



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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 2020** (n° 2272),

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
PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i>	9
I. LE SOUTIEN FINANCIER DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT LOCAL : UNE POLITIQUE PUBLIQUE EFFICACE	9
A. LE PROGRAMME 119 <i>CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS</i>	9
1. La hausse des ouvertures de CP sur les dotations de soutien à l'investissement...	9
a. La structure des dotations d'investissement	9
b. La DSIL : une dotation arrivée à maturité	9
c. La DSID est au contraire une nouvelle dotation qui doit progressivement monter en puissance	11
d. La DETR et la DPV s'inscrivent dans le cycle électoral communal	12
2. L'enrichissement de la démarche de performance	12
3. Les modalités de répartition des crédits de la DETR sont en cours d'ajustement ..	14
4. La dotation Natura 2000 : un « verdissement » des concours financiers de l'État est engagé	16
a. Une nouvelle dotation au sein de la mission	16
b. Une dotation qui va encore évoluer	17
B. LE PROGRAMME 122 <i>CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION</i>	18
II. LE COMPTE D'AVANCES : UN OUTIL POUR LA REFONTE DE LA FISCALITÉ LOCALE	19
1. Le versement des impôts locaux aux collectivités territoriales	19
2. La fonction du compte d'avances dans la réforme de la fiscalité locale	20
3. Des prélèvements sur les avances	21

SECONDE PARTIE : LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES, UNE RÉFLEXION GLOBALE À POURSUIVRE	23
I. LES PSR SONT UNE GARANTIE POUR LES COLLECTIVITÉS	23
1. Les PSR.....	23
2. Les PSR ne doivent pas être budgétisés sous forme de crédits	24
II. LES PSR POURRAIENT ÊTRE MODERNISÉS	25
1. La réforme de la fiscalité locale constitue une occasion de rénover la DGF.....	25
2. Une première simplification pourrait être engagée par l'évaluation des « petites dotations »	27
<i>Article 77</i> : Décalage de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).....	30
<i>Article 78</i> : Répartition de la dotation globale de fonctionnement	34
EXAMEN EN COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	55

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Avec 3,8 milliards d'euros en AE et 3,45 milliards d'euros en CP demandés pour 2020, les **crédits de la mission RCT** sont globalement stables.

La légère hausse des CP correspond à la montée en puissance des dotations d'investissement, en cohérence avec le cycle électoral communal et démontre aujourd'hui la maturité de la mission.

La mission est enrichie pour 2020 par le **renforcement de la démarche de performance**. L'indicateur de *l'effet de levier* de la DETR est étendu à la DSIL et à la DPV. Les rapporteurs souhaitent que la prochaine étape soit la mesure de l'effet sur les dépenses de fonctionnement d'un projet d'investissement.

La mission RCT évolue également avec la **poursuite du « verdissement » des dotations**. La dotation Natura 2000 a été mise en œuvre pour la première fois en 2019, et a déjà été étendue pour 2020 par la commission des finances aux cœurs de parcs nationaux et aux parcs naturels marins.

L'exécution en 2019 de la DETR a posé en revanche la question de la pertinence de ses critères juridiques. La commission des finances a engagé un travail sur l'ajustement du régime de cette dotation, qui pourra être poursuivi en séance publique.

Mais les rapporteurs spéciaux estiment qu'il faudra sans doute à terme **réformer plus profondément la DETR** pour la recentrer sur les territoires ruraux, conformément à sa vocation première.

S'agissant plus largement des **concours financiers de l'État**, ils s'élèvent dans leur globalité en 2020, en hausse, à **48,8 milliards d'euros**.

En premier lieu, **l'automatisation du FCTVA est reportée à 2021** par l'article 77 rattaché à la mission. Cette réforme sera *in fine* utile au Gouvernement comme aux collectivités. C'est pour cette raison que la commission des finances a souhaité renforcer l'information du Parlement sur l'assiette finale qui sera retenue au titre du FCTVA automatisé.

La **DGF**, en second lieu, est modifiée par l'article 78 rattaché à la mission. La **dotations d'intercommunalité** est ajustée. Il est acquis que sa réforme opérée en loi de finances pour 2019 est une réussite.

La **péréquation verticale est portée à un niveau historique**, par la hausse de 90 millions d'euros de la DSU comme de la DSR.

Le **Pacte de stabilité des communes nouvelles est clarifié et inscrit dans la durée**. Il pose un cadre financier clair et stable pour le prochain mandat municipal.

Enfin, conformément aux engagements du Président de la République et dans la ligne des travaux du Comité des finances locales, l'article 78 engage la DGF des outre-mer, la **DACOM**, dans un rattrapage progressif, sur cinq ans.

Un **mécanisme plus péréquateur** permettra de renforcer la solidarité nationale envers les communes des départements d'outre-mer.

Les rapporteurs posent également les bases d'un débat plus large sur les prélèvements sur recettes.

Ils réaffirment leur caractère protecteur pour les collectivités.

À l'occasion de la réforme de la fiscalité locale, ils appellent à une réflexion parlementaire sur la rénovation de la DGF et de ses indicateurs financiers.

Ils procèdent enfin à un premier recensement des « petites dotations », en préalable à leur évaluation, dans un objectif de **simplification et de modernisation des finances publiques locales.**

INTRODUCTION

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) s'insère dans « l'enveloppe normée » des *concours financiers de l'État aux collectivités territoriales*, encadrée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022.

Ces concours constituent l'agrégat pertinent pour apprécier l'effort budgétaire annuel consenti par l'État pour le financement des collectivités.

L'État poursuit trois objectifs essentiels à travers ses concours financiers aux collectivités : la compensation des charges transférées dans le cadre de la décentralisation, le soutien à l'investissement local et le renforcement de la péréquation.

Ces concours financiers comprennent les prélèvements sur recettes (PSR), la part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux régions et les crédits budgétaires de la mission RCT.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est le plus important PSR au profit des collectivités. Elle devrait s'élever à 26,8 milliards d'euros en 2020. Elle est stable hors mesures de périmètre.

Les régions reçoivent depuis 2018 une part de TVA, qui sera dynamique cette année encore ⁽¹⁾, en remplacement de leur DGF.

Le FCTVA est évalué à 6 milliards d'euros.

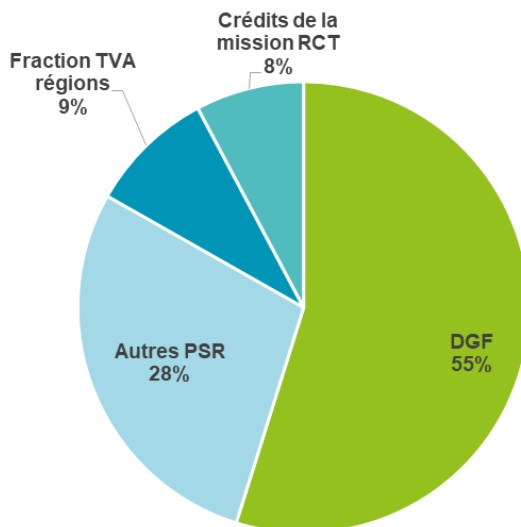
Les crédits demandés par le PLF 2020 au titre de la mission RCT s'élèvent à 3,81 milliards d'euros en AE et 3,45 milliards d'euros en CP. À périmètre constant, les AE diminuent de – 80 millions d'euros par rapport à 2019, tandis que les CP augmentent de + 15 millions d'euros.

