 % (communautés d'agglomération).

c. Une dotation dont le fonctionnement fait l'objet de critiques récurrentes

Malgré ce régime affiné au fil des évolutions législatives successives, des critiques se sont cependant progressivement élevées quant au fonctionnement de cette dotation, relayées par les élus locaux au sein du Comité des finances locales. Le Gouvernement reconnaît ainsi dans l'exposé des motifs du présent article que la dotation d'intercommunalité « *souffre de problèmes structurels liés à son architecture, à ses critères de répartition et à ses modalités de financement* ». Dans l'évaluation préalable, il précise que « *malgré l'existence de nombreuses*

(1) Depuis 2005, les dépenses de transfert retenues sont l'attribution de compensation et la moitié de la dotation de solidarité communautaire.

garanties, les attributions perçues par les EPCI sont extrêmement volatiles d'une année sur l'autre ».

Ces problèmes sont essentiellement de trois ordres ⁽¹⁾.

- En premier lieu, les attributions individuelles paraissent affectées d'une forte volatilité, qui résulte notamment de l'application de la CRFP. En effet, celle-ci intervient après le calcul du montant des enveloppes et des garanties, ce qui amplifie les variations d'une année sur l'autre.

- En deuxième lieu, est dénoncée la relative déconnexion entre, d'une part, les niveaux de richesse et d'intégration des groupements et, d'autre part, les attributions de dotation. En effet, les valeurs moyennes par habitant de dotation connaissent des écarts importants selon les catégories, malgré des écarts de CIF parfois faibles : *« les CIF des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique et ceux des communautés d'agglomération sont à des niveaux quasiment identiques. C'est-à-dire que, de fait, il n'y a presque plus d'écart d'intégration entre les trois catégories juridiques même si en théorie, les compétences obligatoires ne sont pas les mêmes. »* ⁽²⁾

- En troisième lieu, les anticipations des évolutions spontanées de la dotation liées à l'augmentation de la population et aux changements de catégorie juridique des EPCI apparaissent difficiles et coûteuses. En effet, les enveloppes étant nombreuses (quatre), elles sont de taille réduite. Cette caractéristique entraîne un « stress » important sur les enveloppes lors de l'entrée, dans une catégorie, d'un EPCI qui bénéficie d'une forte garantie de dotation minimale, parce que les attributions individuelles des autres EPCI de la catégorie doivent alors être sollicitées pour assurer la garantie de l'EPCI entrant.

Ainsi, du fait de cette pression et de la fragmentation de la dotation entre enveloppes de petites tailles, entre 2017 et 2018, 723 EPCI ont vu leur dotation d'intercommunalité diminuer alors même que la masse répartie entre tous augmentait de 26 millions d'euros ⁽³⁾.

En outre, cette sollicitation peut ensuite déclencher d'autres garanties : par exemple, *« en 2017, 242 des 244 communautés de communes à fiscalité additionnelle ont été à la garantie. Autrement dit, les garanties qui sont conçues pour répondre à des situations à la marge sont devenues la règle [...] si on*

(1) *Projet de loi de finances pour 2019, annexe « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » et évaluation préalable du présent article.*

(2) *Séance plénière du Comité des finances locales du 17 avril 2018.*

(3) *Travaux du CFL, 1^{er} juin 2018.*

extrapole la tendance, on peut arriver à la vitrification totale où la dotation de la nouvelle année finirait par être égale à la dotation de l'année dernière. »

En plus de susciter des pressions structurelles sur les enveloppes du fait des diverses garanties, les changements de catégorie et les augmentations de population font progresser par eux-mêmes de manière spontanée le montant des enveloppes et entraînent ainsi des coûts qui se répercutent sur les autres composantes de la DGF, qui fonctionne elle-même en enveloppe fermée : en l'occurrence, sur la dotation forfaitaire des communes et sur la dotation de compensation des EPCI (autre composante de la DGF des EPCI, voir *supra*), qui se voient écrêtées⁽¹⁾. L'évaluation préalable évoque un coût de 737 millions d'euros, ainsi répercuté sur ces autres composantes de la DGF, voire sur le budget général, pour gager la hausse spontanée et naturelle des enveloppes.

Dans le sillage du CFL, le Gouvernement précise ainsi dans l'évaluation préalable que la combinaison de ces insuffisances dans le fonctionnement de la dotation d'intercommunalité aboutit à ce que les attributions individuelles perçues par les EPCI n'ont souvent qu'un « *lien très faible* » avec leur CIF et leur potentiel fiscal. Le montant de la dotation devrait augmenter quand le CIF augmente, pour soutenir l'intégration intercommunale, et diminuer quand le potentiel fiscal baisse, dans une logique de péréquation. Pourtant, « *seul 36 % du montant de la dotation s'explique par l'application de ces deux critères* ».

Ces observations ont été largement confirmées par les auditions conduites par vos rapporteurs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'ensemble des mesures proposées à cet article ressortissant aux modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales, elles sont prévues en seconde partie du projet de loi de finances, conformément à l'article 34 de la LOLF.

A. LES AJUSTEMENTS DANS LA RÉPARTITION DE LA DGF

1. Un écrêtement de la dotation forfaitaire des départements plus soutenable et équitable

• Les **alinéas 8 à 10** actualisent les dispositions en vigueur pour prévoir qu'en 2019, le montant de la DGF des départements est égal à celui réparti en 2018. De même, **l'alinéa 11** tend à prévoir qu'en 2019, la DGF est, comme l'année dernière, minorée du montant correspondant aux réductions liées à la recentralisation au profit de l'État, par l'article 71 de la loi du 13 août 2004, des activités de prévention sanitaire confiées aux départements par la loi de

(1) En application de l'article L. 2334-7-1 du code général des collectivités territoriales. La répartition de cette minoration est décidée par le CFL.

décentralisation de 1983. Il précise en outre que la majoration de 5 millions d'euros de la DGF totale des départements prévue en 2018 n'est pas reconduite.

En effet, les **alinéas 14 à 16** instaurent un nouveau mécanisme d'écrêtement de la dotation forfaitaire. Celui-ci ne sera plus plafonné à 5 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente, mais, pour un département donné, inférieur ou égal à 1 % des recettes réelles de fonctionnement de son budget principal, constatées dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice.

Selon l'évaluation préalable, ce plafonnement de l'effort à 1 % des recettes réelles de fonctionnement aurait deux avantages :

– il élargirait significativement l'assiette disponible, qui passerait à 412 millions d'euros ;

– il permettrait de faire jouer pleinement les critères péréquateurs dans la répartition de l'écrêtement.

Ces modalités sont semblables à celles adoptées à l'article 138 de la loi de finances pour 2017 sur la dotation forfaitaire des communes.

Il est ajouté que *« selon les simulations, aucun département ne serait plafonné en 2019 : la contribution la plus élevée serait celle des Alpes-Maritimes, qui subirait une minoration de 0,11 % de ses recettes de fonctionnement, soit une baisse de 11 % de sa dotation forfaitaire. À plus ou moins court terme, certains départements riches verront leur dotation forfaitaire s'éteindre. »*

In fine, **cette innovation devrait en effet conférer un caractère plus soutenable à l'écrêtement de la dotation forfaitaire, et donc permettre de financer dans la durée les évolutions spontanées des composantes péréquatrices de la DGF des départements.** En outre, l'effort de financement sera plus équitablement réparti entre les départements.

L'**alinéa 20** ajoute que, pour 2019, la DPU et la DFM sont en outre majorées de 10 millions d'euros, avant accroissement éventuel par le CFL. Ces 10 millions d'euros seront gagés par l'écrêtement de la dotation forfaitaire, selon les modalités prévues ci-dessus. Le nouveau mécanisme d'écrêtement sera d'autant plus sollicité et important que, contrairement à l'année dernière, la majoration de la DPU et de la DFM sera entièrement financée par la minoration de la dotation forfaitaire des départements, et non pas seulement pour moitié, dès lors que la majoration globale de la DGF des départements de 2018, de 5 millions d'euros, n'est pas prévue pour 2019 (voir *supra*, alinéa 11).

2. Les autres modifications dans la répartition de la DGF

a. La hausse de la DSU et de la DSR

Le **1° du I** de l'article (**alinéas 1 à 3**) revalorise de 90 millions d'euros la DSU comme la DSR, pour 2019, par rapport au montant mis en répartition en 2018 pour chacune de ces dotations.

De manière habituelle, cette augmentation sera financée par l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes.

La DSU comme la DSR pourront en outre être majorées, au-delà de cette augmentation minimale décidée par voie législative, par le CFL. Cette augmentation supplémentaire est également financée par écrêtement des composantes forfaitaires de la DGF. Le CFL n'a pas souhaité faire usage de cette faculté en 2017 et en 2018.

b. La minoration de la dotation forfaitaire de Mayotte

Actuellement, d'après l'évaluation préalable de l'article, le département de Mayotte perçoit une dotation forfaitaire de 21 619 817 euros.

Les **alinéas 17 à 19** prévoient une minoration de cette dotation, au titre de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA).

Cette collectivité cessera en effet d'exercer cette compétence à compter du 1^{er} janvier 2019. Or, les recettes de compensation perçues par Mayotte en 2017 sont inférieures aux dépenses engagées par la collectivité pour assurer cette compétence.

Afin que la recentralisation n'entraîne pas de coût pour l'État, la dotation forfaitaire de Mayotte sera donc minorée de 5 844 335 euros.

B. LA RÉNOVATION DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ : UNE DOTATION PLUS SIMPLE ET PRÉVISIBLE

Le Gouvernement propose une réforme de la dotation d'intercommunalité de nature à remédier aux critiques formulées par les élus locaux et en s'inspirant notamment de recommandations du Comité des finances locales contenues dans sa délibération adoptée le 3 juillet 2018, à l'issue de l'examen de cette question par des groupes de travail en son sein.

Selon l'exposé des motifs, ce projet de réforme « *rénovent l'architecture de la dotation afin d'en simplifier le fonctionnement, d'assurer une certaine prévisibilité des attributions individuelles, de maîtriser l'augmentation annuelle du montant global et d'améliorer l'efficacité des critères de répartition* ».

1. Une dotation simplifiée par l'instauration d'une enveloppe unique et d'un montant global d'augmentation prévu dans la loi

Les **alinéas 21 à 51** rénovent profondément la dotation d'intercommunalité en proposant une nouvelle rédaction globale de l'article L. 5211-28.

Les **alinéas 22 à 26** réitèrent la liste des EPCI à fiscalité propre qui doivent percevoir la dotation d'intercommunalité. L'innovation par rapport au droit positif est la mention de la Métropole du Grand Paris (**alinéa 23**).

Cet EPCI à fiscalité propre et à statut particulier est prévu aux articles L. 5219-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Il résulte des lois « MAPTAM » et « NOTRe »⁽¹⁾. En regroupant de nombreuses communes et départements, elle a vocation à réduire les inégalités et renforcer l'attractivité et la compétitivité de son territoire voire du territoire national.

Toutefois, le régime des enveloppes multiples fondées sur les différentes catégories d'EPCI est abrogé ; ainsi le dispositif proposé a vocation à s'appliquer uniformément à tous les EPCI à fiscalité propre. La dotation d'intercommunalité sera donc allouée aux bénéficiaires dans le cadre d'une enveloppe unique.

Comme en l'état actuel du droit, il est précisé que les ressources de la dotation d'intercommunalité sont prélevées sur la dotation d'aménagement⁽²⁾ (**alinéa 27**). **L'alinéa 28** prévoit qu'en 2019, le montant de la dotation est égal au montant total perçu par les EPCI bénéficiaires en 2018, augmenté de 30 millions d'euros. Cette hausse sera financée par une minoration appliquée à la dotation forfaitaire des communes et, en tant que de besoin, de la dotation de compensation.

Fixer dans la loi le montant de la hausse de la dotation, sur le modèle de ce qui est prévu pour la DSU et la DSR, permettra de conférer une prévisibilité appréciable à l'évolution de son montant, en contraste avec les évolutions erratiques qui ont pu être constatées ces dernières années (voir *supra*).

Le pilotage budgétaire et l'architecture de la dotation d'intercommunalité, désormais constituée d'une enveloppe unique dont l'abondement est prévu chaque année en loi de finances, devraient ainsi être simplifiés.

2. Une dotation plus juste qui prendra mieux en compte la richesse et la situation de chaque EPCI

Les alinéas 29 à 33 prévoient, pour la seule année 2019, un niveau minimal de dotation d'intercommunalité à certains EPCI qui en percevaient en 2018 un montant inférieur à 5 euros par habitant. Cette « réalimentation » est déterminée grâce au bénéfice d'un complément qui leur garantit d'obtenir au moins ce qui résulterait d'un montant de 5 euros par habitant multiplié par la population des communes de l'EPCI. Il s'agit d'une mesure ponctuelle dont le coût devrait s'élever à 29 millions d'euros en 2019⁽³⁾. Elle se cumulera avec le mécanisme général de hausse de la dotation prévu *supra* et sera compensé par les mêmes minorations.

(1) Respectivement lois du 27 janvier de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) Cette dotation, prévue à l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, englobe la DGF des EPCI et les dotations de péréquation des communes ; cf. commentaire de l'article 23.

(3) Selon l'annexe « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

Est également prévue l'hypothèse où le périmètre d'un EPCI varierait entre 2018 et 2019 : dans ce cas, est prévu un niveau de dotation fondé sur le prorata de dotation afférent à chaque commune. Le système applicable est le même que celui de droit commun dans le cas d'une évolution du périmètre, détaillé *infra* (aux alinéas 48 à 51).

Le **IV** de la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-28 expose les nouvelles modalités de répartition de la dotation.

Il est prévu, dans le **1° du IV (alinéa 35 à 40)**, comme en l'état actuel du droit, que la dotation d'intercommunalité se compose d'une dotation de base (pour 30 % du total) et d'une dotation de péréquation (pour 70 %). Toutefois, si la dotation de base demeure calculée en fonction de la population des communes que l'EPCI regroupe, pondérée par le coefficient d'intégration fiscale, la dotation de péréquation se voit enrichie d'un nouveau critère.

En effet, elle prendra désormais en compte, au-delà de la population, du CIF et du potentiel fiscal, le rapport entre **le revenu par habitant** moyen des EPCI et le revenu par habitant de l'EPCI concerné. Ce nouveau critère constitue ainsi en quelque sorte un « coefficient de revenu par habitant ». En théorie, plus ce nouvel indicateur sera élevé, plus la richesse moyenne des EPCI est élevée au regard de celle de l'EPCI concerné, et plus sa dotation devrait donc être élevée. Il complètera le potentiel fiscal, dont le caractère représentatif de la richesse devrait être amoindri par la suppression de la taxe d'habitation à venir.

D'après les travaux du CFL, la prise en compte de ce critère ne devrait pas modifier les grands équilibres de la dotation, mais affecter environ 20 % des EPCI à la hausse, 17 % à la baisse, et serait neutre pour deux tiers des groupements.

Il permettra ainsi de mieux ajuster le montant de la dotation à la richesse réelle et à la situation individuelle de chaque EPCI, dans une optique plus péréquatrice, conformément au souhait du CFL.

3. Une dotation assortie de nouveaux mécanismes de nature à assurer la continuité et la prévisibilité des montants attribués

• Le **2° du nouveau IV (alinéas 41 à 51)** généralise et affine le mécanisme de « tunnel » qui doit garantir une progression stable et prévisible de la dotation dans une perspective pluriannuelle. Il s'appliquera à tous les EPCI à fiscalité propre.

En ce qui concerne la garantie minimale, plusieurs situations sont prévues.

En premier lieu, une règle générale qui a vocation à s'appliquer à la majorité des EPCI : à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, un EPCI ne peut percevoir une dotation inférieure à 95 % de celle perçue l'année précédente. C'est la garantie « de droit commun ».

En deuxième lieu, lors des changements de catégorie, des fusions ou des créations d'EPCI, les modifications du montant de la dotation sont encore plus étroitement encadrées. Ainsi :

– un EPCI qui change de catégorie ou est issu d'une fusion doit percevoir, dans les deux premières années qui suivent un de ces événements, une dotation au moins égale à celle perçue l'année précédente ;

– un EPCI créé *ex nihilo* perçoit, la première année, une dotation calculée en application du droit commun (voir alinéas 35 à 40 *supra*) et, la deuxième année, une dotation au moins égale à celle perçue la première année.