La mission RCT est composée de deux programmes : le programme 119 *Concours financiers aux collectivités et à leurs groupements* (3,58 milliards en AE et 3,26 milliards en CP ouverts en 2020) et le programme 122 *Concours spécifiques et administrations* (235 millions en AE et 195,8 millions en CP).

Au total, les concours financiers devraient s'élever à 48,8 milliards d'euros pour 2020. Ils augmentent de 600 millions d'euros. Cette hausse résulte essentiellement du dynamisme du FCTVA (lié au cycle électoral) et de celui de la TVA des régions (lié à la croissance économique).

(1) Les régions bénéficient d'un gain de 390 millions d'euros à ce titre entre 2017 et 2020.

LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS



Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales annexé au PLF pour 2020.

Les « autres PSR » des concours financiers sont les allocations compensatrices d'exonérations de fiscalité locale (2,4 milliards) et les dotations de compensation de la réforme de la fiscalité directe locale (3,6 milliards). Ils constituent les variables d'ajustement.

Il est prévu que les variables d'ajustement soient minorées de 120 millions d'euros pour financer certaines hausses de concours. Cette minoration est historiquement basse. **Les montants prélevés sur les variables d'ajustement sont en baisse régulière** (439 millions d'euros en 2015, 524 millions en 2016, 446 millions en 2017 et 293 millions en 2018).

Certaines mesures nouvelles ⁽¹⁾ n'étant cependant pas « gagées » par une minoration des variables dans le PLF, on constate en 2020 un léger dépassement de l'enveloppe normée prévue par la LPFP, de 334 millions d'euros.

(1) La création d'un nouveau PSR pour neutraliser les conséquences financières de la réforme de l'apprentissage pour les régions et le recalibrage de la compensation de l'exonération de CFE pour les entreprises de très faibles chiffres d'affaires.

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

I. LE SOUTIEN FINANCIER DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT LOCAL : UNE POLITIQUE PUBLIQUE EFFICACE

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

1. La hausse des ouvertures de CP sur les dotations de soutien à l'investissement

a. La structure des dotations d'investissement

Les rapporteurs spéciaux avaient déjà noté lors du dernier Printemps de l'évaluation ⁽¹⁾ que le décalage de **consommation** entre AE et CP est structurel et résulte de la nature des dotations d'investissement. Les AE sont notifiées lors de l'octroi de la subvention, mais les CP ne sont mandatés qu'au fur et à mesure de l'achèvement des travaux.

S'agissant de la **programmation**, ils avaient estimé qu'un « délai incompressible de réalisation des projets est inévitable. Ceux-ci nécessitent la mise en œuvre d'une ingénierie locale d'ampleur variable et des délais de travaux différents selon les projets. Il est donc logique d'obtenir une programmation budgétaire différente en AE et en CP sur ce type de concours financiers. »

Si ce différentiel était très marqué durant les années 2016-2017, on a observé une hausse progressive en 2018 et 2019 de la consommation (à l'occasion de la loi de règlement) et de la programmation (en loi de finances de l'année) des CP.

Pour 2020, la programmation marque une relative stabilité des AE pour les principales dotations de soutien à l'investissement et une poursuite de la hausse de l'ouverture des CP.

Ce « rattrapage » des CP est lié à plusieurs causes selon les dotations.

b. La DSIL : une dotation arrivée à maturité

La DSIL, créée en 2016, renouvelée en 2017 et pérennisée en 2018, est répartie par le préfet de région, entre les communes et les EPCI à fiscalité propre en vue de la réalisation de projets d'investissement.

(1) Annexe n° 36 au rapport n° 1990 de Joël Giraud fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

On se reportera aux développements précédents des rapporteurs spéciaux sur la DSIL pour un exposé de ses caractéristiques juridiques ⁽¹⁾.

Les rapporteurs préciseront simplement qu'ils ont vérifié lors de leurs auditions à l'occasion du présent projet de loi de finances que **le niveau régional était bien pertinent pour le pilotage de la dotation.**

Ils ont auditionné des préfets de département. Il résulte de ces auditions que le système actuel est satisfaisant et correspond à la vocation de la DSIL : financer des projets de plutôt grande taille, divers et **structurants à l'échelle régionale.**

Ce pilotage régional permet aux enveloppes de DSIL de suivre la nature des projets portés par les collectivités. Cela peut conduire à une variation d'une année sur l'autre de l'enveloppe de DSIL d'un département. La pédagogie des représentants de l'État doit favoriser l'acceptabilité de ces fluctuations.

Le pilotage régional de la DSIL facilite en outre son articulation avec la DETR, par exemple pour l'investissement dans l'immobilier scolaire (dédoublage des classes notamment).

S'agissant des crédits, les rapporteurs avaient relevé que la programmation des CP sur la DSIL devait être ajustée à la longueur des projets financés par la DSIL par rapport à ceux ciblés par la DETR. De fortes sous-consommations avaient en effet été constatées en exécution.

Sur l'exécution 2017, la jeunesse de la dotation expliquait ce décalage. « Alors que des craintes avaient été formulées par certains parlementaires quant à une rétention des crédits par les préfetures, ils avaient conclu à la suite de leurs travaux que cette surbudgétisation découlait essentiellement du caractère encore perfectible de l'échéancier de consommation des crédits d'une dotation jeune. Cet échéancier avait été fondé sur la DETR, qui finance des projets plus courts, avec des CP consommés plus tôt. » ⁽²⁾.

Ils avaient constaté que, sur l'exécution 2018, « l'écart s'est réduit », bien que ne s'étant pas entièrement résorbé et avaient appelé à poursuivre l'effort d'ajustement sur l'anticipation des besoins en CP pour cette dotation.

Pour l'exercice 2019, la loi de finances de l'année avait ouvert 504 millions d'euros, en hausse « 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 ».

Pour l'année 2020, le présent projet de loi de finances propose d'ouvrir 527 millions de CP (donc + 23 millions par rapport à 2018).

(1) Annexe n° 36 au rapport 1055 sur la loi de règlement pour 2017, annexe n° 36 au rapport n° 1302 sur le projet de loi de finances pour 2019 et annexe 36 précitée au rapport n° 1990.

(2) Annexe n° 36 au rapport 1055 sur la loi de règlement pour 2017.

Bien que la finesse de cette programmation ne pourra être entièrement vérifiée qu'à l'occasion des lois de règlements des comptes des années 2019 et 2020, **il est évident que la DSIL arrive à maturité, après plusieurs années de lancement de projets de donc de consommation des crédits**. Elle remplit bien sa vocation initiale de financer des projets structurants dans le cadre d'une politique publique nationale.

c. La DSID est au contraire une nouvelle dotation qui doit progressivement monter en puissance

La DSID se trouve dans une situation analogue à la DSIL de 2016. Elle a remplacé l'ancienne dotation globale d'équipement des départements (DGE), dont le caractère archaïque imposait une refonte ⁽¹⁾.

Elle finance les projets d'investissement des départements et est ainsi enregistrée à l'action n° 3 du programme.

Sa première part, largement inspirée de la DSIL, est répartie en enveloppes régionales qui financent des subventions aux projets d'investissement des départements. Comme pour la DSIL, dans la plupart des cas, les préfets de région s'appuient sur les préfetures de département qui, après avoir pris l'attache des conseils départementaux, leur transmettent les projets les plus structurants pour le territoire.

La seconde part, plus faible, reste composée de crédits libres d'emploi qui abondent la section d'investissement, avec une dimension péréquatrice liée au potentiel fiscal.