En outre, il est proposé de prévoir trois cas où un EPCI est assuré de percevoir une dotation au moins égale à celle de l'année précédente :

– dans la perspective d'encourager l'intégration intercommunale, lorsque son CIF est supérieur à 0,40 (communautés urbaines et communautés d'agglomération) ou 0,50 (communautés de communes) ;

– dans un objectif de péréquation, lorsque son potentiel fiscal est inférieur d'au moins 50 % au potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI de la même catégorie.

Le **3° du IV (alinéa 47)** complète la garantie par un écrêtement de la dotation. Il pose une règle générale selon laquelle un EPCI à fiscalité propre ne peut recevoir une attribution de dotation par habitant supérieure à 110 % du montant perçu au titre de l'année précédente.

Ce niveau de plafonnement, plus bas que celui du droit existant, implique donc l'instauration d'un « tunnel » plus restreint.

● Le **4° (alinéas 48 à 51)** précise les règles applicables dans l'hypothèse où, l'année de répartition, un EPCI s'étend sur un périmètre différent de l'année précédente. Dans un tel cas, la dotation est calculée en deux temps :

– d'abord, en calculant la part de dotation afférente, l'année précédente, à chaque commune membre de l'EPCI concerné (ou d'un autre si elle a intégré le périmètre pour l'année de répartition), au prorata de la population de la commune par rapport à celle de son EPCI ;

– puis en additionnant les parts ainsi calculées pour chaque commune effectivement membre de l'EPCI concerné au 1^{er} janvier de l'année de répartition.

Ce 4° sera pleinement applicable en 2020, dès lors que pour l'année 2019, un mécanisme proche mais spécifique est prévu, notamment pour les EPCI ayant perçu en 2018 une dotation par habitant inférieure à 5 euros (alinéas 29 à 33, *supra*).

Ainsi, en application de cette règle, la dotation est finement ajustée, d'une année sur l'autre, à l'évolution du périmètre d'un EPCI.

• Les **alinéas 52 à 59 et 78 à 82** opèrent diverses coordinations juridiques et légistiques. Ainsi, la métropole Aix-Marseille-Provence est mentionnée dans le champ des règles relatives à la détermination du potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues d'un ou plusieurs syndicats mixtes. La référence aux syndicats d'agglomération nouvelle est supprimée, cette catégorie d'intercommunalités ayant été elle-même supprimée par la loi NOTRe à compter du 1^{er} janvier 2017.

Les **alinéas 61 à 73** précisent l'encadrement juridique du CIF.

• En premier lieu, pour les EPCI « jeunes ». **En effet, au titre de la première année** d'attribution de la dotation dans une catégorie, le CIF d'un EPCI à fiscalité propre est égal au CIF moyen de la catégorie à laquelle il appartient (**alinéas 70 et 71**). Cette règle se combinera le cas échéant avec celles prévues aux alinéas 41 à 51, pour les EPCI créés *ex nihilo* ou qui ont changé de catégorie. Si plusieurs garanties sont applicables, seule la garantie la plus favorable est retenue puisqu'elle englobe de fait les autres garanties.

Pour les EPCI issus d'une fusion d'EPCI dont au moins l'un était à fiscalité propre, le CIF retenu est le CIF de l'EPCI à fiscalité propre qui lui préexistait. Si plusieurs EPCI à fiscalité propre préexistaient, le CIF retenu est le plus élevé parmi ceux-ci, dans la limite de 105 % de la moyenne des CIF de ces EPCI, pondérée par leur population (**alinéa 72**).

Pour la détermination du CIF utilisé pour calculer la dotation d'intercommunalité, les recettes fiscales de l'EPCI sont en principe minorées des dépenses de transfert. En effet, certains EPCI, se limitent à reverser le produit de leur fiscalité à leurs communes membres. Pour les communautés d'agglomération, les métropoles, les communautés urbaines et les communautés de communes à FPU, les dépenses de transfert prises en compte pour la minoration du CIF sont l'attribution de compensation et la moitié de la dotation de solidarité communautaire⁽¹⁾. La dotation de solidarité communautaire⁽²⁾ peut être instituée, pour un montant fixé librement, par le conseil communautaire pour satisfaire un objectif de péréquation entre les communes membres de l'EPCI. Elle tient notamment compte du potentiel fiscal ou financier par habitant et de la population.

Toutefois, cette minoration ne s'applique que pour les EPCI à FPU de troisième année. Ainsi, pour la deuxième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, **l'alinéa 73** prévoit le recours au CIF non corrigé des dépenses de transfert. Dans ce cas, il est pondéré par le rapport entre le CIF moyen de sa catégorie et ce même CIF moyen non corrigé des dépenses de transfert.

Les **alinéas 66 et 67** ajoutent au droit existant que pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, seule la moitié de la dotation de solidarité communautaire est prise en compte. Leur CIF sera donc moins minoré et plus

(1) IV de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales.

(2) Prévue au VI de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

élevé, ce qui devrait les favoriser du point de vue du montant de la dotation d'intercommunalité.

Les **alinéas 60 et 61** précisent que, pour les Métropoles et les communautés urbaines, les recettes et les dépenses de transfert de la métropole du Grand Paris (MGP) ne sont pas prises en compte dans le calcul du CIF moyen. Cette disposition est cohérente avec l'organisation spécifique de la MGP. En effet, c'est un EPCI à statut particulier, composé de communes et d'établissements publics territoriaux (EPT) qui succèdent aux EPCI qui préexistaient à la création de la MGP et s'étendent aux communes qui étaient encore isolées. Or, la MGP reverse notamment à ses communes membres des attributions de compensation (3,374 milliards d'euros au BP 2018), destinées à garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés et lors de chaque transfert de compétence entre la métropole et ses communes membres. La MGP peut instituer une dotation de solidarité communautaire au profit des communes membres.

Les flux de recettes et de dépenses de transfert qui transitent par la MGP sont donc très importants, ce qui aboutit à un CIF structurellement très faible. L'inclusion de ce CIF dans la détermination du CIF moyen fausserait donc le résultat obtenu.

La notion de CIF moyen permet ainsi de calculer la dotation d'intercommunalité des EPCI nouvellement créés ou entrant dans une catégorie en référence aux autres EPCI déjà existants, ce qui garantit un montant de dotation qui ne déstabilise pas l'enveloppe de manière excessive.

- En second lieu, sont prévues des précisions plus générales sur le CIF.

Il est ainsi introduit un **plafonnement du CIF : celui-ci ne saura être supérieur à 0,6 %** pour le calcul de la dotation d'intercommunalité (**alinéas 62 et 63**). Cette règle aura pour effet de contribuer à contenir les écarts de dotation mais aussi de limiter l'incitation des communes à intensifier leur intégration intercommunale au-delà de ce seuil.

On remarque cependant que les CIF moyens par catégorie sont en dessous de ce niveau :

	CIF 2017 moyen	CIF 2018 moyen
CC à FA	0,334189	0,353265
CC à FPU	0,356669	0,366753
CA	0,352996	0,346562
CU et métropoles	0,463206	0,270067

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

A contrario, pour le calcul de la dotation, **le CIF des métropoles est pondéré par un coefficient égal à 1,2**. Ainsi, les métropoles seront davantage

bénéficiaires de la réforme que les autres intercommunalités, d'autant plus que leur CIF, et donc leur intégration, est élevée.

Les **alinéas 68 et 69** ménagent la possibilité de prévoir des dérogations à la référence à la population au sens de la DGF pour l'application du dispositif proposé.

Enfin, les **alinéas 74 à 77** reconduisent, pour les années suivantes, la minoration de la dotation d'intercommunalité opérée en 2018. Ce prélèvement avait été introduit par la loi de finances pour 2014 au titre du « Pacte de confiance et de responsabilité » entre l'État et les collectivités territoriales. Ce prélèvement est toutefois assorti d'un mécanisme de prise en compte des évolutions éventuelles de périmètre d'un EPCI d'une année sur l'autre.

Au total, ces règles précises devraient mieux assurer la stabilité ou, selon le cas, la progression linéaire et prévisible des montants de la dotation, et donc pourraient permettre aux EPCI d'élaborer une trajectoire financière pluriannuelle plus aisément.

C. LA RÉVISION DES MODALITÉS DE NOTIFICATION DE CERTAINES DOTATIONS

Selon l'évaluation préalable de l'article, *« la notification des dotations de fonctionnement est lourde administrativement et chronophage pour les agents chargés de la gestion des dotations en préfecture. Ces tâches purement administratives sont répétitives et à faible valeur ajoutée. »*

La loi de finances pour 2018 avait déjà instauré une mesure de simplification en prévoyant que les attributions individuelles au titre de la DGF peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, publié au *Journal officiel*.

Il est donc proposé, aux **alinéas 4 à 7 (2° et 3° du I)**, d'étendre cette procédure allégée à la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DEPL) et à la dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés (DTS).

La DEPL est destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints. Elle est répartie uniformément entre les communes éligibles sous la forme d'une dotation unitaire annuelle.

La DTS a pour objet l'indemnisation des communes qui ont sollicité l'installation de stations de recueil des demandes de passeport biométriques et de cartes nationales d'identité, et est portée par les crédits budgétaires de la mission RCT (39,8 millions d'euros en AE = CP prévus pour 2019).

*

* *

La commission est saisie de l'amendement II-CF861 du rapporteur général.

M. Joël Giraud, rapporteur général. L'an dernier comme les années précédentes, nous avons examiné de nombreux amendements en séance relatifs aux communes touristiques et à la façon de comptabiliser les résidences secondaires au sein de la DGF. Nous avons demandé un rapport sur le sujet ; ce rapport, qui pour l'instant a fait l'objet d'une remise orale de la part du Gouvernement et de la DGCL, propose un équilibre qui me semble intéressant.

Le problème est de faire en sorte que les majorations de DGF ne touchent pas les communes trop importantes. Le dispositif prévu par le Gouvernement ne vise donc que les communes rurales de moins de 3 500 habitants, mais ne prendra pas en compte des communes trop riches, autrement dit celles dont le potentiel fiscal ne dépasse pas une fois et demie la moyenne de leur strate ; enfin, il ne concernera que les communes ayant au moins 30 % de résidences secondaires.

Cet amendement, issu de l'ensemble de ces discussions, prévoit que la majoration est de deux personnes par résidence secondaire dans les communes qui répondent à ces trois critères : ruralité, non-richesse fiscale et nombre important de résidences secondaires. Dans tous les autres cas, les extensions de réseaux nécessaires sont parfaitement absorbables par les budgets des collectivités concernées. Il s'agit d'un amendement d'équilibre sur un sujet qui nous préoccupe depuis fort longtemps.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Cet amendement a en effet été évoqué l'an dernier. Nous avons retenu pour principe de ne pas faire évoluer les critères de la DGF ; par ailleurs, le rapport montre que les communes touristiques ne sont pas les plus dépourvues en DGF. Sur cette base de ces éléments, nous avons émis un avis plutôt défavorable à la modification des critères.

M. Gilles Carrez. Je repose la même question depuis des années : combien de communes sont-elles concernées et quel est l'enjeu financier ? Sachant que tout ce qui est versé en plus aux uns est retiré aux autres...

M. le rapporteur général. Cet amendement qui concerne un gros millier de communes – je n'ai pas le chiffre exact car les critères ont également bougé. Sont essentiellement visées des communes rurales qui connaissent un fort développement touristique dans des zones comme le Massif central ou les Pyrénées – moins dans les Alpes car la richesse de beaucoup de communes alpines les place au-dessus du plafond de 1,5 fois le niveau du potentiel fiscal de la strate. C'est un amendement d'équilibre, soutenu par le Gouvernement.

M. Charles de Courson. Mais quel en est l'impact ? Puisque ce sera financé dans le cadre de l'enveloppe, ce que les unes auront en plus, c'est ce que les autres auront en

moins, comme d'habitude. Quelles sont les masses concernées, 5 millions, 10 millions, 30 millions ?

M. le rapporteur général. C'est autour de 15 millions d'euros et même plutôt inférieur à 15 millions – je n'ai pas le détail –, car les choses ont été stabilisées récemment.

Mme Marie-Christine Dalloz. Avec mille communes bénéficiaires, quel est le nombre de communes qui sortent du dispositif ?

M. le rapporteur général. Il n'y en a pas.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cela fait donc mille bénéficiaires de plus... Comme il s'agit d'une enveloppe normée, la dotation diminuera d'autant pour les autres.

M. le rapporteur général. Cela joue sur la variable d'ajustement...

M. François Pupponi. Et cela fait moins pour les autres !

M. le rapporteur général. Je répète que cet amendement d'équilibre qui a le soutien du Gouvernement concerne les communes rurales de moins de 3 500 habitants, dont le potentiel fiscal est inférieur à 1,5 fois le potentiel de la strate et dont le nombre de résidences secondaires atteint ou dépasse 30 % du total. Je considère que cela cible des communes rurales qui connaissent réellement des problématiques d'extension de voirie et de réseaux en raison des résidences secondaires. Et nous comptons deux habitants par résidence secondaire.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les deux amendements identiques II-CF682 de M. François Pupponi et II-CF726 de Mme Christine Pires Beaune ainsi que les amendements II-CF681 et II-CF680 de M. François Pupponi et II-CF727 de Mme Christine Pires Beaune.

M. François Pupponi. Je reste sans voix... Nous demandions que la DSU remonte au niveau de 2015 et nous demandons là, en manière de repli, qu'elle remonte au niveau de 2018, soit 110 à 120 millions d'euros. Nous rajoutons donc 20 millions sur la DSU pour les communes les plus pauvres, qui comptent, elles, des dizaines de millions d'habitants. Et voilà qu'on vient de donner aux communes touristiques 15 millions d'euros, qui seront payés en partie par ces communes de banlieue. J'avoue que je suis impressionné. Chapeau, bravo ! J'attends avec intérêt de savoir si l'on témoignera autant de considération aux communes de banlieue...

Mme Christine Pires Beaune. Pourra-t-on nous fournir d'ici à la séance la liste des communes touristiques, avec leur revenu par habitant et leur coefficient d'intégration fiscale (CIF), ainsi que le montant que cela représente, pour que nous puissions apprécier mieux ce que nous venons de voter ?

M. le rapporteur général. J'ai demandé la liste pour ce soir, mais ne l'ai pas eue.

M. Gilles Carrez. Et vous avez une idée précise de ce que cela représente ?

M. François Pupponi. 15 millions !

Mme Christine Pires Beaune. Mes amendements visent à augmenter les deux dotations de péréquation que sont la DSU et la DSR, le premier à hauteur de 180 millions d'euros pour chacune, le second à hauteur de 110 millions. Le fait que l'enveloppe globale de DGF soit stable ne justifie pas, me semble-t-il, l'arrêt de la progression de la péréquation. Comme je l'ai dit, la DGF est péréquatrice à moins de 50 %, il faut bien avoir cela à l'esprit.

Quant au montant moyen par habitant de dotation du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), dont nous reparlerons longuement, il est en baisse par rapport à 2018.

M. Christophe Jerretie rapporteur spécial. Tous ces amendements visent à augmenter la DSU et la DSR à différents niveaux. L'objectif est d'obtenir un équilibre entre la stabilité et la péréquation. Avec 90 millions de chaque côté, nous allons atteindre des niveaux historiques en matière de péréquation et il n'y a pas lieu de modifier celle-ci une nouvelle fois. Il faut aussi savoir être raisonnable car on touche toujours quelqu'un. On me dira qu'un amendement vient d'être voté, mais c'était contre mon avis. Je conserve le même principe sur l'ensemble de ces éléments.

M. François Pupponi. Il faut être logique. Ce gouvernement a fait voter – comme les autres – un abattement de 30 % pour que les bailleurs bénéficient des contrats de ville. Les communes concernées auraient dû encaisser 152 millions d'euros ; avec les textes votés l'année dernière, elles n'en touchent que 61 millions. On explique qu'on leur rajoute 60 millions en DSU, mais on leur retire 100 millions sur la taxe foncière sur les propriétés bâties... Elles se retrouvent à moins 40 millions ! Je ne sais pas si vous suivez l'actualité, en particulier le nombre de mineurs tués en banlieue dans les six derniers mois. Vous enlevez à ces communes pauvres 40 millions : il va falloir l'assumer. Et je ne parle que de l'abattement de 30 % : elles auraient dû toucher 154 millions au titre des quartiers prioritaires ; elles n'en auront que 34 parce que l'État ne compense que 34 millions... Elles perdent donc 120 millions d'euros. Nos amendements visaient juste à rattraper un peu tout cela mais, entre les communes de banlieue et les communes touristiques, vous avez fait votre choix. C'est limpide !

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Je n'ai pas fait de choix : j'ai donné un avis défavorable à l'amendement sur les communes touristiques et je pense de même sur les communes de banlieue. Il ne faut pas non plus généraliser et parler comme vous le faites : il faut savoir rester serein.

M. François Pupponi. Avec les amendements que vous faites adopter, c'est dur de rester serein !

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Il existe d'autres missions qui permettent de dédier des fonds à la sécurité. Je connais la dotation de votre commune : vous avez 60 millions de dotations pour 68 000 habitants. Des efforts sont déployés depuis des années sur ces collectivités et ils sont maintenus : 90 millions de péréquation de plus, une DPV maintenue à 150 millions, des dotations d'investissement ; et un bloc intercommunal est de surcroît en train d'être mis en œuvre, qui offre des possibilités supplémentaires. Il ne faut pas tenir le genre de propos que vous avez tenus, surtout en commission des finances, qui est une commission technique. La sécurité doit être évoquée dans le cadre d'une commission spécifiquement compétente dans ce domaine.

M. Gilles Carrez. Compte tenu du fait que la DGF ne progresse pas, et compte tenu des efforts de ces dernières années en matière de progression de la DSU et de la DSR, je trouve qu'une augmentation de 90 millions pour la DSU et 90 millions pour la DSR représente déjà un gros effort. Il est impossible de progresser plus rapidement, sous peine, Mme Pires Beaune et M. Pupponi le savent bien, de créer de sérieuses difficultés dans d'autres communes qui subiront des baisses substantielles de DGF et, ne l'oublions pas, des baisses très importantes des variables d'ajustement. Deux fois 90 millions, c'est un maximum.

La commission rejette successivement les amendements identiques, puis les trois autres amendements.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF879 de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Nous revenons sur la volatilité de la DGF constatée cette année. Les principales composantes de la DGF ont des clauses de garantie ou de sortie, à l'exception de la majoration de la dotation nationale de péréquation (DNP) et de la DSR « cible ». Cette dernière concerne les 10 000 communes les plus rurales et les plus pauvres mais il se produit un effet de « tout ou rien » : si vous passez de la 9 999^e à la 10 001^e place, vous changez de statut, souvent sans avoir rien fait, simplement du fait qu'une commune à 500 kilomètres de là a bougé pour une raison ou une autre. Nous souhaitons donc une clause de garantie de 50 % la première année qui suit la sortie.

Mme Christine Pires Beaune. J'avais déposé le même amendement, sous le numéro II-CF716. Sous l'ancienne majorité, les amendements identiques, même s'ils provenaient de l'opposition, étaient par courtoisie examinés en même temps. Je m'étonne donc que mon amendement n'ait pas été placé à l'article 79 plutôt qu'après l'article 79.

M. Laurent Saint-Martin, président. Nous examinerons l'amendement II-CF716 après l'article 79 et nous examinons celui de M. Cazeneuve maintenant.

Mme Christine Pires Beaune. À ceci près que le mien va tomber, monsieur le président !

M. Laurent Saint-Martin, président. Il y a deux possibilités, et je laisserai le rapporteur spécial en décider : ou bien il retire son amendement, ou bien son amendement est adopté et alors le vôtre tombera, vous avez raison. Dans tous les cas, c'est un amendement de la commission qui sera proposé en séance publique.

M. Jacques Savatier. Cet amendement est une bonne mesure : nous avons eu des surprises l'an dernier, notamment du côté des communes qui avaient intégré des communautés de communes plus riches que celles qu'elles avaient quittées. Cela étant, cela ne concernera qu'un très petit nombre de communes dans la mesure l'essentiel des réorganisations intercommunales ont déjà eu lieu. Si je comprends bien l'amendement, il ne s'appliquerait en effet pas aux communes qui bénéficiaient de la DSR et ne l'ont plus eue en 2018. Elles verront la prolongation des dispositions prévues en 2018 et continueront donc à être fortement pénalisées par rapport à ce qu'elles avaient comme dotations d'État en 2017.

M. Charles de Courson. Comment cet amendement s'applique-t-il ? Comme l'a dit M. Savatier, l'essentiel, ce sont des chutes 2018. L'appliquez-vous rétroactivement en tenant compte en 2019 de la variation 2017-2018 ? Ma commune était classée 7 000^e et

bénéficiait de la DSR cible ; elle se retrouve 13 000^e parce que nous avons accepté dans notre intercommunalité cinq nouvelles communes qui étaient plus riches que nous. Comme l'un des critères du classement est la richesse de la communauté de communes, une commune pauvre qui adhère à une communauté de communes riche se retrouve considérée comme plus riche et donc pénalisée. Et réciproquement, ce que ne résout pas votre amendement, c'est le cas des communes riches ayant adhéré à des communautés de communes pauvres, qui se retrouvent fictivement appauvries et bénéficient de majorations de dotations ! C'est fou. Vous essayez de régler le premier problème, mais il faudrait compléter l'amendement de façon qu'il prenne en compte la variation 2017-2018, dans le calcul de la dotation 2019.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Monsieur de Courson, vous êtes trop fin connaisseur des finances locales pour imaginer que l'on puisse revenir sur ce qui a été fait l'an dernier...

M. Charles de Courson. Dans ce cas, votre amendement ne sert à rien...

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Il a au moins le mérite d'éviter que ce phénomène ne reproduise plus à partir de maintenant. Reprendre aux communes ce qu'elles ont gagné selon le processus que vous avez décrit semble par ailleurs extrêmement difficile, vous le savez pertinemment : cela supposerait d'adopter un amendement en première partie puisque cela nécessiterait un abondement. Je regarde aussi en parallèle la partie majoration DNP, pour lequel le même phénomène de « tout ou rien » se produit également.

Madame Pires Beaune, je travaille sur ce sujet depuis très longtemps et cette proposition de ma part est très ancienne. Si son introduction est récente, c'est parce que nous travaillions auparavant sur d'autres stimulations possibles. Cela étant, je vais retirer mon amendement, et le vôtre deviendra celui de la commission.

M. François Pupponi. Je ne comprends pas votre position. Dans certains cas, des communes riches ont gagné à être associées à des communes pauvres : par exemple, elles n'avaient plus à payer le FPIC, ce qui leur a économisé des millions d'euros. Nous connaissons les effets pervers, rien ne nous empêche de revenir dessus et de faire en sorte que des communes riches ne gagnent pas des millions d'euros par an sur le dos des communes pauvres, ce qui est absurde et injuste, et continuent à participer à la solidarité nationale.

M. Laurent Saint-Martin, président. En tant qu'élu de la petite couronne, je suis d'accord avec vous !

M. Jacques Savatier. Bon nombre de maires et de conseils municipaux ont été surpris car ils n'avaient pas anticipé ce phénomène au moment de la constitution des intercommunalités. Je pense qu'il faudrait faire démarrer le processus de correction que propose le rapporteur à partir du moment de la constitution d'une intercommunalité, ce qui n'empporterait pas d'effet rétroactif.

M. Éric Alauzet. L'effet de l'année dernière a été d'autant plus délétère que ces communes, au-delà de l'aspect financier, étaient parfois réticentes à entrer dans les nouvelles intercommunalités.

Le système proposé est en deux temps, sur deux années. Ne faudrait-il pas prévoir, au niveau de la doctrine, quelque chose de symétrique avec celles qui entreraient ? Cela

réglerait le problème financier. Si des communes sortent et perdent 100 %, on leur octroie 50 %, et les communes qui entrent, *a priori* aussi nombreuses, pourraient être traitées en deux temps, c'est-à-dire avec une bonification de 50 % puis de 100 % au bout de la deuxième année. Financièrement, ce serait neutre.

Mme Marie-Christine Dalloz. Comme le remarque mon collègue Alauzet, certaines communes ont en effet vécu cette affaire comme une double peine : non seulement elles ont été un peu forcées d'intégrer un EPCI, mais elles se sont retrouvées à subir une perte de recettes financières. Je n'ai pas rédigé d'amendement, mais il faudrait imposer aux directions des finances publiques dans chaque département de procéder aux simulations en cas de création de communes nouvelles, d'intégration dans un EPCI ou de mariage d'EPCI. Aujourd'hui les mouvements ont lieu et c'est seulement après que l'on constate les dégâts. Il serait bon que tout projet de fusion ou d'absorption soit accompagné d'une description des conséquences.

M. Laurent Saint-Martin, vice-président. Absolument.

Mme Christine Pires Beaune. Nous pouvons voter l'amendement des rapporteurs spéciaux, et le mien tombera, ce n'est pas un problème. Cela deviendra un amendement de la commission.

J'appelle tout de même votre attention sur le fait que la DSR cible est une affaire très complexe : la liste des 10 000 communes classées est refaite tous les ans. Revenir sur ce qui s'est passé l'an dernier suppose que l'État ajoute de l'argent : on ne va pas réclamer un indu aux communes intégrées dans la cible l'année dernière. Toute correction suppose un abondement par le budget de l'État, faute de quoi ce sont encore les autres collectivités qui paieront.

M. Gilles Carrez. Exactement.

M. Laurent Saint-Martin, vice-président. Monsieur le rapporteur spécial, vous avez indiqué vouloir retirer votre amendement. Maintenez-vous votre décision ?

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Oui, monsieur le président.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement II-CF723 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement concerne la dotation d'intercommunalité. Quand nous l'avons déposé, nous ne disposions pas des simulations que nous avons reçues il y a quelques heures. J'ai commencé à les examiner rapidement, et j'avoue que je ne comprends pas la logique de cette réforme.

Comme c'est à enveloppe constante, il y a évidemment des gagnants et des perdants. Or les communautés à fiscalité additionnelle sont toutes gagnantes : c'est comme si on leur octroyait une prime alors qu'elles n'ont pas rejoint la fiscalité professionnelle unique (FPU). Elles représentent 3 millions d'habitants, alors que les communautés à FPU en représentent 64 millions. Quelle est la justification de cette prime ?

Pour les communautés d'agglomération, j'ai regardé les territoires que je connais et je ne comprends pas non plus la logique. En Charente, il y a deux communautés d'agglomération,

Cognac et le Grand Angoulême ; Cognac va gagner 61 % de dotations en 2023 alors que le Grand Angoulême va perdre 5 %. J'ai pourtant le sentiment que cette dernière est moins favorisée que la première. En Corrèze, Brive, plus favorisée que Tulle, gagne 30 % alors que Tulle perd 10 %. Dans le Gers, la seule communauté d'agglomération, qui n'est pas particulièrement favorisée, perd 22,6 %. En Ardèche, Privas ne gagne ni ne perd rien et Annonay perd 22,6 %. J'aimerais comprendre comment on arrive à de tels résultats.

Si je prends les communautés urbaines, par exemple, Dunkerque gagne 61 %, quand Alençon, Arras, Le Mans et Le Creusot ne gagnent rien. Si je prends les métropoles, et c'est là aussi un peu surprenant, Toulouse gagne 61 %, quand Saint-Étienne, Rouen, Grenoble et Clermont-Ferrand ne gagnent rien. Je demande à comprendre.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que les simulations du Gouvernement sont évidemment faites sur la base du CIF 2018. On risque donc d'avoir des surprises : les gagnants de ces simulations seront peut-être les perdants de demain.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. C'est une réforme structurelle, extrêmement importante et comme c'est souvent le cas, il y a des gagnants et des perdants. Je pense qu'il ne faut pas, sur des sujets très rationnels, faire des projections à partir d'intuitions. Inutile donc de piocher dans nos 1 200 intercommunalités. La DI est extrêmement instable d'une année sur l'autre, au point que personne ne la comprend, et les changements de fiscalité ou de type d'intercommunalité ont de lourds effets.

Le travail réalisé par le Comité des finances locales (CFL), qui s'y est consacré longuement, apporte plusieurs innovations : la création d'une enveloppe unique pour éviter les effets de bord quand on passe d'un type d'intercommunalité à un autre ; l'intégration du revenu par habitant, ce qui permet d'apporter plus de justice dans le calcul de la DI ; la limitation des évolutions d'une année sur l'autre – en fixant un plancher et un plafond – pour éviter aux collectivités territoriales de mauvaises surprises qu'elles ne peuvent pas gérer lorsqu'elles découvrent le montant de leur dotation début avril.

On ne peut pas pleurer sur le système actuel, dire qu'on ne le comprend pas et qu'il est injuste, faire travailler dessus le CFL et une fois qu'il est parvenu à une solution somme qui somme toute apporte une série d'améliorations, la remettre en cause.

Cela, madame Pires Beauce, il y a de bonnes choses dans vos propos. Nous pouvons encore optimiser le système. Nous disposons effectivement de simulations depuis quelques heures, mais elles ont été réalisées sur la seule base des critères figurant dans ce projet de loi de finances. Que se passerait-il, par exemple, si l'on faisait bouger le critère appliqué aux métropoles en multipliant leur CIF par 1 ou 1,1 au lieu de 1,2 ?

Je reconnais qu'il y a encore du travail à faire mais, franchement, remettre en cause une réforme qui apporte autant d'améliorations ne me paraît pas être une bonne idée. J'ajoute que 90 % des intercommunalités vont être gagnantes, grâce à un abondement qui sera fait chaque année. Vous avez pris le Gers en exemple ; je crois qu'on pourrait en faire autant avec la Corrèze. Certes, aujourd'hui, la communauté d'agglomération dont vous parlez est perdante et il faut essayer de comprendre pourquoi, mais l'ensemble des communautés de communes, elles, sont gagnantes. Bien sûr, on peut toujours comparer la richesse des intercommunalités du Gers avec d'autres intercommunalités, mais si l'on raisonne en relatif, il n'est pas totalement idiot d'aider les intercommunalités très rurales par rapport aux intercommunalités bourgs-centres.

Mme Véronique Louwagie. Je voudrais rebondir sur les échanges qui viennent d’avoir lieu. Vous faites état des travaux du CFL, qui ont donné lieu à des propositions qui ont été adoptées à l’unanimité. À ceci près que l’article 79 ne reprend pas les propositions du CFL en l’état : il les modifie de manière sensible en intégrant, par exemple, des mesures beaucoup plus favorables pour certaines catégories d’EPCI à fiscalité propre au détriment des autres.

En fin de compte, le fait d’aller au-delà, voire de ne pas suivre les préconisations du CFL contribue-t-il à corriger des inégalités ou à les accroître ? Il est légitime de se poser cette question : les variations importantes relevées par notre collègue Christine Pires Beaune prêtent effectivement à interrogation. Et si les propositions retenues dans l’article 79, loin de corriger les inégalités, n’aboutissent qu’à les aggraver, où est l’intérêt de l’importante réforme de la DI qui nous est présentée ?

M. François Pupponi. Nous sommes quelques-uns dans cette salle à avoir fait diverses réformes de dotations dans le passé, et le principe est toujours le même. Personne ne remet en cause la nécessité de réformer cette dotation qui, on le sait, est injuste. Nous sommes même prêts à aller jusqu’à la réforme de la DGF, qui est encore plus injuste. Il n’y a donc pas de débat là-dessus.

Mais quand on veut réformer une dotation comme celle-là, on part avec de bonnes intentions, puis on demande à la DGCL de faire des simulations, pour vérifier si l’on est arrivé aux résultats escomptés. C’est cela, l’intérêt des simulations, ce n’est pas de remettre en cause la réforme. Et si le résultat escompté n’est pas obtenu, on modifie les critères de la réforme. C’est bien ce que vous dit Mme Pires Beaune : visiblement, malgré la bonne intention de départ, le résultat n’est pas celui espéré par les uns et les autres. Et les simulations montrent qu’il nous reste effectivement du travail à faire.