Le champ couvert par la DSID est plus large que celui de la DGE qui concernait des points très spécifiques des dépenses d'équipement des départements. Cette souplesse permet de soutenir la plupart des projets portés par les départements, par exemple en incluant les projets de rénovation de collèges ou des maisons de service au public, et permet donc également d'éviter le « saupoudrage » constaté sur la DGE.

Pour l'année 2019, les crédits ouverts s'étaient élevés à 296 millions en AE 149 millions en CP. Ils incluaient les restes à charge de l'année 2018 (84 millions en AE et CP). D'après les informations transmises aux rapporteurs, aucun signal de sous-consommation n'a été relevé à cette date pour 2019.

Pour 2020, il est prévu d'ouvrir 211 millions en AE et 105 millions en CP. Il n'y a plus de restes à charge au titre de la DGE.

Le niveau moindre des CP devrait être appelé à monter en puissance dans les années suivantes avec l'engagement et le paiement progressif des projets.

(1) Cette refonte a été opérée par la loi de finances pour 2019. On se reportera à l'annexe n° 36 au rapport n° 1990 de Joël Giraud, précité, pour des précisions sur la transformation de la DGE en DSID.

d. La DETR et la DPV s'inscrivent dans le cycle électoral communal

- La **DETR** 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 communes et EPCI.

Comme en 2018 et en 2019, 1 046 millions d'AE sont ouverts pour 2020. Les CP sont en hausse (901 millions en 2020, contre 807 millions ouverts en 2019) « afin de tenir compte de l'augmentation des engagements depuis 2015 et de leur maintien en 2020 ».

La **hausse des CP** ne traduit pas la maturité de la dotation comme pour la DSIL, la DETR étant plus ancienne. Mais elle peut résulter du paiement progressif en CP des projets engagés en début de mandat communal, conformément **au cycle électoral des dépenses locales**.

- La **DPV** 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 finance des dépenses d'investissement et, pour une part minoritaire (11 % en 2018), des dépenses de fonctionnement. Ce point a fait l'objet d'un examen approfondi des rapporteurs au printemps 2019. Cette souplesse est appréciée par les préfets et doit répondre à des situations exceptionnelles. Les instructions de la DGCL prévoient que les dépenses de fonctionnement ainsi financées par les crédits de la DPV sont relatives à l'aide initiale au lancement du projet. Elles ne doivent pas être renouvelables.

De même, on constate une **progression de ses CP** (124 millions en 2020, contre 111 en 2019 et 101,1 millions en 2018), « afin de tenir compte de l'augmentation des engagements depuis ces dernières années et de leur maintien en 2020. » Les AE restent stables à 150 milliards d'euros depuis 2017.

2. L'enrichissement de la démarche de performance

Les rapporteurs avaient appelé à l'approfondissement de la démarche de performance sur la politique de soutien financier de l'État à l'investissement local que porte la mission.

Selon le responsable de programme, « **l'efficacité des dotations d'équipement de l'État peut être mesurée par l'effet de levier**. Il s'agit alors d'évaluer le volume des investissements ayant bénéficié de subventions et de s'assurer que celles-ci exercent un effet incitatif. Par l'attribution de subventions à l'investissement local, l'État cherche à soutenir des projets à la fois structurants pour les collectivités locales et s'inscrivant dans les domaines d'intervention qu'il veut promouvoir, à travers les champs de dépenses légalement éligibles aux dotations et le Grand plan d'investissement (GPI) 2018-2022. »

L'objectif de la mission est donc d'assurer « un équilibre entre maximisation de l'effet de levier et concentration des fonds sur des projets structurants pour les collectivités. »

Les rapporteurs avaient salué l'ajout, pour l'année 2019, d'un indicateur relatif au pourcentage de projets financés par la DETR et la DSIL concourant à la transition écologique.

Ils avaient également **recommandé l'élargissement des indicateurs existants pour la DETR aux autres dotations de soutien à l'investissement.**

L'efficacité de la DETR est aujourd'hui appréciée par trois indicateurs.

- En premier lieu, le taux de pourcentage de projets financés par la DETR dont le taux de subvention est compris entre 25 % et 35 % mesure **l'optimisation de l'effet de levier** de la dotation.

La cible pour 2020 est la même qu'en 2019 : 55 %. Cette cible a pour but d'éviter le « saupoudrage » et de laisser « l'opportunité aux préfets d'utiliser une partie de leur enveloppe pour quelques projets d'envergure, c'est-à-dire des projets dont la subvention dépasserait le niveau de 35 % du montant de l'opération. »⁽¹⁾

Un deuxième indicateur, commun avec la DSIL, mesure le pourcentage de projets financés par ces deux dotations concourant à la transition écologique. Il a été créé en 2019. La cible à 35 % correspond au poids de la contribution au GPI dans l'enveloppe totale de la DSIL en 2020 (comme en 2019) et est appliquée à la DETR.

Enfin, un indicateur mesure le délai séparant la décision de subvention DETR de la fin de réalisation du projet, qui mesure la capacité des services de l'État à identifier des projets suffisamment mûrs pour être réalisés rapidement. L'indicateur a toujours respecté la cible. Elle est fixée à 24 mois en 2020 (comme en 2019).

Les rapporteurs avaient appelé à « une présentation claire de l'effet levier de la subvention [...] Exemple : X euros de subvention suscitent Y euros d'investissement. Cette présentation serait prévue pour les quatre dotations d'investissement. »

Or l'innovation du projet annuel de performance pour 2020 consiste dans l'introduction de la **mesure de l'effet de levier de la DSIL et de la DPV.**

Est ainsi présenté, pour la DSIL comme pour la DPV, le rapport du montant total des subventions au montant total des investissements engagés par les bénéficiaires.

(1) *Projet annuel de performance 2020.*

L'objectif pour la DSIL est fixé à 4,5 pour 2020, ce qui signifie que pour 1 euro de subvention accordée par les préfets de région au titre de la DSIL, des projets d'un montant 4,5 fois plus élevés sont réalisés. En 2018, la réalisation correspondait à un résultat de 4,76.

Pour la DPV, la cible est fixée à 3 et correspond à la réalisation constatée en 2018.

Pour la DSID, il est précisé dans le projet annuel de performance qu'elle « devrait faire l'objet d'un indicateur de performance dès que sa maturité sera suffisante. »

Les rapporteurs se réjouissent que leur recommandation ait été rapidement suivie et saluent la volonté du Gouvernement d'approfondir l'évaluation du soutien financier de l'État à l'investissement local.

Les rapporteurs souhaitent poursuivre cette démarche en recommandant l'élaboration d'un indicateur par projet d'investissement qui préciserait l'impact négatif ou positif du projet sur les dépenses de fonctionnement de la collectivité.

3. Les modalités de répartition des crédits de la DETR sont en cours d'ajustement

Les crédits de la DETR sont répartis par départements en fonction de divers critères : population, potentiel fiscal, potentiel financier et densité.

Les **enveloppes départementales** évoluent dans un « tunnel » : chacune doit être au moins égale à 95 % et au plus égal à 105 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente.

Les préfets de département attribuent les crédits aux communes et EPCI éligibles sous forme de **subventions** « en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. » ⁽¹⁾

Une **commission d'élus** 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.

(1) Article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales.

L'éligibilité à la DETR

La loi prévoit des critères d'éligibilité propres aux communes et aux EPCI ⁽¹⁾.

- Sont éligibles les **EPCI** :

- disposant d'un territoire d'un seul tenant et dont la population n'excède pas 75 000 habitants ;

- ou bien disposant d'un territoire d'un seul tenant et qui ne comptent pas de commune membre de plus de 20 000 habitants, même si la population de l'EPCI est supérieure à 75 000 habitants ;

- ou encore, dont la densité de population est inférieure à 150 habitants au kilomètre carré. Ce dernier critère a été introduit par la loi de finances pour 2019.