Mme Christine Pires Beaune. Je vais retirer mon amendement car, lorsque je l’ai rédigé, nous ne disposions pas de simulations. Néanmoins, je pense que mes remarques sont justes et méritent d’être creusées.

Vous parlez d’un abondement de 30 millions. J’observe que celui-ci ne sera pas financé par l’État, mais par les collectivités. Je suis d’accord pour la réforme, mais sous réserve qu’elle permette plus de péréquation et plus d’équité. Sinon, on aura demandé 30 millions aux autres collectivités pour donner un peu plus à ceux qui n’en ont peut-être pas vraiment besoin.

J’ai du mal à comprendre certains alinéas de cet article. On réinjecte 5 euros par habitant aux EPCI qui n’ont plus de DGF. Mais s’ils n’ont plus de DGF, c’est peut-être pour une bonne raison. Lorsqu’on a pris à certaines collectivités 2 % sur la DGF, celles qui n’avaient plus de DGF se sont vues prélevées sur leur fiscalité. Mais là, vous allez redonner 5 euros par habitant à la métropole de Nice au motif qu’elle n’a plus de DGF. Il y a tout de même de quoi s’interroger !

Enfin, je vous ai dit que les CIF 2019 pourront être très différents des CIF 2018. Prenons l’exemple de la Haute-Loire : la communauté du Puy-en-Velay, que vous donnez perdante aujourd’hui, aura en 2019 un CIF supérieur à 40 %, et sera donc gagnante. Mais l’inverse se produira aussi. Et en 2019, certains sauront vous rappeler que vous leur aviez dit qu’ils allaient gagner à cette réforme, mais que ce n’est pas le cas. Je tenais à appeler votre attention sur ce point.

M. Gilles Carrez. Pour avoir eu l'honneur et le privilège de présider le CFL pendant huit ans, j'en ai tiré plusieurs conclusions.

Premièrement, toute réforme des finances locales à dotation constante, et *a fortiori* en diminution, est impossible.

Deuxièmement, si l'on veut faire aboutir une réforme, il ne faut surtout pas publier de simulations, sous peine de bloquer immédiatement le processus...

Troisièmement, on part de très loin en matière de DI, Charles de Courson s'en souvient très bien, et ce passé se retrouve à l'évidence : vous avez les « aristocrates » de la DGF intercommunale, les ex-communautés urbaines, qui touchent en moyenne 60 euros par habitant, suivis par la « petite noblesse » des communautés d'agglomération qui a droit à 40 euros, et puis la « roture », le lumpenprolétariat de la DGF intercommunale, les petites communautés de communes, à 10 euros par habitant.

Je ne peux donc pas porter de jugement sur cet article 79. Il est pétri de bonnes intentions, mais on trouvera toujours des exceptions pour les contredire. Il faudrait de l'argent frais...

L'amendement est retiré.

La commission examine alors en discussion commune les amendements II-CF510 de Mme Sophie Beaudouin-Hubiere et II-CF758 de Mme Marie-Ange Magne.

Mme Sophie Beaudouin-Hubiere. Les EPCI à fiscalité propre qui ont décidé de changer de catégorie juridique au 1^{er} janvier 2019 ont intégré dans leur projet de territoire des projections en termes de DI ; c'est le cas des communautés de communes appelées à devenir des communautés d'agglomération, ou des communautés d'agglomération qui deviendront des communautés urbaines l'an prochain.

Mon amendement vise à corriger les effets de bord introduits par la réforme de la DI portée par le présent PLF. Afin de ne pas remettre en cause leurs projets locaux, il est proposé de dé plafonner en 2019 le montant de DI par habitant perçue par rapport à 2018.

Cette mesure est évaluée à peu près à 7 millions d'euros ; afin de ne pas en faire porter le poids sur la DI des EPCI non concernés par un changement de catégorie, il est prévu de la financer par une minoration complémentaire automatique des compensations forfaitaires et compensatrices de la DGF du bloc communal.

Cet amendement règle par ailleurs la situation des deux EPCI de Polynésie française en actualisant le calcul de la dotation versée aux EPCI à fiscalité propre polynésiens.

Mme Marie-Ange Magne. Mon amendement a le même objectif : sécuriser le financement des EPCI à fiscalité propre qui ont décidé de changer de catégorie juridique au 1^{er} janvier 2019.

Au-delà du fait qu'elle permet de sécuriser pleinement le dispositif en insérant un gage complémentaire, le traditionnel gage « tabac » alimenté par l'État, cette proposition nous amène à nous interroger sur la façon dont nous pouvons financer ce dispositif. Je souhaite laisser ouverte la question du financement par voie étatique, qui compléterait celui des collectivités. Sans aller forcément jusqu'à un partage égalitaire des coûts, ce serait le moyen de soulager pour partie les collectivités territoriales.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Je demande le retrait de l'amendement II-CF758 ; à défaut, mon avis sera défavorable. En revanche, mon avis est favorable à l'amendement II-CF510. Sur le principe, il y a une sorte d'injustice dans ce phénomène dont sont victimes une douzaine d'intercommunalités ayant décidé de changer de statut en 2019. Cet effet n'était pas prévu : elles auraient normalement dû gagner beaucoup plus. L'idée est de les protéger sur une seule année, afin qu'elles puissent être favorables à cette réforme.

M. Charles de Courson. Il faut faire attention : ces quinze dernières années, il y a eu des scandales avec certains changements de structure, dont l'objectif était de rafler la mise. Vous êtes-vous demandé ce qui se serait passé si la Ville de Paris, avec une ou deux communes qui la joutent, avait formé une communauté de communes ? Ils auraient fait péter la banque ! D'autres l'ont fait. M. Carrez se souvient sans doute de la commune d'Alençon...

M. Gilles Carrez. À ceci près que la ville d'Alençon n'avait que 65 000 habitants. Celle de Nice en compte beaucoup plus...

M. Charles de Courson. À Nice, cela a fait 15 ou 20 briques !

M. Gilles Carrez. Et tout ce qui est pris par les uns est ôté aux autres.

M. Charles de Courson. Tout ça, c'est de la haute aristocratie qui s'en met plein les fouilles ! C'est ça la vérité. Et le lumpenprolétariat, auquel j'appartiens, en a marre ! On ne fait que consolider les rentes de la haute aristocratie. Et il y a un moment où trop, c'est trop !

Mme Christine Pires Beaune. Sur le principe, je remarque que l'on a déjà procédé à ce genre de rattrapage. Mais encore une fois, il faudrait que nous ayons, d'ici à la séance, la liste des communautés d'agglomération concernées, pour savoir combien cela représente pour chacune.

M. Gilles Carrez. La seule réforme à avoir vraiment réussi est celle de 1999, la loi « Chevènement », qui a créé les communautés de communes et les communautés d'agglomération, pour une bonne et simple raison : la totalité des dotations avait alors été apportée par des crédits supplémentaires sur le budget de l'État. Les choses se sont donc bien passées. Mais depuis, on a toujours été obligé d'opérer à l'intérieur d'une enveloppe définie : du coup, ce que prenaient les uns était perdu par les autres.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Effectivement, un tel rattrapage a déjà été fait. Nous avons demandé des simulations, en lien avec la DI qui vient d'être créée, pour avoir une idée plus claire et plus précise de la question. Mon avis est également favorable à l'amendement II-CF510.

Sur le principe, tout le monde est d'accord, mais il faut bien mesurer les conséquences d'une telle mesure. On ne va pas débattre encore de la DI, mais on prévoit des variations, vers le haut comme vers le bas, qui pourraient aller de 0 à 70 %, ce qui est tout de même assez important. Nous espérons recevoir ces simulations avant la séance publique, sur le nombre de communes, le combien est surtout le comment.

M. François Pupponi. Bien sûr, il faut savoir qui va en bénéficier, et être sûr qu'on ne va pas enrichir des riches. Le rapporteur spécial a dit que s'il n'y avait pas eu la réforme,

ils auraient gagné plus. Mais d'où partent-ils ? Ce sont peut-être des riches qui touchent déjà injustement une DGF et qui s'associent pour gagner encore plus.

M. Charles de Courson. Exactement !

M. François Pupponi. Monsieur le rapporteur spécial, dans les simulations, il y a aussi ceux qui perdent, et pas seulement du fait de la réforme. En plus de ces 7 millions d'euros, il y aura les 15 millions d'euros de tout à l'heure, et les 30 millions que vous rajoutez sur les intercommunalités. Cela fait au total 53 millions d'euros, et il faut bien que quelqu'un les paie. Or ce sont souvent les communes les plus pauvres de notre pays qui paient, puisqu'on prend sur la variable d'ajustement. Autrement dit, vous êtes peut-être en train d'enrichir des riches avec l'argent des pauvres.

Mme Marie-Ange Magne. Je retire mon amendement, dans la mesure où l'amendement II-CF510 a obtenu un avis favorable.

L'amendement II-CF758 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CF510.

Elle est ensuite saisie des amendements identiques II-C222 de Mme Véronique Louwagie et II-CF724 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Véronique Louwagie. Mon amendement fait la transition avec les propos de notre collègue Gilles Carrez, qui a indiqué que pour qu'une réforme soit réussie, il fallait y consacrer des moyens nouveaux. Or, pour cette réforme de l'intercommunalité, l'intégralité des 30 millions d'euros prévus sera prélevée sur le bloc communal. Je vous propose donc de suivre les préconisations du CFL et de faire en sorte que seule la moitié de cette somme soit prise sur l'enveloppe des concours financiers, et l'autre moitié financée par l'État – 15 millions d'un côté, et 15 millions de l'autre.

Mme Christine Pires Beaune. Mon amendement propose également que les 30 millions qui sont nécessaires à cette réforme des intercommunalités soient financés à parité par les collectivités et par l'État.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Augmenter la DGF de 15 millions reviendrait à contredire ce que l'on vient de voter en première partie de budget. Je ne suis donc pas très à l'aise avec cette proposition.

Je vous rappelle par ailleurs que nous sommes, globalement, dans un cadre de dotations qui sont stables, contrairement à ce que l'on avait connu ces dernières années, où elles étaient en chute significative. Je reconnais que lorsqu'on donne à l'un, on prend à l'autre. Mais ramenés au poids des dotations du bloc communal, ces 30 millions représentent 0,2 % en moyenne. On peut trouver raisonnable de prendre 0,2 % sur la dotation pour financer une réforme aussi profonde et structurante. J'ajoute, même si ce n'est pas nécessairement une bonne raison, que nous avons souvent procédé par écrêtement au cours des années précédentes.

Donc, avis défavorable.

La commission rejette les amendements.

Puis elle examine en discussion commune les amendements II-CF219 de Mme Véronique Louwagie et II-CF725 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Véronique Louwagie. L'article 79 ne retient pas tout à fait les préconisations du CFL dans la mesure où il prévoit notamment d'intégrer des mesures beaucoup plus favorables pour certaines catégories d'EPCI à fiscalité propre, au détriment des autres. Si la nouvelle dotation que nous créons conduit à des variations très importantes sans forcément corriger les inégalités, il y a de quoi s'interroger. Mon amendement propose de revenir aux préconisations du CFL afin que les objectifs de cette réforme soient respectés.

Mme Christine Pires Beaune. Mon amendement, dans le même esprit, vise à supprimer les alinéas 44 et 65, qui avantagent les métropoles au détriment des autres catégories de collectivités.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Je reviens à ce que j'ai dit tout à l'heure : il ne faut pas revenir sur cette réforme dont certains points sont extrêmement positifs, même si, je le reconnais, nous devons probablement continuer à travailler sur les différents critères.

Nous avons obtenu cet après-midi une simulation sur les critères qui figurent aujourd'hui dans le projet de loi de finances. Nous avons demandé que l'on procède à un certain nombre de modifications. Il s'agit de voir comment bouge la DI en fonction des différents critères. On ne peut pas jouer aux apprentis sorciers en remontant celui-ci, en abaissant celui-là, etc. Cela exige un peu de rigueur.

Je vous rappelle que la très grande majorité des intercommunalités gagnera à cette réforme grâce à cet abondement de 30 millions d'euros, et tout particulièrement la très grande majorité des communautés de communes, qui sont les plus pauvres. Mais entre les communautés d'agglomération et les métropoles, je comprends qu'il y ait un débat : il y a eu effectivement plusieurs versions des simulations et coefficients.

Je vous propose de retirer vos amendements. Cela nous permettra d'attendre de nouvelles simulations et de voir, d'ici à la séance, celle qu'il faut retenir.

M. Charles de Courson. Je suis un garçon très simple... Je voudrais comprendre pourquoi à l'alinéa 65, dont on nous propose la suppression, on pondère de 1,2 le CIF pour les métropoles.

M. François Pupponi. Eh oui !

M. Charles de Courson. À ma connaissance, il n'existe encore que deux métropoles sur onze : celle de Paris et celle de Lyon. Les autres ne sont pas encore constituées.

Mme Christine Pires Beaune. Il y en aura vingt-trois au 1^{er} janvier.

M. Charles de Courson. Je croyais que les transferts étaient en cours.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. On peut discuter de la pondération 1,2 et 0,6 du CIF proposée dans le projet de loi : faut-il retenir 1, ou 1,1, ou 1,2 ? L'élasticité doit être appréciée en fonction des coefficients et critères retenus.

Il faut savoir que le CIF n'est pas calculé de la même manière selon qu'il s'agit des EPCI, des départements, des métropoles ou des communautés urbaines. Le choix qui s'offrait à nous était le suivant : soit faire deux enveloppes, de manière à séparer ces deux types d'EPCI qui avaient des calculs de CIF cohérents ; soit les regrouper pour éviter les effets de bord dont on a parlé, en insérant un coefficient de rattrapage dans le calcul du CIF, afin de prendre en compte un certain nombre de compétences désormais intégrées, mais qui ne le sont pas dans le CIF. Dans un souci de simplification et d'homogénéité, on a regroupé ces deux types d'EPCI.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. J'ajoute que l'on avait préparé trois amendements, qui se sont transformés en quatre. Quatre éléments font en effet varier, fortement ou faiblement, les dotations intercommunales dans la nouvelle mouture. Le premier est la pondération du CIF à 1,2 pour les métropoles ; nous avions déjà proposé un amendement à ce sujet, et il nous faut continuer à y travailler. Le deuxième est l'utilisation du CIF de 0,5 pour tous les EPCI. Le troisième est l'élargissement du tunnel entre 90 et 115, et le quatrième la hausse de la dotation d'intercommunalité à 45 millions d'euros.

Mais nous n'entendons pas déposer des amendements sans simulation, préférant y travailler d'ici à l'examen dans l'hémicycle. Cela nous ramène d'ailleurs aux propos de Christine Pires Beaune, de Véronique Louwagie et de Charles de Courson. Ce sont bien ces quatre éléments qui font varier la DI – au-delà du fait, monsieur Carrez, qu'il est évidemment plus facile d'opérer quand on a de l'argent. Ces trois ou quatre amendements verront peut-être le jour d'ici à la séance ; nous sommes preneurs de certaines évolutions : il n'est pas question de faire perdre tout à l'un et de faire gagner tout à l'autre, d'enrichir les riches et de faire perdre les pauvres comme le diraient François Pupponi ou Charles de Courson, qui ont d'ordinaire tendance à s'opposer lors des débats.

M. François Pupponi. On est ensemble !

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Le vrai sujet est d'être juste, et c'est toujours difficile. C'est vous dire la transparence dans laquelle on mène ces travaux sur la DI.

M. Laurent Saint-Martin, président. Je vous rappelle, monsieur le rapporteur spécial, que M. François Pupponi et M. Charles de Courson font désormais partie du même groupe...

Mme Christine Pires Beaune. Je ne vais pas retirer mon amendement. Je suis persuadée de la nécessité de réformer la DI. Mais cette réforme, telle qu'elle est rédigée, revient ni plus ni moins, comme vous l'avez dit, monsieur Cazeneuve, à donner plus aux communautés de communes à fiscalité professionnelle unique, et surtout à fiscalité additionnelle, ce qui pose question. Mais qui paie ? Ce ne sont pas les métropoles, mais les communautés d'agglomération qui financent la réforme des communautés de communes. Franchement, ce n'était l'objectif ni du CFL ni de ceux qui avaient travaillé sur cette réforme.

M. Charles de Courson. Mes chers collègues, nous avons eu une discussion torride à propos du célèbre « accord Mercier-Collomb », qui s'étaient mâtinés au Sénat avant que l'affaire ne soit réglée en commission mixte paritaire. L'idée était de créer une dotation réservée aux puissants, dont il fallait éviter la baisse des ressources ! Quand vous apprenez cela, vous sortez votre revolver ! Ce n'est pas possible, pensez-vous. Si les gens savaient tout ce qui s'est passé, beaucoup seraient dégoûtés ! D'ailleurs, vous pouvez en parler à

Mme Pires Beaune, qui a essayé de réformer : elle a été lâchée par tout le monde, y compris par ses propres amis !

Mme Christine Pires Beaune. C'est vrai !

M. François Pupponi. Regardons les simulations : que penser d'une réforme qui fait gagner beaucoup d'argent aux métropoles de Lyon, de Nice et de Toulouse, en fait perdre à Bordeaux, et où la métropole d'Aix-Marseille, qui est loin d'être la plus riche compte tenu du potentiel fiscal relativement faible de Marseille, n'est ni gagnante ni perdante. On sait très bien comment les métropoles de Lyon et de Nice ont été constituées et comment elles ont obtenu des avantages financiers exorbitants en termes de dotations, y compris l'année dernière ! Et on en rajoute encore ! Quand les plus riches augmentent leurs recettes, payés par ceux qui sont moins riches, on ne peut parler de réforme juste.

La commission rejette successivement les amendements.

Elle examine l'amendement II-CF868 de la commission des lois.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement prévoit de limiter les pertes subies par certaines communautés d'agglomération grâce à un mécanisme consistant à porter le seuil de garantie de 50 % à 60 % du potentiel fiscal moyen par habitant.

La commission des lois l'a adopté à titre surtout conservatoire, afin qu'un débat sur cette question ait lieu dans l'hémicycle. Comme la modification qu'il propose n'aurait d'impact que sur quatorze communautés d'agglomération, votre commission va peut-être suggérer un élargissement.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Dans votre exposé sommaire, monsieur le rapporteur pour avis, vous évoquez le cas de certaines communautés d'agglomération qui pourraient perdre plus de 50 % du montant de leur DI, ce qui me paraît mathématiquement contestable : la perte étant de 5 % par an au maximum, cela fait plutôt 25 % en cinq ans... Par ailleurs, comme le soulignait M. Carrez, il y a un risque à vouloir cibler les gagnants et les perdants. Comme cette réforme repose sur un jeu à sommes nulles, chacun refait le raisonnement à l'envers, et sera tenté de juger la réforme bonne ou mauvaise selon que le résultat est positif ou négatif pour son intercommunalité.

Même si votre amendement nous semble aller plutôt dans le bon sens, je vous propose de le retirer en vue de la discussion en séance jeudi en huit. Cela laissera du temps de faire des simulations sur les coefficients.

M. le rapporteur pour avis. Il me semble délicat de retirer de mon propre chef un amendement adopté par la commission des lois.

Mme Amélie de Montchalin. En tant que cosignataire de cet amendement, je tiens à rappeler ce qui nous a motivés.

Les simulations montrent que tous les EPCI dits médians, notamment du point de vue du potentiel fiscal, sont plus ou moins lésés par cette réforme : 114 communautés d'agglomération vont perdre plus de 5 % de dotation d'intercommunalité et certaines jusqu'à 50 %.

La baisse est équivalente en valeur absolue à celle qui a résulté de la mise en œuvre de la contribution au redressement des finances publiques. Cela ne semble ni juste ni

acceptable d'autant que la rédaction actuelle de l'article protège mieux les communautés de communes et d'autres EPCI que les communautés d'agglomération.

En portant la garantie de 50 % à 60 %, nous pourrions préserver les dotations de quatorze communautés d'agglomération, généralement fortement peuplées mais au potentiel fiscal faible du fait d'un nombre réduit d'activités économiques.

Sans doute faudra-t-il apporter des précisions en séance.

Mme Marie-Christine Dalloz. J'entends ce que dit Mme de Montchalin : on enlève 5 %, mais il faut voir d'où on part : on trouve des écarts sidérants entre communautés d'agglomération et communautés de communes en matière de dotation d'intercommunalité. Ainsi, pour la communauté d'agglomération de Lons-le-Saunier, la dotation d'intercommunalité s'élève à 34,50 euros par habitant contre 5,50 euros pour certaines communautés de communes du Jura. Si votre conception de la solidarité territoriale consiste à donner plus encore aux communautés d'agglomération, je n'y adhère pas. Il me paraît bon qu'il y ait un rééquilibrage en faveur des communautés de communes, même si je ne suis pas entièrement d'accord avec ses modalités.

Mme Amélie de Montchalin. Pour en rester aux exemples, madame Dalloz, je citerai la communauté d'agglomération de Val d'Yerres-Val de Seine dans l'Essonne : avec la contribution au redressement des finances publiques, ses dotations sont passées de 9 millions d'euros à 6 millions d'euros et elles descendraient à 3 millions avec la réforme proposée.

Nous ne cherchons pas à donner plus aux communautés d'agglomération, mais simplement à atténuer les effets de la baisse pour quatorze communautés d'agglomération, souvent fortement peuplées mais économiquement peu développées, qui se trouvent contraintes à financer des dépenses importantes avec peu de potentiel fiscal.

M. Laurent Saint-Martin, président. Si nous commençons à entrer dans le jeu des comparaisons de DI, nous en aurons pour plusieurs jours...

La commission rejette l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF862 du rapporteur général et II-CF220 de Mme Véronique Louwagie.

M. le rapporteur général. Pour respecter un parallélisme des formes avec les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, nous proposons d'introduire dans le calcul du CIF des communautés de communes les redevances d'assainissement et d'eau potable. Rappelons que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe ») a transféré les compétences de l'eau et de l'assainissement aux intercommunalités.

Mme Véronique Louwagie. Mon amendement procède du même esprit : les redevances d'assainissement ne sont prises en compte que dans le calcul du CIF des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Avis favorable à l'amendement du rapporteur général, ce qui satisfera du même coup celui de Mme Louwagie.

M. Charles de Courson. Cette affaire a fait l'objet de très longs débats il y a des années. Initialement, ces redevances étaient prises en compte pour les communautés de communes. Elles ont été retirées du calcul du CIF parce qu'on a tout simplement considéré que l'assainissement devait payer l'assainissement. Quelle logique y a-t-il à ce que la DGF vienne abonder le régime général pour un budget annexe équilibré ? Vous me direz que je devrais aller au bout de mon raisonnement : le problème se pose aussi pour les ordures ménagères.

Mme Christine Pires Beaune. Je soutiens l'amendement de M. Giraud. Je ne vois pas pourquoi les redevances d'eau et d'assainissement seraient prises en compte pour un type d'EPCI et pas pour un autre. Adoptons une position cohérente : soit elles doivent être intégrées pour tous les EPCI, soit pour aucun.

Mme Véronique Louwagie. Je vais retirer mon amendement, puisqu'il sera satisfait.

M. le rapporteur général. Je vous propose de cosigner mon amendement, madame Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. J'accepte volontiers.

M. Charles de Courson. Pour l'examen en séance publique, il serait bon de disposer de simulations pour mesurer les conséquences de cette modification ; n'oublions pas que nous sommes dans le cadre d'une enveloppe fermée. L'intégration au CIF des redevances « eau et assainissement » va booster les EPCI qui ont déjà pris cette compétence ; et comme tout le monde, à terme, devra la prendre, le jeu va devenir compliqué.

M. Laurent Saint-Martin, président. Je compte sur les rapporteurs spéciaux pour actualiser leur « liste de courses ».

L'amendement II-CF220 est retiré.

La commission adopte l'amendement IICF-862.

Elle rejette ensuite l'amendement II-CF221 de Mme Véronique Louwagie.

Enfin, elle en vient à l'amendement II-CF735 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Chaque année, un écrêtement est réalisé sur la dotation forfaitaire des communes les plus riches, mais certains EPCI échappent à ce mécanisme de financement de la péréquation verticale. Nous proposons qu'ils soient mis à contribution grâce à un prélèvement sur leur douzième de fiscalité.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. La fiscalité locale et la péréquation entre communes sont deux choses différentes : la péréquation procède d'un objectif d'égalité entre les collectivités, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, alors que la fiscalité locale est guidée par la libre administration et l'autonomie de chaque collectivité qui vote ses taux conformément au programme politique qui résulte des élections. Il faut concilier ces deux objectifs sans les confondre. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 79, modifié.

*

* *

Article additionnel après l'article 79

Création d'une dotation additionnelle à la dotation forfaitaire des communes au bénéfice de communes dont le territoire terrestre est couvert par un site Natura 2000

La commission examine l'amendement II-CF860 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. L'an dernier, nous avons travaillé sur le « verdissement » de la DGF. Ce processus est déjà en œuvre : les communes dont une partie du territoire est incluse dans une zone cœur de parc national font l'objet d'une majoration de DGF. La loi de 2006 sur les parcs nationaux avait prévu que les aménités positives offertes par les collectivités à la nation fassent l'objet d'une juste rémunération, selon les termes de la ministre de l'environnement de l'époque. Cela a contribué au fait que 99 % des collectivités de la zone d'adhésion des parcs nationaux ont signé les chartes.

Afin que les sites Natura 2000 ne soient pas synonymes de contraintes imposées par l'État, comme l'obligation de mener une étude d'impact pour refaire un carrefour, je propose qu'un dispositif comparable soit instauré pour les communes dont plus des trois quarts du territoire est couvert par une zone Natura 2000 – qui oblige par exemple à faire systématiquement une étude d'impact pour la moindre réfection d'un carrefour. Cela bénéficierait à 1 079 communes pour un coût de 10 millions d'euros que le Gouvernement s'est engagé à financer par un amendement qu'il déposera en séance publique si cet amendement est adopté.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Un amendement analogue avait été présenté l'année dernière, puis retiré. Nous constatons qu'il a été retravaillé et nous y sommes favorables, d'autant que le financement de cette dotation additionnelle sera assuré par le Gouvernement.

M. Gilles Carrez. 10 millions de plus... Notre rapporteur général a des relations !

La commission adopte l'amendement.

*

* *

Article additionnel après l'article 79

Information des collectivités territoriales sur les variations d'attributions de dotation globale de fonctionnement

La commission est saisie de l'amendement II-CF880 de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Aujourd'hui, les collectivités territoriales reçoivent les données relatives à la DGF au début du mois d'avril mais seulement sous forme de chiffres bruts. Elles ont beaucoup de mal à les comprendre et les

préfectures sont incapables de leur fournir des explications alors que quelques jours plus tard, elles doivent voter leur budget.

Il importe de les éclairer davantage. Il ne s'agit pas d'exposer dans le détail à chaque commune les raisons des différences des sous-ensembles de la DGF, mais au moins de leur donner les motifs des variations de la dotation quand les écarts sont significatifs.

La DGCL a déjà consenti beaucoup d'efforts en ce sens. Je ne remets nullement son travail en cause mais je pense que nous pouvons aller encore plus loin par respect pour nos élus.

Mme Véronique Louwagie. Très bon amendement !

M. Charles de Courson. Les communes sont en effet confrontées à un réel problème : beaucoup diffèrent le vote de leur budget dans l'attente des notifications de DGF. Mais d'autres en ont marre et adoptent leur budget au début du mois de janvier, voire en décembre, en se fondant sur une estimation au doigt mouillé, ce qui les expose parfois à des déconvenues, à la hausse comme à la baisse. Cela retire beaucoup d'intérêt au contrôle de légalité.

La DGCL a-t-elle les moyens techniques d'accélérer les notifications ? Depuis vingt ans, on a monté une telle usine à gaz qu'il n'y a guère plus que le chef du bureau des finances locales et ses deux alter ego qui semblent capables de manipuler l'ordinateur...

La commission adopte l'amendement.

*

* *

Article additionnel après l'article 79

Garantie de sortie de la dotation de solidarité rurale « cible »

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements II-CF716 et II-CF717 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Nous en avons largement parlé tout à l'heure : l'amendement II-CF716, dont l'adoption ferait tomber l'amendement II-CF717, met en place un mécanisme de sortie en sifflet pour les communes qui perdraient le bénéfice de la troisième fraction de la DSR. Il s'inspire du dispositif destiné aux communes qui ne remplissent plus les conditions pour bénéficier de la première fraction de la DSR.

Sur l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la commission adopte l'amendement II-CF716.

En conséquence, l'amendement II-CF717 tombe.

*

* *

Après l'article 79

La commission rejette successivement les amendements II-CF694 de M. François Pupponi et II-CF728 de Mme Christine Pires Beaune.

Elle en vient à l'amendement II-CF619 de Mme Sabine Rubin.

Mme Bénédicte Taurine. Cet amendement propose de renforcer la péréquation en abondant, à partir de 2020, le fonds de péréquation des collectivités d'une nouvelle recette extérieure. Pour déterminer quelles collectivités seraient bénéficiaires, seraient pris en compte non plus uniquement le revenu fiscal moyen des habitants, qui peut cacher de nombreuses inégalités, mais aussi le revenu fiscal médian.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Défavorable. Nous avons déjà parlé de la péréquation et du fonctionnement des dotations existantes.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement II-CF715 de M. Hervé Saulignac.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement vise à neutraliser les effets contre-péréquateurs du transfert d'une part de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des départements vers les régions. Il s'agirait de comptabiliser les attributions de compensation versées par la région comme une ressource fiscale et, à l'inverse, de considérer les attributions de compensation versées par le département à la région comme une ressource fiscale négative.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Avis défavorable. Un groupe de travail se consacre à la CVAE et le Parlement aura à se pencher sur les évolutions de la fiscalité de l'ensemble des collectivités. La question que vous soulevez sera donc traitée.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en présentation commune, les amendements II-CF647, II-CF644, II-CF643, II-CF718 de M. Jean-Louis Bricout.

M. Jean-Louis Bricout. Chacun est bien conscient des écarts de richesse entre les départements. Cela a été rappelé cet après-midi par la ministre et le rapporteur général : on compte vingt-cinq départements en grande difficulté.

Les dispositifs de péréquation existants ne suffisent pas à empêcher certains départements de subir un effet de ciseau entre des prestations sociales en permanente augmentation et des recettes qui ne suivent pas. Les écarts restent particulièrement importants pour la recette essentielle que constituent les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) malgré la mise en place en 2011 d'un fonds de péréquation des DMTO.

La moyenne nationale se situe à 164 euros par habitant mais recouvre de grandes disparités. Pour l'Aisne, le montant moyen est de 72 euros avant péréquation et de 89 euros après alors que dans le Var, il est respectivement de 275 euros et de 247 euros. Et à Paris, il atteint 485 euros.

Le montant de la péréquation pour 2018, sur la base de 2017, est de 772 millions d'euros, soit 6,73 % du montant total des DMTO. Cette péréquation est alimentée par deux prélèvements : d'une part, un prélèvement sur stock – 326 millions pour 2018 – qui concerne les départements dont le montant des DMTO par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant ; d'autre part, un prélèvement sur flux – 446 millions pour 2018 –, qui concerne les départements dont les recettes fiscales connaissent une progression supérieure à deux fois l'inflation et dont le montant perçu par habitant l'année précédente est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant.

Cette recette dépendant de l'immobilier, sa dynamique est fonction de l'attractivité des territoires.

L'amendement II-CF647 muscle la contribution à la péréquation en augmentant le taux de participation de 3 %, sans toucher au nombre de bénéficiaires ou de contributeurs. C'est une mesure très attendue, notamment dans mon département qui est en grande difficulté.

L'amendement II-CF644 vise à élargir la contribution à la péréquation aux départements dont le montant par habitant des droits perçus l'année précédente est supérieur à 50 % et non plus 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant.

Avec l'amendement II-CF643, nous proposons de dé plafonner la contribution au fonds de péréquation afin que les départements les plus riches contribuent davantage au profit des départements les plus pauvres.