- Sont éligibles les **communes** :

- dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements ⁽²⁾ ;

- dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole qui n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et dont le potentiel financier moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.

- Sont également éligibles :

- les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- dans les trois années à compter de la date de leur création, les communes nouvelles issues de la transformation d'un EPCI éligible à la DETR ou issues de la fusion de communes dont au moins une était éligible à la DETR l'année précédant la fusion.

D'autres critères spécifiques d'éligibilité sont prévus pour les départements d'outre-mer ainsi que dans certains cas particuliers.

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

(2) 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer.

(3) Seuils portés, respectivement, à 3 500 et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer.

La commission des finances a souhaité ajuster les critères d'éligibilité à la DETR.

- S'agissant des communes, elle a adopté un amendement CF997 des rapporteurs spéciaux et du Rapporteur général, qui a exclu de l'éligibilité à la DETR les communes de plus de 2 000 habitants membres d'une métropole.

- Elle a en outre, à l'initiative du Rapporteur général et avec l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, adopté un amendement rénovant le « tunnel » d'évolution des enveloppes départementales de DETR.

L'objectif était de répartir de manière plus équitable le reliquat de dotation qui résulte de l'application des montants minimaux et maximaux des enveloppes départementales. La rédaction actuelle est interprétée de manière que ce reliquat est réparti uniquement entre les départements dont la variation spontanée de DETR est supérieure à - 5 % et inférieure à + 5 % (ceux qui sont « à l'intérieur du tunnel »).

Cet amendement évitera que ces départements captent seuls tout le reliquat, ce qui constitue aujourd'hui un effet d'aubaine et tend à les éloigner de leur DETR « tendancielle ». Ainsi, la répartition du reliquat sera en pratique élargie aux départements dont la variation spontanée est inférieure à - 5 % (ceux qui ont une variation spontanée supérieure à + 5 % continuent nécessairement à buter sur ce plafond).

Les rapporteurs s'interrogent sur la possibilité d'exclure de l'éligibilité à la DETR toutes les communes membres d'une métropole.

4. La dotation Natura 2000 : un « verdissement » des concours financiers de l'État est engagé

a. Une nouvelle dotation au sein de la mission

La dotation Natura 2000 a été conçue pour soutenir financièrement les communes dont une part importante du territoire est couverte par une zone « Natura 2000 », sous réserve du respect de conditions de population et de potentiel fiscal.

Ces communes assument en effet un certain nombre de charges liées à la protection de la biodiversité sur leur territoire. Le classement des zones Natura 2000 s'impose aux communes concernées et emporte des contraintes juridiques et financières pour celles-ci ⁽¹⁾.

La dotation a été répartie pour la première fois en avril 2019. Elle est inscrite à l'action n° 1 du programme.

La création de cette dotation traduit **l'engagement d'un « verdissement » des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.**

Elle a été dotée pour 2019 de 5 millions d'euros. Afin de garantir la neutralité financière de cette dotation pour l'enveloppe normée, elle a été financée pour cette année par la minoration du montant total de la DGF.

Cette dotation a été répartie en 2019 aux communes qui respectent **trois critères cumulatifs** :

- elles ont moins de 10 000 habitants ;
- elles ont un potentiel fiscal 2019 par habitant inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal par habitant moyen des communes de la même strate démographique ;

(1) Présentées dans le rapport remis au Parlement en application de l'article 162 de la loi de finances pour 2018. Le Rapporteur général a rappelé dans l'exposé des motifs de son amendement CF840 l'obligation d'évaluation des incidences des projets de travaux ou d'aménagement afin d'éviter ou de réduire leurs impacts, et le fait que la signature d'un contrat Natura 2000 donne droit à une exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) faiblement compensée par l'État du fait de l'application des variables d'ajustement (compensation de seulement 18,5 % en 2016).

– et leur territoire terrestre est recouvert à plus de 75 % d'un site Natura 2000 ⁽¹⁾ au 1^{er} janvier de l'année précédant la répartition.

Le critère de potentiel fiscal a été introduit afin de cibler plus précisément les communes qui n'ont pas les ressources fiscales les plus élevées. **Le seuil de 75 % du territoire**, remis en cause par le Sénat, a été maintenu par l'Assemblée en nouvelle lecture, afin de ne pas diluer excessivement la dotation et éviter un effet de « saupoudrage » trop important.

La dotation est répartie en fonction de la population, pondérée par la part du territoire couverte par un site Natura 2000. En 2019, la dotation a été répartie entre **1 122 communes**. Les montants d'attribution individuelle ont été compris entre 141 et 78 649 euros. Les montants de dotation par habitant varient ainsi entre 6,30 et 8,39 euros. **Elle est versée en section de fonctionnement et libre d'emploi.**

Certaines régions naturelles sont fortement bénéficiaires : la Sologne, les Cévennes, les Millevaches, les Corbières, les Ardennes, etc. La région Occitanie regroupe le plus grand nombre de communes éligibles, soit 274 communes (dont 92 communes dans l'Aude) ⁽²⁾.

Pour 2020, le Gouvernement propose de reconduire ses crédits pour 5 millions d'euros en AE = CP.

b. Une dotation qui va encore évoluer

La commission des finances a cependant adopté, avec l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, un amendement du Rapporteur général, Joël Giraud, qui transforme la dotation Natura 2000 en ***dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité*** ⁽³⁾.

À ce stade, elle est instituée au sein de la DGF ⁽⁴⁾. Elle est étendue aux communes « dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000 ou compris dans un cœur de parc national ou parc naturel marin ».

Elle serait ventilée en trois fractions qui reprennent chacune les conditions actuellement prévues de potentiel fiscal et de population.

(1) Site mentionné à l'article L. 414-1 du Code de l'environnement, tel qu'identifié par les services du Muséum national d'histoire naturelle, organisme gestionnaire des données de référence des sites Natura 2000.

(2) La liste des communes éligibles et des montants attribués est disponible à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/dotation-natura-2000>.

(3) Amendement CF840.

(4) L'extension d'une dotation portée par des crédits budgétaires est constitutive d'une charge au sens de l'article 40 de la Constitution, ce qui rend irrecevable une telle initiative par amendement parlementaire. En revanche, il est possible de créer ou d'élargir un prélèvement sur recettes comme la DGF. En l'occurrence, le gage n'est pas nécessaire, car la dotation serait financée en application du droit commun par écrêtement de la dotation forfaitaire.

La première, égale à 55 % du montant total, correspond à la dotation Natura 2000 actuelle.

La deuxième, égale à 40 % du montant total, est destinée aux communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un **cœur de parc national** mentionnée à l'article L. 331-1 du code de l'environnement. L'attribution individuelle est déterminée en fonction de la population et de la superficie de chaque commune comprise dans le cœur de parc national.

La troisième, égale à 5 % du montant total bénéficiera aux communes dont le territoire est en tout ou partie situé au sein d'un **parc naturel marin** mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement. L'attribution individuelle est calculée en rapportant le montant de cette fraction au nombre de communes concernées.

Il est prévu que le montant total de la dotation soit ainsi **porté à 10 millions d'euros** pour répondre à l'élargissement de son champ d'application.

La commission des finances a ainsi souhaité « poursuivre le mouvement de verdissement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entrepris l'année dernière », selon les termes du Rapporteur général ⁽¹⁾.

B. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme 122 regroupe notamment les dispositifs de soutien des collectivités faisant face à des situations exceptionnelles (action 1) et les dotations outre-mer (action 4).

Pour 2020, il porte 234 millions d'euros en AE et 193 millions en CP.

Sur l'action 1, la loi de finances pour 2019 avait ouvert 50 millions en AE = CP pour financer le fonds de soutien exceptionnel à destination de la collectivité de Saint-Martin, à la suite des dégâts causés par l'ouragan Irma à l'automne 2017. Pour 2020, 50 millions d'euros en AE = CP sont à nouveau demandés.

L'action 4 porte des dotations de compensation de transfert de compétences, pour 142 millions d'euros en AE = CP, aux collectivités de Nouvelle Calédonie, de Polynésie française et de Saint-Martin. Il n'apparaît pas pertinent de conserver ces dotations sous forme de crédits budgétaires plutôt que de PSR.

(1) Exposé sommaire de l'amendement CF840.

II. LE COMPTE D'AVANCES : UN OUTIL POUR LA REFORTE DE LA FISCALITÉ LOCALE

1. Le versement des impôts locaux aux collectivités territoriales

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* a principalement pour objet de **garantir aux collectivités le versement mensuel par l'État des avances sur le montant des impositions locales.**

C'est l'objet du **programme 833**. Les fonds sont mis à la disposition des collectivités le 20 de chaque mois (ou le premier jour ouvré suivant lorsque le 20 n'est pas un jour ouvré). Le compte d'avances remplit son objet dès lors que l'objectif pour 2020 est de 100 % des fonds remis à la date prévue et que le dernier taux constaté est 99 %.

C'est l'action 1 du programme qui enregistre les crédits qui constituent le support budgétaire des versements aux collectivités territoriales des **douzièmes mensuels** relatifs aux impôts locaux qu'elles ont votés.

Une régularisation intervient en fin d'année sur les derniers versements lors de la mise en recouvrement définitive de chaque impôt.

Les impositions qui transitent par le compte sont :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- la taxe d'habitation (TH) ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM),

Ainsi que diverses taxes détaillées dans le jaune budgétaire *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* (pages 133 et 134).

Des **douzièmes anticipés** sont également possibles en cas de difficulté de trésorerie d'une collectivité (**programme 832**).

L'État garantit ainsi aux collectivités des **recettes régulières et prévisibles**, indépendantes du calendrier effectif et des aléas de recouvrement ainsi que de la conjoncture économique.

Le programme 833 permet aussi le versement de divers frais de gestion d'impôts locaux reversés à des collectivités à divers titres.

En effet l'État prélève des **frais de gestion** sur les contribuables locaux pour couvrir ses frais de collecte des impositions locales (recouvrement et établissement des assiettes). Les dégrèvements courants et admissions en non valeurs ⁽¹⁾ ne sont pas couverts et restent à la charge de l'État.

Certains frais de gestion sont toutefois **rétrocédés** aux collectivités pour couvrir diverses charges.

Les frais de gestion rétrocedés par le compte sont :

- ceux de la TFPB (départements) ;
- ceux de la CFE (régions) ;
- ceux de la CVAE (régions) ;
- une fraction des frais de gestion de la TH (régions) ;
- une fraction de TICPE (régions).

De telles rétrocessions de frais de gestion n'apparaissent **pas très lisibles** et suscitent des critiques de la Cour des comptes.

Globalement, le solde du compte est positif, sauf exception.

2. La fonction du compte d'avances dans la réforme de la fiscalité locale

À partir de 2021, les fractions de TVA affectées aux départements, aux EPCI et à la Ville de Paris dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale ⁽²⁾ seront versées *via* le compte d'avances.

Des frais de gestion de la TH seront aussi reversés aux communes pour abonder le mécanisme correcteur de compensation de la perte de la TH.

(1) *Acte par lequel l'administration fiscale dégage le comptable public de sa responsabilité dans le recouvrement d'une créance fiscale pour laquelle toute action de recouvrement serait vaine, par exemple lors de la liquidation judiciaire d'une entreprise.*

(2) *On se reportera au commentaire de l'article 5 du présent PLF pour une présentation détaillée de la réforme proposée.*

3. Des prélèvements sur les avances

Comme le précise le projet annuel de performance, **les collectivités et les EPCI peuvent être mis à contribution à divers titres sur leurs avances de fiscalité locale.**

Des prélèvements peuvent ainsi être opérés « à la source » sur leurs douzièmes :

- au titre de dégrèvements d’impôts mis à la charge des collectivités ;
- en application d’un mécanisme de péréquation visant à réduire des écarts de ressources entre collectivités (exemple : FNGIR ou FPIC) ;
- en vertu d’un principe général de participation des collectivités à l’équilibre des finances publiques (exemple : CRFP, qui a créé des DGF « négatives »).

S’agissant de la **CRFP**, les minorations de dotation ont été intégrées durablement dans ces dernières. Le prélèvement opéré sur les communes (1,5 %) qui contribuaient *via* leur fiscalité a également été pérennisé pour ne pas rompre l’égalité devant les charges publiques.

Depuis 2017, ce sont ainsi 439 communes, 132 EPCI et 3 régions qui font l’objet d’un prélèvement sur leur fiscalité au titre de la CRFP, pour 66,6 millions d’euros. L’ensemble des prélèvements sur les douzièmes représentent un montant global de 6,8 milliards d’euros. Ils sont présentés de manière exhaustive dans le jaune budgétaire *Transferts financiers de l’État aux collectivités territoriales*, page 136.

Le bloc communal est concerné par un nombre élevé de prélèvements (quatorze au total), tandis que cinq prélèvements pèsent sur les départements et deux sur les régions.

La question de l’opportunité de créer un nouveau prélèvement sur les douzièmes pour les communes qui ont une DGF forfaitaire nulle est souvent soulevée lors du débat budgétaire. Ces communes ne participent plus à l’écrêtement annuel qui finance la progression de la péréquation (ainsi que les hausses spontanées de dotation forfaitaire liées à l’accroissement de la population ou aux mouvements de périmètre des intercommunalités).

Cette proposition est légitime dans la mesure où les communes les plus « riches » sont concernées. Mais cette solution aurait l’inconvénient de faire financer par des communes une péréquation verticale dont elles ne bénéficient pas. Elle reviendrait également à majorer la DGF par rapport à l’enveloppe ouverte initialement en loi de finances.

Plus largement, les rapporteurs estiment que la question de la soutenabilité du financement de la progression de la péréquation verticale par l'écèlement de la dotation forfaitaire se posera inévitablement.

SECONDE PARTIE : LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES, UNE RÉFLEXION GLOBALE À POURSUIVRE

I. LES PSR SONT UNE GARANTIE POUR LES COLLECTIVITÉS

Les concours financiers de l'État aux collectivités les plus importants sont versés sous forme de prélèvement sur recettes (PSR). **Un débat a été lancé sur le système des PSR**, notamment par le rapport de la mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾: « la Mission souhaite également qu'une réflexion sur l'opportunité de la transformation des PSR en dépenses budgétaires soit engagée ».

1. Les PSR

Les PSR se définissent comme une rétrocession directe au profit des collectivités territoriales (ou de l'Union européenne) d'un montant déterminé de recettes de l'État en vue de couvrir des charges leur incombant⁽²⁾.

Leur montant est évalué en première partie de la loi de finances. Les modalités de leur répartition (ainsi que des autres concours de l'État aux collectivités) peuvent être modifiées en seconde partie⁽³⁾, aux articles rattachés de la mission RCT.

Ils viennent en déduction du montant des recettes totales inscrites au budget général de l'État dans l'article d'équilibre de la loi de finances. D'un point de vue comptable, ils ne sont pas considérés comme une dépense mais comme une moindre recette.

Ils se distinguent des crédits des dotations du budget général (mission RCT) en ce qu'ils doivent se traduire par des versements ayant, une fois calculés, un caractère global et automatique et qu'ils ne sauraient, en revanche, être le support de contributions allouées par l'État dans un but déterminé et dans le cadre d'une politique qu'il conduit.

C'est pour cette raison que les crédits des dotations de la mission RCT sont alloués par les préfets pour financer des subventions d'investissement pour certains projets distingués par la loi, dans le cadre d'une politique publique, tandis que la DGF est libre d'emploi pour les collectivités bénéficiaires.

(1) Rapport d'information n° 2210 de Laurent Saint-Martin pour la mission d'information relative à la LOLF de la commission des finances.

(2) Article 6 de la LOLF.

(3) Article 34 de la LOLF.

2. Les PSR ne doivent pas être budgétisés sous forme de crédits

Les PSR bénéficient de règles simplifiées : ils ne donnent pas lieu à une présentation sous forme de missions, programmes et actions dotés d'objectifs et d'indicateurs de performance. En pratique, des indicateurs existent néanmoins pour les PSR en faveur des collectivités.

La Cour des comptes, ainsi que les rapporteurs spéciaux, ont relevé le caractère imparfait de l'évaluation des PSR et notamment de la DGF. Ils ont appelé à « **suivre l'effet de la péréquation verticale sur l'évolution dans la durée des potentiels financiers, de la richesse par habitant ou encore de la richesse agrégée des ensembles intercommunaux. Un indicateur de ressources élargi pourrait déjà être élaboré**, prenant en compte le potentiel financier et la péréquation verticale dont bénéficie une commune. »⁽¹⁾. Sur ce point, les rapporteurs spéciaux sont rejoints par les conclusions de la mission d'information sur la LOLF.

Cette évaluation insuffisante doit toutefois être mise en regard avec **l'intérêt que le mécanisme des PSR représente pour les collectivités**, rappelé également dans le rapport sur la LOLF. L'avantage principal est qu'ils ne se voient pas appliquer les règles de gestion propres aux crédits budgétaires (réserve de précaution, dégel et report). Les rapporteurs spéciaux ont pu constater lors de leurs travaux des printemps 2018 et 2019 que la gestion des crédits pouvait provoquer des frictions avec les collectivités. Devant les annulations importantes de CP en gestion, des élus locaux et des parlementaires avaient redouté des rétentions de crédits sur la DSIL en 2017. Des mouvements de fongibilité sont régulièrement constatés entre différentes dotations de la mission.

Ils sont en outre plus favorables à l'initiative parlementaire dès lors que l'augmentation d'un PSR ne constitue pas une charge au sens de l'article 40 de la Constitution (irrecevable) mais une moindre recette, susceptible d'être « gagée ».

La mission d'information sur la LOLF estime que la **suppression des PSR** permettrait de « renforcer le pilotage et le contrôle budgétaire. Une telle suppression ne pose pas de difficultés au niveau technique », que « le ratio d'autonomie financière des collectivités ne serait pas affecté puisque les PSR ne sont pas comptabilisés comme des ressources propres » et qu'elle peut être « réalisée à droit constant. » Cette proposition irait jusqu'à « une modification de la LOLF afin de clarifier le droit existant et d'empêcher un retour à l'utilisation des PSR une fois ces derniers supprimés ».

La mission propose comme garantie aux élus locaux « l'exclusion de ces dépenses de toute mesure de régulation budgétaire ».

(1) Annexe n° 36 au rapport n° 1990 de Joël Giraud sur la loi de règlement pour 2018.

Les rapporteurs considèrent quant à eux que le mécanisme des PSR est protecteur pour les collectivités dans l'exécution. Un simple engagement non juridiquement formalisé à ne pas opérer de gel de crédit ne constituerait pas une véritable garantie pour les élus. Le taux de gel peut être remis en cause annuellement. Si le taux de gel prévu pour la loi de finances pour 2020 (3 %) était appliqué à la DGF, **près d'un milliard d'euros serait mis en réserve.** Il convient toutefois de noter que même les PSR ne sont pas sanctuarisés dans leur montant, comme en attestent les minorations opérées sur la DGF au titre de la CRFP ou sur les variables d'ajustement.

Pourtant, même en cas de dégel ou d'absence de gel, **l'exécution des dotations serait ralentie et perturbée** dès lors que ce sont les préfets qui notifient les montants et opèrent les versements.

En réalité, les PSR garantissent pour les collectivités que les votes du Parlement sur les concours financiers sont effectivement mis en œuvre. **Ils sont respectueux de l'autorisation parlementaire.**

Certains inconvénients des PSR peuvent être corrigés sans nécessairement les supprimer. Il est possible de renforcer leur évaluation, comme l'ont recommandé les rapporteurs. Il n'y a pas non plus d'obstacle à les intégrer dans la norme des dépenses pilotables de l'État, pour favoriser une vision globale des dépenses publiques. En effet, leur montant dépend entièrement de décisions nationales (au contraire du PSR en faveur de l'UE).

II. LES PSR POURRAIENT ÊTRE MODERNISÉS

1. La réforme de la fiscalité locale constitue une occasion de rénover la DGF

La répartition de la plupart des concours de l'État, ainsi que le fonctionnement des mécanismes de péréquation, s'appuient sur des indicateurs de ressources et de charges.

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) a produit une présentation détaillée des indicateurs utilisés en finances locales ⁽¹⁾.

Les indicateurs de ressources vont être affectés par l'entrée en vigueur de la réforme fiscale en 2021.

Un tableau synthétique des indicateurs utilisés pour chaque dotation ou fonds de péréquation a été établi par le Rapporteur général ⁽²⁾.

(1) *Cap sur les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources - recensement 2019.*

(2) *Rapport n° 2301 de Joël Giraud, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, tome II, page 260.*

**UTILISATION DES CRITÈRES FINANCIERS DANS LES DOTATIONS LOCALES
ET LES MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION LOCALE**

Critères	Dotations/mécanismes	Nombre
Potentiel financier par habitant	Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) ; DGF forfaitaire départementale ; Dotation de fonctionnement minimal (DFM) ; Dotation de péréquation urbaine (DPU) ; Fonds national de péréquation des DMTO ; Fonds national de péréquation de la CVAE départementale ; Fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France ; Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ; Dotation de solidarité rurale (DSR) ; Dotation nationale de péréquation (DNP) ; Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales ; Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ; Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) ; Dotation de solidarité communautaire (DSC) ; Dotation particulière élu local (DPEL) ; Dotation politique de la ville (DPV).	16
Potentiel fiscal par habitant	Dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) ; Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales ; Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ; Dotation de solidarité communautaire (DSC) ; Dotation d'intercommunalité (DI) ; Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.	6
Effort fiscal	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ; Dotation de solidarité rurale (DSR) ; Dotation nationale de péréquation (DNP) ; Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement.	4
Coefficient d'intégration fiscale	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales ; Dotation d'intercommunalité (DI).	2

Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), Les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources, Recensement 2019, Cap sur..., n° 7, avril 2019.

Les années 2020 et 2021 peuvent donc être l'occasion de repenser la DGF, plusieurs options étant ouvertes.

Il serait probablement possible de **se borner à neutraliser l'effet de la réforme fiscale** et de l'évolution du panier de ressources locales sur la DGF, ce qui serait la solution la plus simple, mais également la moins conforme à la nouvelle réalité financière locale. Cette difficulté s'aggraverait avec l'écoulement du temps.