Enfin, l'amendement II-CF718 prévoit de relever le plafond des deux prélèvements.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Dans leur principe, ces amendements nous semblent très intéressants. Ce débat sur la péréquation horizontale a déjà lieu au sein de l'Assemblée des départements de France (ADF). Il serait bon que nous en débattions dans l'hémicycle, d'autant que nous allons nous saisir des modifications à apporter à la fiscalité locale, dont les DMTO font partie, et que des discussions sont en cours entre les départements et le Gouvernement. Je vous propose donc de retirer vos amendements pour les redéposer en séance publique, ce qui vous permettra de demander où elles en sont. Mais le sujet mérite vraiment débat.

M. Charles de Courson. Quand il a été envisagé de créer un fonds national de péréquation des DMTO, certains étaient partisans d'un prélèvement sur flux et d'autres d'un prélèvement sur stock et c'est un compromis qui a été trouvé.

Les écarts sont colossaux. Notre collègue a cité les chiffres pour l'Aisne, mais il aurait pu tout aussi bien indiquer ceux de la Corrèze ou du Cantal, où le montant des DMTO par habitant doit se situer aux alentours de 20 ou 30 euros. Face à ce marché peu actif qui porte sur des valeurs faibles, on trouve des sommums dans le département des Hauts-de-Seine et Paris, où l'on atteint près de 400 euros.

M. le rapporteur spécial s'est montré très ouvert. Notre collègue a en effet raison de poser ces questions. Le panachage n'est pas simple à faire. La solution la moins dangereuse consisterait à augmenter le prélèvement sur stock. Le risque de ne jouer que sur les flux, c'est que le marché de l'immobilier est cyclique : quand il monte, les recettes s'élèvent mais quand il descend, c'est problématique, ce qui oblige à constituer des réserves pour lisser les variations.

M. Laurent Saint-Martin, président. Maintenez-vous vos amendements, monsieur Bricout ?

M. Jean-Louis Bricout. Oui, je vais les maintenir par principe car l'enjeu est important pour notre département qui traverse des difficultés telles que le président du conseil départemental a annoncé cet été qu'il n'était pas sûr l'année prochaine de pouvoir distribuer des subventions aux associations. Nous recevrons la semaine prochaine le Président de la République.

Pourrions-nous avoir des simulations à partir des différents scénarios proposés ? Cela serait très utile pour enrayer dans les départements en difficulté l'effet de ciseau entre les prestations sociales à payer qui ne cessent d'augmenter et des recettes en baisse du fait de la mauvaise santé du marché immobilier. Une cartographie des départements fondée sur le prix du mètre carré constructible suffirait pour saisir d'un regard ceux qui sont en bonne posture et ceux qui ne le sont pas.

M. Laurent Saint-Martin, président. La DGCL va à avoir à faire tourner fort ses simulateurs jusqu'au 8 novembre !

La commission rejette successivement les amendements.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF684 de M. François Pupponi.

Elle en vient à l'amendement II-CF693 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit d'augmenter le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), pour une péréquation horizontale.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Je vous suggère de retirer cet amendement afin que nous en discussions en séance avec le Gouvernement. L'année dernière, nous avons décidé *in fine* d'augmenter le FSRIF de 20 millions d'euros.

La commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF686 de M. François Pupponi.

*

* *

Article additionnel après l'article 79

Maintien du reversement de la dotation d'intercommunalité dans la dotation d'équilibre des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris pour l'année 2019

La commission est saisie de l'amendement II-CF347 de M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Cet amendement est cosigné par Christophe Jerretie.

En région parisienne, nous avons le privilège d'avoir cinq niveaux de collectivités territoriales, dont deux niveaux d'intercommunalités créés par la loi « NOTRe » en 2014 : la métropole du Grand Paris (MGP) –, qui couvre Paris et les trois départements de petite

couronne, et onze établissements publics territoriaux (EPT), dans chacun des trois départements de petite couronne.

Ces EPT ont repris les compétences des EPCI préexistants. À ce titre, ils auraient dû reprendre la DGF intercommunale. Mais les EPT n'ayant pas le statut plein d'EPCI – il ne peut y avoir deux EPCI sur un même territoire –, les dotations préexistantes sont versées à la métropole du Grand Paris, qui les leur restitue par le biais d'une dotation d'équilibre. Ce dispositif, provisoire, devait prendre fin en 2018 avec la réforme institutionnelle. Celle-ci n'ayant pas eu lieu, il convient de prolonger d'un an ce dispositif.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Il nous faudrait bien plus de temps pour évoquer la MGP !

M. Laurent Saint-Martin, président. Étant moi-même élu du Val-de-Marne, je partage en tous points vos propos, sauf peut-être le terme « privilège », qui me semble mal choisi pour parler des cinq strates administratives qui caractérisent la petite couronne francilienne !

Mme Christine Pires Beaune. Je souscris à cet amendement. Je souhaite savoir, en vue de la séance, quel article permet de maintenir la MGP en garantie de non-baisse, ainsi qu'il apparaît sur les simulations concernant la dotation d'intercommunalité.

M. Gilles Carrez. Cela s'explique par le fait qu'elle est entrée à un niveau par habitant deux fois inférieur à la moyenne des métropoles ; sinon cela aurait coûté trop cher.

La commission adopte l'amendement.

*

* *

Article additionnel après l'article 79

Suppression de la dotation de soutien à l'investissement territorial versée par la métropole du Grand Paris aux établissements publics territoriaux ou aux communes

La commission examine l'amendement II-CF348 de M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Cet amendement est cosigné par Christophe Jerretie.

Tirant la conséquence de l'amendement précédent dans lequel il est demandé à la MGP de poursuivre l'effort en faveur des EPT, il vise à dégager pour la métropole des marges de manœuvre et ce, alors que ses finances sont dans un état quasi catastrophique. Il propose la suppression de la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT), qui n'existe que pour le Grand Paris, et qui est fonction de la progression annuelle de la CVAE.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Ce sont environ 3,3 milliards des 3,4 milliards d'euros de la métropole du Grand Paris qui sont rétrocedés dans les flux financiers. La DSIT, unique en son genre, représente à peu près 10 millions d'euros.

M. Laurent Saint-Martin, président. La situation financière est-elle à ce point difficile que la MGP a besoin de 10 millions d'euros ? Pourquoi ne conserve-t-on pas la logique précédente, à laquelle je souscrivais : sans nouveau schéma institutionnel, pas de mouvement dans les transferts de dotations d'intercommunalité ?

M. Gilles Carrez. Lorsqu'elle a été constituée, la MGP a reçu un peu d'argent frais car certaines communes, qui n'avaient jusqu'alors jamais appartenu à une intercommunalité, apportaient avec elles un droit à dotation intercommunale. Pour rassurer M. de Courson, ce droit n'a pas été évalué comme à Marseille, Nice ou Lyon – cela aurait été beaucoup trop coûteux – mais à 30 euros par habitant, ce qui demeure, je le reconnais volontiers, très supérieur aux dotations des communautés de communes.

Quatre ans après, cet argent frais est complètement consommé, la MGP étant tenue, par le biais d'attribution de compensations, notamment la compensation part salaires, de garantir aux communes leur niveau de ressources passé, ce qui représente davantage que ce qu'elle a reçu en argent supplémentaire. Avec la contribution au redressement des finances publiques et les mécanismes de péréquation, la MGP voit son budget entrer progressivement dans le rouge. Je pense que cela tiendra en 2019, peut-être en 2020, mais il faut trouver une solution. Pour passer l'année 2019, nous avons besoin de supprimer la DSIT.

M. Laurent Saint-Martin, président. À mon tour de demander une simulation : il serait intéressant de savoir quels territoires seront le plus touchés par la suppression de cette dotation, à hauteur de 10 millions. J'imagine que la situation est assez inégale d'un EPT à l'autre, certains fonctionnant beaucoup plus mal que d'autres.

M. Charles de Courson. Cela ne devrait pas causer trop de problèmes aux EPT, mais les montants peuvent être significatifs pour les communes, si toutefois elles bénéficient de cette dotation.

M. Gilles Carrez. Le choix a été fait de verser l'essentiel aux EPT.

M. Laurent Saint-Martin, président. Je sais que pour l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir, dit « EPT T11 », cette dotation faisait clairement partie du plan de financement et n'était pas neutre.

La commission adopte l'amendement.

*

* *

Après l'article 79

La commission est saisie de l'amendement II-CF683 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Avec la création du Grand Paris, certaines communes qui étaient contributrices au FPIC ne le sont plus, du fait qu'elles ont intégré un EPT regroupant des communes pauvres, tandis que ces dernières ne bénéficient pas davantage de la péréquation. Cet amendement, que je présente en vain depuis deux ou trois ans, vise à éviter cet effet d'aubaine.

M. Laurent Saint-Martin, président. Vous venez en fait de défendre l'amendement suivant, II-CF685. Qu'en est-il du II-CF683, monsieur Pupponi ?

M. François Pupponi. Je me suis effectivement trompé...

L'amendement II-CF683 propose d'inscrire le dispositif de dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les missions de la DSIL. Le Gouvernement a décidé de

dédoubler les classes, mais ce sont les communes qui payent. Et comme les dédoublements de classes se déroulent souvent dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), ce sont des communes en difficulté financière qui se retrouvent obligées d'assumer des dépenses de plusieurs centaines de milliers d'euros par an. Et quand elles demandent une subvention au titre du FSIL, le préfet refuse en prétextant qu'elles ne sont pas éligibles !

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Je suis assez surpris, car la circulaire du 7 mars 2018 aux préfets de région a déjà fait de cette éligibilité juridique une thématique prioritaire « *notamment dans le cadre du doublement des classes dans les zones REP +, afin de préparer la rentrée dans les meilleures conditions possibles* ». Cette priorité est désormais intégrée. D'autre part, il ne paraît pas nécessaire de figer dans la loi les règles d'attribution de la DSIL. Je vous suggère de retirer cet amendement, qui est satisfait.

M. François Pupponi. Non, monsieur le rapporteur spécial, cet amendement n'est pas du tout satisfait. C'est ce que je viens d'expliquer : les préfets n'appliquent pas ces règles, ou ils le font à la tête du client. Je propose donc de l'inscrire dans la loi, afin qu'ils n'aient pas le choix.

M. Jean-Louis Bricout. Les communes rurales ont le droit d'être aidées pour ces dépenses importantes et perçoivent à ce titre la DETR. Cela fonctionne très bien. Les QPV doivent pouvoir être financés de la même façon.

Mme Cendra Motin. Avant de lancer le hashtag #BalanceTonPréfet, reconnaissons tout de même qu'il y a des choses qui fonctionnent... ! Pour avoir la chance de faire partie de la commission DETR en Isère, je peux vous assurer que, chez moi, les préfets appliquent à la lettre les directives de l'État sur la priorité donnée aux établissements scolaires pour les dédoublements de classes.

M. François Pupponi. Pas chez nous !

Mme Cendra Motin. Ainsi, les communes de Chavanoz et de Pont-de-Chéruy, dans ma circonscription, ont reçu des aides pour aménager des locaux afin d'accueillir les enfants dans de bonnes conditions.

M. François Pupponi. Chère collègue, nous sommes d'accord, nous venons de dire que cela fonctionnait pour la DETR. Je vous explique que ce n'est pas le cas pour la DSIL, en Île-de-France.

Ainsi, la ville de Villiers-le-Bel, cinquième commune la plus pauvre de France, a déposé un dossier de demande au titre du FSIL à hauteur de 600 000 euros pour dédoubler les classes de CP et de CE1 à la demande de l'État. Réponse du préfet du Val-d'Oise, confirmée par le préfet de région : zéro. Voilà ce qui se passe à 20 kilomètres de Paris. Comme cela fonctionne pour la DETR, mais pas pour la DSIL, je propose de l'inscrire dans la loi.

La commission rejette l'amendement.

M. François Pupponi. Je n'ai pas vu de mains se lever contre, et j'ai compté cinq pour !

M. Laurent Saint-Martin, président. Je sais compter, et vous n'êtes pas à ma place, monsieur Pupponi.

M. François Pupponi. Ne jouez pas à ce jeu. Personne n'a voté contre cet amendement !

C'est un sujet grave. On parle d'une décision prise par le Gouvernement, que les communes les plus pauvres sont obligées d'assumer. Une aide de 600 000 euros, pour une commune pauvre de banlieue, ce n'est pas rien ! On peut balayer cela d'un revers de la main, considérer que l'on n'en a rien à faire. Nous enregistrons bien, depuis tout à l'heure, que certaines communes sont favorisées, d'autres oubliées. C'est le leitmotiv depuis le début, et cela ne semble pas vous poser de problème. Mais en quoi cela vous gêne-t-il de mettre dans la loi que l'État doit assumer le choix politique assumé par le Gouvernement ? Cela ne vous coûte pas un euro de plus, mais cela aussi, vous le refusez à ces communes.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Nous ne le refusons pas. La loi prévoit que la DSIL peut subventionner la création, la transformation, la rénovation des bâtiments scolaires. La circulaire aux préfets de région précise que cela figure dans les priorités. Si le préfet n'applique ni la loi ni les circulaires, il y a un problème, mais ce n'est pas la loi qui doit changer !

M. François Pupponi. Bien sûr que si ! Les établissements scolaires sont mentionnés dans la loi, mais pas le dédoublement des classes. Le préfet peut donc financer ce qu'il veut, y compris dans des villes qui ne sont pas pauvres. Nous proposons de viser en priorité les zones REP et REP +, concernées par le dédoublement. En quoi cela pose-t-il un problème ?

Mme Amélie de Montchalin. Élus locaux et parlementaires siègent au sein de commissions chargées de discuter de la répartition de ces dotations. Il faut arriver à comprendre ce qu'il s'y dit. Ce sont des sujets infralégaux. J'ai constaté en Essonne que la commission des élus jouait un rôle essentiel et qu'elle avait fixé pour objectif prioritaire à la DSIL de permettre aux dédoublements de classe de se dérouler partout dans de bonnes conditions. Qu'en a-t-il été dans le Val-d'Oise ?

M. François Pupponi. Nous sommes deux élus de l'opposition dans le Val-d'Oise, et, bien entendu, nous n'avons pas été invités à cette commission de répartition.

Mme Amélie de Montchalin. Dans notre commission DETR, c'est multipartisan...

M. François Pupponi. Pas dans le Val-d'Oise... C'est ainsi que cela se passe dans la vraie vie ! Nous ne sommes pas associés aux décisions, ni pour l'attribution de la DETR, ni pour les subventions aux associations, ni pour l'attribution du FSIL. Nous avons obtenu les subventions que nous avons demandées en 2017, mais aucune en 2018. Comme c'est ainsi que cela se passe dans la réalité, nous proposons de préciser les conditions dans la loi, afin que le préfet soit tenu de les respecter et qu'il ne puisse pas attribuer la dotation à la tête du client.

La commission est saisie de l'amendement CF685 de M. François Pupponi.

M. Laurent Saint-Martin, président. Monsieur Pupponi, je vous laisse l'opportunité de défendre cet amendement.

M. François Pupponi. Non.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Article 80

(articles L. 1615-1, L. 1615-2, L. 1615-3, L. 1615-5, L. 1615-7, L. 1615-10, L. 1615-11 et L. 1615-12 du code général des collectivités territoriales)

Décalage de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE FCTVA : SOUTENIR LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT LOCALES

Comme les consommateurs et les autres administrations publiques, les collectivités territoriales ne peuvent déduire de TVA payée sur leurs achats de leur TVA collectée. Elles conservent donc la charge de la TVA qui a grevé leurs achats comme tout consommateur final.

Le FCTVA est un prélèvement sur recettes : à ce titre, l'évaluation de son montant relève de la première partie, en tant qu'elle affecte les recettes de l'État⁽¹⁾.

Il vise à compenser, de manière forfaitaire, la TVA supportée par les collectivités et EPCI sur leurs dépenses d'investissement.

Le FCTVA fonctionne comme un « guichet ouvert » : il représente pour l'État une dépense non plafonnée. Les attributions sont calculées sur la base d'un taux forfaitaire (16,404 % depuis 2015) appliqué aux dépenses d'investissement éligibles réalisées par les collectivités territoriales.

Il est évalué à 5,649 milliards d'euros pour 2019. C'est la principale contribution de l'État à l'investissement des collectivités territoriales (il représente 65 % des concours d'investissement versés par l'État).