La voie la plus ambitieuse consisterait à repenser les indicateurs qui mesurent la richesse des collectivités, afin d'ajuster encore plus finement les dotations. Cette évolution emporterait nécessairement des effets redistributifs de grande ampleur. Une entrée en vigueur progressive permettrait une meilleure acceptabilité des réformes.

Le Parlement pourrait apporter sa contribution à une telle réflexion par la mobilisation de ses organes et moyens de contrôle au cours de l'année 2020.

2. Une première simplification pourrait être engagée par l'évaluation des « petites dotations »

Dans le cadre du programme Action publique 2022, les pouvoirs publics ont engagé une suppression progressive des taxes à faible rendement dont le maintien n'était pas justifié.

Une proposition de résolution de notre collègue Laurent Saint-Martin ⁽¹⁾ a appelé le Gouvernement « à *conduire une révision générale des taxes à faible rendement* » tout en rappelant « *la nécessité de considérer avec la plus grande attention les conséquences budgétaires que pourrait avoir la suppression de certaines taxes pour les organismes bénéficiaires* ».

La loi de finances pour 2019 et le projet de loi de finances pour 2020 prévoient ainsi la **suppression de taxes à faible rendement**.

La même logique de rationalisation et de simplification de notre système fiscal a conduit ces deux textes à proposer également la **suppression de dépenses fiscales inefficaces**.

Les rapporteurs souhaitent s'inscrire dans cette perspective pour engager le **recensement et l'évaluation des « petites dotations »**.

Plusieurs décennies de décentralisation et de réforme territoriale et financière ont complexifié les concours financiers de l'État aux collectivités.

La stratification qui en résulte rend l'ensemble des ressources financières des collectivités difficilement lisible, pour les élus comme pour les citoyens.

Ces dotations ont deux caractéristiques communes :

- elles visent des situations locales relativement particulières ;
- elles ont un montant inférieur à 100 millions d'euros, ou proche de ce niveau.

En outre, leur ventilation en PSR ou en crédits budgétaires ne repose pas toujours sur une logique évidente. Il semble que le PSR réponde à une volonté de

(1) Résolution n° 135 du 20 juin 2018.

pérennisation et de cohérence, s'agissant d'une dotation libre d'emploi. Ainsi, la dotation globale d'autonomie, jusqu'à présent inscrite sur le programme budgétaire 123 de la mission Outre-Mer, est transformée en PSR.

Mais le PSR au profit de la collectivité de Guyane suit le mouvement inverse. Afin de simplifier le paysage des dotations de l'État, **il pourrait être envisagé d'en regrouper certains**, notamment ceux ayant trait à la compensation de transferts de compétence, **ou à les intégrer à la DGF des collectivités bénéficiaires.**

« PETITES DOTATIONS »

Dotations	Année de création	Montant prévu pour 2020 (en millions d'euros, AE = CP)
-----------	-------------------	--

Prélèvements sur recettes

Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) Compenser les charges obligatoires de logement des instituteurs supportées par les communes	1983	8
Compensation des pertes de bases de contribution économique territoriale et de redevances des mines Compenser les pertes de recettes des collectivités qui enregistrent une baisse de leur CET d'une année sur l'autre	2010	50
Dotation élu local Compenser les dépenses obligatoires des communes 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 adjoints	1992	75
PSR de l'État au profit de la collectivité de Corse Compenser la part départementale de la taxe professionnelle en Corse et solder des charges liées à certains transferts de compétence (loi du 13 mai 1991)	1995	63
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES) Compenser une partie des accroissements nets de charges de Saint-Martin à la suite des transferts de compétences effectués à leur profit	2008	3
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les EPCI Compenser la perte de ressources fiscales pour les communes et les EPCI consécutive à la réforme de la taxe sur les logements vacants (TLV)	2013	4
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte Compenser les pertes de recettes liées à la départementalisation de Mayotte et la suppression de sa part d'octroi de mer	2014	107
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires Compenser les nuisances aéroportuaires des communes riveraines des aéroports CDG et Orly		
PSR au profit des régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage Assurer la neutralité budgétaire pour les régions de la réforme de l'apprentissage	2020	73
PSR au titre de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française Compenser la reconversion économique et structurelle de la collectivité à la suite de la cessation des essais nucléaires	2020	91

Crédits budgétaires de la mission RCT

Dotation titres sécurisés Indemniser les communes assurant une mission d'accueil des personnes sollicitant un titre d'identité sécurisé	2009	46
Fonds de soutien à la collectivité de Saint-Martin Dotation exceptionnelle pour soutenir la collectivité après le passage de l'ouragan Irma	2017	50
Dotations d'Outre-mer Compenser divers transferts de compétences (Nouvelle-Calédonie, Saint-Martin et Polynésie française)	1999, 2004 et 2007	142

Réalisation commission des finances à partir des documents budgétaires.

Article 77

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 la 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 et certains établissements publics locaux.

Il est évalué à **6 milliards d'euros pour 2020** (5,649 milliards d'euros en 2019).

C'est la principale contribution de l'État à l'investissement des collectivités territoriales (il représente 67 % des concours d'investissement versés par l'État).

La hausse récente du FCTVA s'explique notamment par le **cycle électoral**. Si l'investissement connaîtra une baisse en 2020, année électorale, l'effet sera décalé sur le FCTVA compte tenu des régimes de versement.

Plusieurs régimes peuvent en effet s'appliquer selon la nature des dépenses :

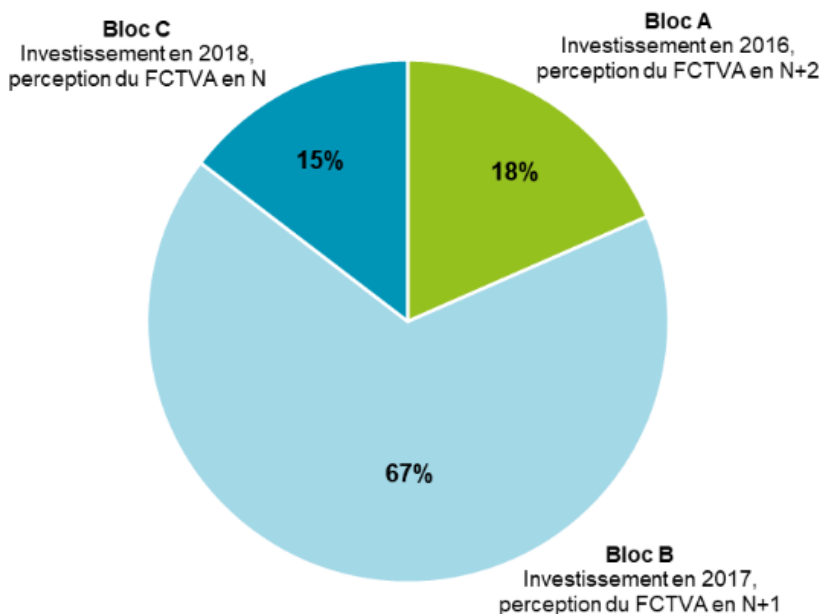
- bloc A : versement au titre des dépenses de l'année n-2 (droit commun, concerne les collectivités ne bénéficiant pas de dérogations) ;
- bloc B : versement au titre des dépenses de l'année n-1 ⁽²⁾ ;
- bloc C : versement au titre de celles de l'année n ⁽¹⁾.

(1) On se reportera à cet effet au commentaire de l'article 26.