Plusieurs régimes coexistent selon la nature des dépenses :

- versement au titre des dépenses de l'année n-2 (droit commun) ;
- au titre des dépenses de l'année n-1 ;
- au titre de celles de l'année n.

Le FCTVA est dynamique, et le taux d'éligibilité a atteint 83 % des dépenses d'équipement depuis 2015. En outre, depuis le 1^{er} janvier 2016, certaines dépenses d'entretien ont été incluses dans le FCTVA : celles d'entretien des bâtiments publics et de la voirie publique.

Il convient de noter que les régions vont devoir consentir une « réfaction de TVA ». En effet, elles perçoivent depuis 2018 une part de TVA en remplacement de la DGF des régions. Cependant, elles reçoivent aussi une compensation au titre du FCTVA sur la TVA acquittée par toutes les collectivités. Il est donc logique de « neutraliser » la part de FCTVA versée sur la part de TVA

(1) On se reportera à cet effet au commentaire de l'article 28.

affectée aux régions. Ce mécanisme sera pérenne. Il s'agit de corriger un « impensé » de la réforme initial d'attribution d'une part de TVA.

B. L'AUTOMATISATION DU FCTVA

1. L'intérêt d'une automatisation du FCTVA

Selon les réponses aux questionnaires budgétaires, à l'occasion de la revue de dépenses relative à la gestion du FCTVA de mai 2016, *« le constat avait été fait de la lourdeur et de la complexité de la gestion du FCTVA, procédure manuelle, chronophage et coûteuse pour les collectivités et les services instructeurs. Compte tenu de la complexité des règles applicables, l'absence d'automatisation peut conduire à des erreurs et à une application hétérogène du dispositif selon les territoires. »*

Si l'automatisation implique des développements informatiques permettant la connexion entre la comptabilité locale et l'application de gestion du FCTVA, elle pourrait apporter une véritable simplification au dispositif, sans le dénaturer :

- en instituant un processus fluide et sécurisé d'un point de vue juridique et opérationnel ;
- en permettant de simplifier le champ des dépenses éligibles ;
- en permettant de réduire le délai de versement des attributions ;
- en allégeant la procédure de déclaration et de contrôle, actuellement particulièrement lourde pour les collectivités locales et les préfetures.

En effet, comme les rapporteurs l'avaient relevé à l'occasion du projet de loi de finances de l'année dernière, *« 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 travaillé (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. »*

2. La nécessité de reporter la réforme d'une année

En conséquence, l'article 156 de la loi de finances pour 2018 a modifié l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales pour prévoir qu' *« À compter du 1^{er} janvier 2019, les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées dans le cadre d'une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptables »*.

Toutefois, selon les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs, au vu de l'ampleur du chantier d'adaptation des applications informatiques de l'État afférentes au FCTVA, le report de la réforme semble nécessaire pour *« permettre la mise en œuvre du dispositif automatisé dans les meilleures conditions de fiabilité »*.

des applications. » Selon l'exposé des motifs de l'article 80, « *compte tenu de la complexité technique que recouvre la mise en œuvre d'une telle réforme, il apparaît nécessaire de décaler son entrée en vigueur d'une année* ».

L'évaluation préalable du même article précise que ces contraintes découlent de la nécessité de mettre en place une application spécifique pour le ministère de l'intérieur et de permettre les échanges de données avec l'application *Hélios* (application en charge de la tenue de la comptabilité des collectivités locales) et l'application *Chorus* (application comptable de l'État).

Il ressort des auditions menées par les rapporteurs que les administrations des ministères de l'intérieur et de l'action et des comptes publics seront prêtes pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

II. LE DROIT PROPOSÉ : UN REPORT DE L'AUTOMATISATION EN 2020

L'article 80 réécrit l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit l'automatisation dès 2019.

L'alinéa 4 actualise la rédaction du premier alinéa en réitérant que le FCTVA est financé par des dotations prévues en loi de finances et permet le remboursement de la TVA acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses d'investissement, mais aussi sur celles d'entretien des bâtiments publics et de voirie.

L'alinéa 5 pose à nouveau le principe d'une automatisation du fonds, en précisant en outre qu'elle s'appliquera à l'ensemble des régimes de versement (n-2, n-1, n : voir ci-dessus).

L'alinéa 6 réitère la liste des dépenses d'investissement pour lesquelles il était prévu que l'automatisation ne serait pas applicable. Cette exclusion est justifiée « *en raison même de leur caractère spécifique et de leur imputation comptable sur des comptes qui ne sont pas identifiés comme éligibles au FCTVA* ».

Pour rappel, 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^{er} janvier 2005 sur des immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Son également exclues les subventions 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^{er} de l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016.

En outre, sont ajoutées à cette liste dérogatoire des dépenses qui relèvent d'une procédure spécifique de versement du FCTVA, l'année même :

– la réalisation de travaux liés à la survenance de dommages causés par des intempéries exceptionnelles ;

– des dépenses des collectivités locales lorsque l'État leur confie la maîtrise d'ouvrage de constructions ou d'extensions d'établissements d'enseignement supérieur.

Dans ces cas, les attributions du FCTVA résulteront toujours d'une procédure déclarative.

Que le versement soit automatisé ou dérogatoire, les modalités pratiques seront prévues par décret (**alinéa 7**).

L'alinéa 9 prévoit que ce ne sont pas les « dépenses réelles d'investissement », mais les dépenses d'investissement qui sont prises en compte pour la répartition des ressources du FCTVA entre les collectivités et autres bénéficiaires ⁽¹⁾.

Les **alinéas 10 et 11** tendent à prévoir que les collectivités et leurs groupements peuvent aussi bénéficier du FCTVA au titre des fonds de concours qu'ils versent à l'État pour les dépenses d'investissement qu'il effectue sur son domaine public routier.

Les **alinéas 12 à 15** suppriment diverses dispositions législatives dont le maintien est inutile selon l'évaluation préalable, dès lors qu'elles « *concernent des dépenses qui s'imputent sur un des comptes retenu dans la procédure de traitement automatisé* », dont la liste relève du niveau réglementaire. L'exposé des motifs de l'article 80 précise que cette liste « *a fait l'objet d'une concertation avec les associations représentant les collectivités territoriales* ».

(1) *D'après le Gouvernement, les dépenses réelles d'investissement sont ainsi définies : « total des dépenses de la colonne mouvements réels de la balance générale en section d'investissement duquel on soustrait les opérations liées à la gestion active de la dette ».*

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF388 de Mme Valérie Petit.

Mme Catherine Osson. Cet amendement vise à encourager la végétalisation des toits des bâtiments des collectivités territoriales. Il prévoit que les dépenses correspondantes seront éligibles, à compter du 1^{er} janvier 2020, au FCTVA, au même titre que les dépenses réelles d'investissement et d'entretien des bâtiments publics et de la voirie.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Je pense que cet amendement est satisfait. En tout état de cause, et dans la mesure où il induit une augmentation du FCTVA, il s'agit d'un amendement se rapportant à la première partie du projet de loi de finances. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Je confirme : ces dépenses sont intégrées dans l'assiette subventionnable. À ma connaissance, cela ne pose aucun problème.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 80, sans modification.

*

* *

Article 81

(articles L. 2334-33, L. 2334-36, L. 2334-40, L. 2334-42, L. 3334-10, L. 3334-11 et L. 3334-12 du code général des collectivités territoriales)

Soutien à l'investissement local

L'article 81 propose un léger élargissement de la dotation politique de la ville (DPV) et une réforme plus profonde de la dotation globale d'équipement des départements (DGE – voir examen des crédits *supra* pour une présentation de ces deux dotations).

1. L'élargissement de la DPV

Les **alinéas 6 à 16** sont relatifs à la DPV.

Comme dans le droit existant, la dotation sera répartie entre des communes éligibles au titre de leur classement en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, calculé à partir :

- du potentiel financier par habitant ;
- du revenu par habitant ;

– de la proportion de bénéficiaire d’aides au logement dans le nombre total des logements de la commune.

Toutefois, les autres conditions sont assouplies.

- Il ne sera plus nécessaire que la commune ait été éligible à la DSU l’année précédente, mais seulement qu’elle l’ait été au moins une fois au cours des trois derniers exercices.

- S’agissant des communes de 10 000 habitants et plus, il ne sera plus nécessaire qu’elles aient été classées parmi les deux cent cinquante premières éligibles à la DSU, mais qu’elles l’aient été au moins une fois.

Ces deux dispositions (**alinéa 10**) visent à éviter des entrées et sorties brutales de la DPV d’une année sur l’autre du fait d’une seule modification de l’éligibilité à la DSU. Il s’agit d’assouplir le lien entre les éligibilités à ces deux dotations.

- Si une commune, pour bénéficier de la DPV, doit toujours présenter une proportion de population située en quartiers prioritaires de la ville (QPV) égale ou supérieure à 19 % de sa population DGF, la population DGF prise en compte sera celle au 1^{er} janvier 2016 (**alinéa 12**). Cette disposition est liée au fait que la population résidant en QPV a été arrêtée au 7 juin 2016 ; il s’agit donc de stabiliser le ratio et d’éviter de prendre en compte la seule évolution de la population DGF.

- Pour bénéficier de la DPV, une commune doit en outre faire l’objet sur son territoire d’une convention avec l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou être citée dans la liste des quartiers prioritaires qui présentent les dysfonctionnements les plus importants. Or, selon l’évaluation préalable, « *cette liste a été arrêtée le 29 avril 2015 et ne comprend que les quartiers considérés comme d’intérêt national par l’ANRU* ». Il est donc proposé (**alinéa 13**) que la liste prise en compte soit celle « *constatée au 1^{er} janvier de l’année de répartition* ». Cette actualisation permettra d’y inclure des quartiers qui présentent des difficultés similaires mais « *relevant d’un intérêt régional* ». L’évaluation préalable précise qu’ils ne pourront être intégrés en principe que pour la répartition de la DPV en 2020.

Ces assouplissements cumulés auront mécaniquement pour effet d’étendre la liste annuelle des communes éligibles. Selon le Gouvernement, en cas d’adoption de ce dispositif, 199 communes seront éligibles, dont 17 outre-mer⁽¹⁾. Il est donc logique que le plafonnement actuel des communes éligibles à 180 soit supprimé (**alinéa 15**).

L’alinéa 16 opère une coordination légistique.

(1) *Audition conjointe des ministres, le 29 octobre 2018, par la commission des finances et par la commission des lois de l’Assemblée nationale.*

2. La réforme de la DGE

La transformation de la DGE en DSID est prévue aux **alinéas 18 à 36**.

Il est proposé que la DGE devienne une « *dotation de soutien à l'investissement des départements* », ou DISD, sur le modèle de la DSIL.

Elle bénéficiera aux départements ainsi qu'à la métropole de Lyon, la collectivité de Corse et les collectivités territoriales de Guyane, de Martinique, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy (**alinéa 19**).

Elle restera composée de deux parts (**alinéa 20**). Toutefois, sa première part est largement refondue.

- La première part sera composée de 77 % des crédits de la dotation, pour financer les projets d'investissement des collectivités éligibles (**alinéa 21**).

Elle sera répartie sous forme d'enveloppes régionales, comme la DSIL. Ces enveloppes seront calculées selon deux critères (**alinéa 22**) :

- à 55 % en fonction de la population régionale ;
- à 45 % en fonction de la population des communes rurales ⁽¹⁾.

Les enveloppes seront comprises entre 1 500 000 euros et 18 millions d'euros. Les subventions au titre de cette part seront attribuées par le préfet de région, « *dans un objectif de cohésion des territoires* » (**alinéa 23**).

- La seconde part de la dotation sera composée de 23 % des crédits. Elle sera réservée, parmi les collectivités évoquées *supra*, à celles dont le potentiel fiscal par habitant n'est pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, la même règle étant prévue pour le « *potentiel fiscal par kilomètre carré* » : cette part de la dotation aura donc pour vocation de bénéficier aux zones qui ne sont pas les plus riches ni les plus denses (**alinéa 24**).

Cette part est majorée pour les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy (**alinéa 25**).

Pour les autres collectivités éligibles, elle est calculée et plafonnée en fonction du potentiel fiscal par habitant et du potentiel fiscal par kilomètre carré, selon les modalités détaillées aux **alinéas 26 à 28**.

(1) Une liste des unités urbaines établie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sera utilisée pour cette répartition.

En outre, **l'alinéa 29** prévoit un « planchonnement », c'est-à-dire un montant minimal pour cette seconde part : elle ne pourra être inférieure au double de la moyenne des attributions allouées à la collectivité concernée, au cours des trois derniers exercices, au titre des deuxième et troisième parts de la DGE existante (celle relative aux dépenses d'aménagement foncier et celle liée à une insuffisance de potentiel fiscal, au total 24 % de la DGE actuelle).

L'alinéa 30 précise que cette seconde part est libre d'emploi.

L'alinéa 31 tend cependant à prévoir que l'ensemble des attributions au titre de la DSID sont inscrites à la section d'investissement des collectivités bénéficiaires.

Selon l'évaluation préalable, *« l'impact de la DGE apparaît relativement limité, dans la mesure où les dépenses d'aménagement foncier sont en baisse continue depuis 2012 et représentent aujourd'hui une part résiduelle dans l'investissement des départements (...) ce qui justifie de recentrer la DGE sur le soutien aux investissements structurants pour les départements »*.

L'alinéa 32 précise que les données utilisées pour la mise en œuvre des nouvelles modalités de la dotation sont appréciées au 1^{er} janvier de l'année précédant la répartition, tandis que **l'alinéa 33** renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités d'application du dispositif. **L'alinéa 34** procède à deux coordinations.

L'alinéa 35 prévoit que le montant mis en répartition au titre de la DSID est minoré des crédits nécessaires au paiement des « restes à charge des exercices antérieurs ». Ce point est détaillé au sein de l'examen des crédits de la mission *RCT*, voir *supra*.

Enfin, **l'alinéa 36** étend à la nouvelle DSID le dispositif prévu au titre de la DSIL au VIII de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Il s'agit d'une incitation, pour les collectivités bénéficiaires de la dotation, à respecter les objectifs fixés dans un contrat signé avec le préfet portant sur la maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement (voir *supra* sur la contractualisation). Une collectivité qui respecte ses engagements pourra bénéficier, à la décision du préfet, d'une majoration du taux de subvention pour les opérations financées en partie par la première part de la dotation.

3. Les ajustements sur la DETR et la DSIL

Les 1° et 2° du I (alinéas 1 à 5) procèdent à un élargissement du champ de la DETR : lorsque la subvention au titre de la DETR s'inscrit dans un contrat signé entre une commune ou un groupement éligible à la DETR et le préfet, les maîtres d'ouvrage désignés par le contrat peuvent également bénéficier de la subvention. L'évaluation préalable de l'article rappelle que cela leur permettra notamment, lors de la réalisation d'une opération, de bénéficier d'une subvention initiale et non renouvelable pour financer leurs dépenses de fonctionnement. L'objectif est de prendre en compte le développement de la voie contractuelle au sein de l'action publique, et « *d'ouvrir plus largement les modalités d'attribution des subventions d'équipement, lorsque celles-ci s'inscrivent dans un cadre contractuel, afin d'assurer le financement des opérations prévues au contrat.* »

L'alinéa 17 ajuste la date de référence prise en compte pour l'appréciation de la population dans la répartition de la DSIL.

*

* *

La commission examine l'amendement CF699 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Je connais bien, pour l'avoir inventée, la DPV. Nous l'avons créée pour les communes de banlieue les plus pauvres.

Lorsque l'on réforme une dotation, comme cela a été le cas tout à l'heure de la DI, on augmente le montant de l'enveloppe, afin d'éviter qu'il y ait des perdants. Dans le cas de la DPV, la seule qui existe dans le domaine, vous élargissez le nombre de communes éligibles, vous limitez le nombre de critères pour éviter que des communes en sortent, mais à enveloppe constante. Cela signifie que les communes qui bénéficiaient de la DPV en 2018 auront moins en 2019.

Vous touchez à la seule dotation sur la politique de la ville, sans augmenter son montant, et en élargissant le périmètre. La DPV n'était pas faite pour cela. C'est entre le signe, limpide, que les communes de banlieue ne vous préoccupent pas. Vous refusez d'augmenter cette dotation de quelques millions d'euros pour ne pas toucher à ceux que vous voulez favoriser.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Je rappelle que la DSU augmente quand même de 90 millions d'euros.

L'élargissement, à la marge, ne constitue pas une modification majeure de la DPV – dont vous êtes, il est vrai, à l'origine –, mais permettra de la rendre un peu plus juste. Il s'agit d'abord de rationaliser les critères d'éligibilité, en prenant en compte non pas la dernière année, mais les trois dernières, pour éviter les entrées et les sorties intempestives des communes. Il s'agit aussi de ne plus distinguer, de façon artificielle, quartiers d'intérêt national et quartiers d'intérêt régional, lesquels sont exclus de la DPV, même s'ils connaissent les difficultés urbaines les plus importantes. Il est donc nécessaire de dé plafonner les communes éligibles pour inclure ces quartiers, dont la liste, précisons-le, ne sera prise en compte qu'en 2020. Avis défavorable.

M. François Pupponi. Vous confirmez ce que je viens de dire : vous élargissez le champ d'attribution de cette dotation sans en augmenter l'enveloppe, contrairement à ce que vous avez fait pour les intercommunalités et pour les communes touristiques. Vous ne voulez pas y consentir pour les communes de banlieue, c'est votre choix ; vous êtes dans la logique qui vous guide depuis le début de ce projet de loi de finances.

Dernière précision, vous procédez à cette réforme sans aucune simulation, sans pouvoir donc dire qui y gagnera et qui y perdra.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Sans vouloir allonger un débat que nous avons déjà eu l'an dernier dans l'hémicycle, je précise que les dotations que vous venez d'évoquer, monsieur Pupponi, sont des dotations de fonctionnement. La DPV est une dotation d'investissement.

M. François Pupponi. Pas du tout !

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. C'est en tout cas ainsi qu'elle est catégorisée. Elle ne peut, par définition, faire l'objet des mêmes dispositions que la DI, laquelle concerne l'ensemble des 1 200 intercommunalités.

La DPV est une dotation spécifique, abondée à hauteur de 150 millions et qui a augmenté pendant trois ou quatre ans, par votre fait – et c'est très bien. On ne peut pas dire, comme vous le répétez depuis le début de la réunion, que les communes pauvres de banlieue n'ont jamais rien ! J'entends nombre de vos arguments, mais il n'y a pas que les communes de banlieue qui sont pauvres, et il faut cesser d'opposer les uns aux autres. Nous cherchons au contraire à accompagner tout le monde ; pour cela, chacun doit y mettre du sien.

La DSU a été augmentée de 90 millions d'euros, la DPV est maintenue à 150 millions d'euros. Nous l'ouvrons légèrement à une quinzaine de communes supplémentaires qui, ne l'oublions pas, en étaient sorties et nous rattrapons également des quartiers qui devraient être dans la logique des QPV et de la DPV.

Nous n'augmentons pas l'enveloppe, certes, mais je ne peux pas vous laisser dire que nous ne travaillons pas sur la banlieue. Comme tous les gouvernements précédents s'y sont employés, celui-ci tente d'améliorer la péréquation en agissant sur la DSR et la DSU. Les communes pauvres de banlieue bénéficient à la fois des dotations d'État et des fonds de péréquation, comme le FSRIF et le FPIC, ce qui représente tout de même des sommes assez importantes. Je ne dis pas que cela suffit, mais le discours que vous tenez n'est pas justifié.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF687, II-CF688, II-CF689, II-CF690, II-CF691 et II-CF692 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Monsieur Jerretie, vous n'écoutez pas quand on vous parle. Je n'ai pas dit que rien n'était fait : j'ai dit que l'année dernière, la DSU a augmenté de 110 millions d'euros. Cette année, elle n'augmente que de 90 millions d'euros.

M. Éric Alauzet. 110 millions, ce n'est pas un chiffre magique !

M. François Pupponi. Je ne dis pas que ce n'est rien, je dis que c'est moins que l'année dernière. Le FSRIF n'augmente pas non plus cette année et les 180 communes éligibles l'an dernier à la DPV toucheront moins en 2019, puisque les bénéficiaires seront plus nombreux : c'est mathématique. Vous auriez pu avoir au moins la décence d'augmenter

d'autant l'enveloppe. Cela aurait témoigné d'un respect pour ces quartiers. J'ai le droit de vous dire cela !

Je rigole doucement, mais c'est de l'humour noir... Tout cela vient après le discours de M. Borloo, et vous verrez comment vos inventions seront interprétées. Vous pouvez balayer tout cela d'un revers de la main, mais vous prendrez conscience un jour que nous ne disons pas que des contre-vérités et qu'il vous arrive de vous tromper. Vous touchez à la DPV en augmentant le nombre de communes éligibles sans en ajuster le montant : je constate, et vous ne pouvez pas dire le contraire, que vous ne le faites pas pour d'autres dotations.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Lors du printemps de l'évaluation 2017, nous avons constaté que la DPV fonctionnait correctement. Nous ne pensons pas utile, ou intéressant, d'en faire une DSU *bis*, ainsi que vous le proposez. La DPV reste dans une logique d'appels à projets, qui implique le préfet de département. Il nous paraît important de conserver en parallèle la DSU, qui augmente de 90 millions d'euros, et la DPV, qui répond à des objectifs différents.

Avis défavorable sur les amendements en discussion commune.

M. François Pupponi. Ce n'est pas moi qui le propose, cela figure dans le rapport de Jean-Louis Borloo, commandé par le Président de la République, remis au Premier ministre. Vous n'en voulez pas ? C'est votre choix.

La commission rejette successivement les amendements.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF719 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Par cet amendement, nous proposons que la DETR bénéficie bien aux territoires ruraux, en précisant que les communes membres d'une métropole ne peuvent y être éligibles.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Avis favorable : il nous paraît juste et conforme à la vocation de la DETR que les communes appartenant à une métropole soient exclues du bénéfice de cette dotation. Cependant, si cette mesure n'a aucun coût, puisque c'est un jeu à somme nulle, il serait bon que nous connaissions le nombre des communes qu'elle exclurait du dispositif et son impact sur les autres.

Mme Christine Pires Beaune. Je remercie le rapporteur spécial. Une simulation serait en effet la bienvenue, mais je crois que très peu de communes sont concernées. Par ailleurs, on constate, du moins dans ma circonscription, que la DSIL bénéficie plutôt aux métropoles et aux communautés urbaines, voire aux communautés d'agglomération qu'aux communautés de communes, qui ne sont plus concernées – peut-être en raison d'un manque de crédits –, tandis que la DETR serait plutôt concentrée sur les territoires ruraux. Cela me paraît être une bonne chose.

M. Charles de Courson. Je suis un peu étonné par l'amendement de notre collègue ; je croyais que les communes membres d'une communauté urbaine étaient exclues de la DETR.

Mme Christine Pires Beaune. Non. Dans ma circonscription, Chamalières, siège de l'imprimerie de la Banque de France, compte moins de 15 000 habitants et est éligible à la DETR alors qu'elle est membre de Clermont Auvergne Métropole depuis le 1^{er} janvier 2017.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF720 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement, que nous avons déjà déposé l'an dernier, tend à confier au préfet de département, qui connaît mieux les dossiers que le préfet de région, le soin de répartir les subventions versées au titre de la DSIL.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. L'avis est le même que l'an dernier. Les projets relevant de la DSIL ne sont pas du même type que ceux qui relèvent de la DETR : ils sont deux à trois fois plus importants et s'inscrivent dans des cycles plus longs. Les laisser à la main des régions me paraît donc pertinent et complémentaire de l'approche DETR.

M. Charles de Courson. Je suis d'accord avec Mme Pires Beaune. En effet, que se passe-t-il, dans le Grand Est, par exemple ? On dépose les dossiers dans les préfectures de département, qui les instruisent puis les envoient à Strasbourg, à la préfecture de région, qui reçoit ainsi les dossiers de dix départements avant de les faire redescendre. Vous rendez-vous compte du temps que cela prend ? Si l'objectif est que les crédits soient consommés lentement, restons-en à la procédure actuelle. Mais si l'on veut qu'ils soient consommés rapidement – c'est-à-dire, dans les faits, au minimum deux ans, le temps de réaliser les travaux – et que le dispositif soit efficace, mieux vaut confier la répartition aux préfets de département.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Non, j'insiste. Les projets seraient morcelés et plus courts. L'étude que nous avons réalisée sur la DSIL a montré très clairement qu'il s'agissait de projets beaucoup plus importants et structurants. Il n'est donc pas idiot de les traiter à l'échelle régionale.

M. François Pupponi. En Île-de-France, certaines communes viennent à peine de recevoir la notification pour des projets que nous aurions voulu réaliser en 2018 et qui ne le seront qu'en 2019 ou 2020. Nous avons ainsi perdu un an d'investissement ! Monsieur le rapporteur spécial, demandez aux préfets de région, d'ici à la séance publique, comment ils ont réparti la DSIL, et vous verrez avec quelle rapidité ils obtempèrent. Faites l'expérience !

Mme Véronique Louwagie. Si nous voulons diminuer les délais de procédure et améliorer la réactivité, il faut faire en sorte que la décision soit prise au plus près des projets ; à cet égard, l'échelon départemental paraît pertinent. Au demeurant, je ne partage pas l'opinion du rapporteur spécial, pour qui les projets seraient alors forcément morcelés et plus petits. Je crois que la collectivité, quelle que soit sa dimension, fera le choix de soutenir des projets d'infrastructures importants et déterminants. En tout cas, je voterai cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF729 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Il s'agit de supprimer l'alinéa 35 de l'article 81, qui tend à minorer de 84 millions d'euros les crédits de la nouvelle DSID pour payer les restes à charge des exercices antérieurs de la DGE. En effet, l'apurement de ces restes à payer sera supporté par les collectivités elles-mêmes par le biais de cette minoration des variables d'ajustement au sein de l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, au même titre que les 50 millions du fonds d'urgence pour Saint-Martin et les 8 millions du plan « Bibliothèques ».

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

*Puis, suivant l'avis défavorable des rapporteurs spéciaux, elle **rejette** l'amendement II-CF730 de Mme Christine Pires Beaune.*

*Enfin, la commission **adopte** l'article 81, **modifié**.*

*
* *

Après l'article 81

La commission est saisie de l'amendement II-CF631 de Mme Valérie Petit.

Mme Catherine Osson. Défendu.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Le sujet est assez technique et complexe. Nous n'avons aucune simulation des effets de cette mesure, qui pourrait offrir beaucoup de possibilités de transferts entre investissement et fonctionnement dans le cadre du transfert de compétences. Je suggère donc à Mme Osson de retirer l'amendement, sachant que nous pourrions y retravailler, si elle le souhaite.

*L'amendement est **retiré**.*

La commission examine en présentation commune les amendements II-CF620 et II-CF621 de Mme Sabine Rubin, qui font l'objet d'une discussion commune, ainsi que l'amendement II-CF650 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Bénédicte Taurine. Ces trois amendements ont pour objet de demander au Gouvernement de remettre au Parlement trois rapports d'information portant respectivement sur l'état des lieux de la compensation par l'État des transferts de compétences aux collectivités territoriales, sur un bilan des suppressions et baisses d'impôts locaux décidées par l'État qui, contrairement à l'engagement de celui-ci, n'ont pas été compensées et, enfin, sur un bilan des conséquences de la diminution des dotations de l'État aux collectivités territoriales sur les services publics locaux et sur la diminution des subventions et investissements des collectivités dans des secteurs tels que l'action sociale, la culture, la jeunesse et les sports.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Nous disposons déjà, grâce aux rapports existants, voire à l'Observatoire des finances locales ou au CFL, de nombreux éléments qui nous permettent d'établir que les compensations financières sont faibles sur le long terme. J'ajoute que cette question sera discutée dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative qui portera sur la réforme des finances locales. Quant au rapport sur les conséquences de la diminution des dotations de l'État, il serait complexe à réaliser ; mieux vaut se consacrer à des sujets spécifiques. J'ajoute que, là encore, la collecte des éléments déjà disponibles permettrait d'avoir une bonne vision de la situation. Je demande donc à Mme Taurine de bien vouloir retirer ces trois amendements.

*La commission **rejette** successivement ces amendements.*

Elle en vient à l'examen des crédits du compte spécial Avances aux collectivités territoriales.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur spécial, on a constaté beaucoup de problèmes de consommation des crédits du compte spécial, suite à la réforme. Ces crédits, qui sont d'environ 360 millions, sont-ils consommés ou les reports sont-ils considérables ?

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. Oui, je vous renvoie sur ce point à notre rapport dans le cadre du printemps de l'évaluation. Les reports sont corrects.

La commission adopte les crédits du compte spécial Avances aux collectivités territoriales, sans modification.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

* **France Urbaine** : M. Olivier Carré, maire d'Orléans et président d'Orléans métropole, M. Emmanuel Grégoire, premier adjoint de la mairie de Paris en charge du budget, de la transformation des politiques publiques et des relations avec les arrondissements, M. Franck Claeys, directeur économie et finances territoriales, Mme Léah Chambord, chargée de missions finances et fiscalité locales, Mme Chloé Mathieu, conseillère relations avec le Parlement

Association des maires de France (AMF) : Mme Cécile Gallien, vice-présidente, M. Pierre Breteaux, président de l'association des maires d'Ille-et-Vilaine et maire de Saint-Grégoire, maire de Vorey, Mmes Nathalie Brodin, responsable du service finances et fiscalité locale, Marie-Cécile Georges, responsable du département intercommunalité et territoires, Claire Gekas, conseillère, et Aurore Vigouroux, conseillère, MM. Assane Fall et Alexandre Huot, conseillers, Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Association des maires de France Villes et banlieues (AMFVB) : M. Marc Goua, membre du bureau et maire de Trélazé
Association des maires ruraux de France (AMRF), M. Denis Durand, président de l'AMR18 et maire de la commune de Bengy-sur-Craon

Caisse des dépôts et consignations : Mme Myriam Kabylo, experte finances locales, Banque des territoires, M. Adil Taoufik, chargé de relations institutionnelles

Commissariat général à l'égalité du territoire (CGET) : M. Serge Morvan, commissaire général, et M. Éric Lajarge, directeur de cabinet

Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) : M. Bruno Delsol, directeur général, Mme Cécile Raquin, directrice, adjointe au directeur général, M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique, M. Étienne Brun-Rovet, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique, M. Sébastien Simoes, chef du bureau de la fiscalité locale, M. Elie Heitz, adjoint au chef du bureau de la fiscalité locale, M. Yohann Marcon, chef du bureau des concours financiers de l'État, M. Faustin Gaden, et Mme Lucile Josse, adjoints au chef du bureau des concours financiers de l'État, M. Thierry Roux, chef du bureau FL3 « budgets locaux et analyse financière », M. Gabor Arany, chef du bureau du financement des transferts de compétences, Mme Anne-Sophie Peron, adjointe au chef du bureau du financement des transferts de compétences

Association des communautés de France (AdCF) : M. Charles-Éric Lemaigen, premier vice-président, conseiller métropolitain d'Orléans métropole (Centre-Val-de-Loire), M. Sébastien Miossec, membre du conseil d'administration et président de Quimperlé communauté (Bretagne), M. Simon Mauroux, responsable des affaires juridiques et institutionnelles, Mme Claire Delpech, conseillère finances, fiscalité et habitat, Mme Amandine Fouché, responsable des relations parlementaires

Association des départements de France (ADF) : M. Jean-René Lecerf, président du département du Nord, président de la commission des finances de l'ADF, Mme Carine Riou, conseillère finances, Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère relations avec le Parlement

Ministère de l'action et des comptes publics – Direction du budget : M. Renan Megy, chef du bureau des collectivités locales 5BCL, M. François Desmadryl, sous-directeur de la 5^e sous-direction

Régions de France : M. Jules Nyssen, directeur général, Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère parlementaire, M. Sébastien Creusot, conseiller finances

Association des petites villes de France (APVF) : Mme Emma Chenillat, conseillère finances locales et urbanisme

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*