(2) Par exemple les collectivités s'étant engagées en 2009 et 2010 à accroître leurs dépenses d'investissement dans le cadre du dispositif de versement accéléré du FCTVA et ayant respecté cet engagement.

Le FCTVA profite principalement aux communes en raison de leur poids dans l'investissement local (75 % des dépenses d'investissement des collectivités).

RÉPARTITION DU FCTVA EN 2018 PAR BLOC DE BÉNÉFICIAIRES



Source : jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

Le FCTVA est également **dynamique** du fait de l'élargissement de son assiette. Le taux d'éligibilité a atteint 86 % des dépenses d'équipement pour l'année 2018. Certaines dépenses d'entretien des bâtiments publics et de voirie sont aussi éligibles.

B. L'AUTOMATISATION DU FCTVA : UN OBJECTIF DE SIMPLIFICATION

D'après les réponses aux questionnaires budgétaires, dans le cadre des revues de dépenses au sens de l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, les inspections générales des finances et de l'administration ont été chargées conjointement d'une **mission portant sur la gestion du FCTVA**.

La mission a constaté que le dispositif actuel est insatisfaisant pour différentes raisons : « le constat avait été fait de la lourdeur et de la complexité de la gestion du FCTVA, procédure manuelle, chronophage et coûteuse pour les

(1) Par exemple, pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération ou les communes nouvelles, ainsi que pour les collectivités bénéficiant d'une dérogation au titre des intempéries exceptionnelles.

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. »

Cet état des lieux a mis en lumière la nécessaire évolution des modalités d'attribution du fonds dans le sens d'une **simplification de sa gestion**.

Le scénario retenu par le Gouvernement consiste en une automatisation du versement du FCTVA à partir des comptes et des mandats sans TVA déductible des collectivités locales.

Ce système doit permettre de :

– réduire les coûts administratifs liés au processus de déclaration et de contrôle ;

– mettre fin aux risques de double récupération de la TVA ;

– faciliter les prévisions budgétaires ;

– simplifier le champ des dépenses éligibles ;

– réduire le délai de versement des attributions ;

– alléger la procédure de déclaration et de contrôle, actuellement particulièrement lourde pour les collectivités locales et les préfetures.

L'automatisation implique des développements informatiques permettant la connexion entre la comptabilité locale et l'application de gestion du FCTVA.

L'article 156 de la LFI pour 2018 a fixé le principe de la mise en œuvre de l'automatisation.

La gestion du FCTVA doit être automatisée par le recours à une base comptable des dépenses engagées et mises en paiement. Ceci doit permettre une dématérialisation quasi-intégrale de la procédure d'instruction, de contrôle et de versement du fonds.

L'article 258 de la loi de finances pour 2019 a reporté l'automatisation au 1^{er} janvier 2020 « au vu de l'ampleur du chantier d'adaptation des applications informatiques de l'État afférentes au FCTVA ». Il a aussi exclu certaines dépenses de l'automatisation en raison de leur caractère spécifique ⁽¹⁾.

II. LE DROIT PROPOSÉ : UN REPORT DE L'AUTOMATISATION EN 2021

Le Gouvernement souhaite garantir la neutralité budgétaire pour l'État de l'automatisation. Il affirme rechercher un consensus avec les associations d'élus, tant sur l'assiette d'éligibilité au FCTVA que sur les modalités d'application de la réforme.

(1) On se reportera au commentaire de l'article 80 du projet de loi de finances pour 2019 pour une présentation de ces dépenses.

Pour cette raison, il propose de reporter d'une année supplémentaire la mise en œuvre de l'automatisation.

Selon les informations transmises aux rapporteurs, « ce report permettra de poursuivre et d'affiner, en coordination avec les associations représentant les collectivités locales, les évaluations financières de la réforme à partir de la nouvelle application ALICE, afin de fiabiliser les estimations et retravailler sur l'assiette. **L'automatisation de la gestion du FCTVA sera réalisée si la négociation avec les collectivités locales permet de garantir le coût nul de cette réforme.** »

La commission des finances a néanmoins souhaité **renforcer son information sur l'assiette qui sera finalement éligible au FCTVA automatisé.** Elle a ainsi adopté plusieurs amendements qui prévoient que le Gouvernement remette au Parlement, « avant le 30 septembre 2020 un rapport évaluant, pour les différentes catégories de collectivités, l'impact des restrictions d'assiette d'éligibilité au fonds de compensation pour la TVA qu'induit la réforme prévue par l'article 258 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 » ⁽¹⁾.

(1) Amendements CF172, CF326, CF438, CF650 et CF799.

Article 78

Répartition de la dotation globale de fonctionnement

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DROIT COMMUN DE LA PÉRÉQUATION DU BLOC COMMUNAL

Pour les **communes**, la péréquation résulte de trois dotations : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP). Pour les EPCI, elle résulte de la dotation d'intercommunalité.

1. La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

La DSU est versée aux **communes urbaines ayant des ressources insuffisantes et des charges élevées**. Elle a été créée en 1991. Elle est versée aux deux premiers tiers des communes de 5 000 à 9 999 habitants et au premier dixième de celles de 10 000 habitants et plus, classées selon un **indice synthétique de ressources et de charges** ⁽¹⁾.

L'attribution annuelle de la DSU pour une commune éligible est liée à :

- sa population « DGF » ;
- son indice ;
- sa population résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;
- sa population en zone franche urbaine (ZFU) ;
- son effort fiscal ⁽²⁾ ;
- et à un coefficient calculé en fonction du rang de classement.

Chaque commune perçoit une dotation égale à celle de l'année précédente, majorée d'une augmentation calculée selon les mêmes critères.

L'accroissement de la dotation de chaque commune ne peut excéder 4 millions par an. Par ailleurs, les communes perdant l'éligibilité à la DSU bénéficient de garanties de sortie.

(1) En application de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, cet indice prend en compte le potentiel financier par habitant, la proportion de logements sociaux dans la commune, la proportion des bénéficiaires d'aides au logement dans la commune et le revenu moyen par habitant. Depuis 2017, ce dernier facteur compte pour 25 % dans la composition de l'indice, contre 10 % auparavant.

(2) C'est le rapport entre le produit fiscal effectif et le potentiel fiscal ; il mesure la pression fiscale locale.

Cette progression de la DSU est permise par **l'augmentation annuelle de la DSU en loi de finances**. Pour 2019, l'augmentation a été fixée à **au moins 90 millions d'euros** ⁽¹⁾. Ce montant a été confirmé par le comité des finances locales (CFL) le 12 février 2019 ⁽²⁾.

La DSU mise en répartition en 2019 au profit des communes de métropole s'élève donc à 2 164 552 909 euros (+ 4,1 % par rapport au montant de 2018) ⁽³⁾.

Les deux tiers des communes de 10 000 habitants et plus étant éligibles à la DSU, 688 communes de 10 000 habitants et plus ont bénéficié à ce titre des crédits mis en répartition au titre de la DSU en 2019, soit 2 de plus qu'en 2018.

En 2019, 1 233 communes ont une population comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, soit 7 de plus qu'en 2018. Le premier dixième des communes de cette strate étant éligible à la DSU, 124 communes dont la population est comprise entre 5000 et 9999 habitants, soit une de plus qu'en 2018, ont pu bénéficier à ce titre des crédits de la DSU mis en répartition en 2019, soit autant qu'en 2018 et en 2017.

2. La dotation de solidarité rurale (DSR)

La DSR a pour objet de **tenir compte des charges que supportent les communes rurales** et doit leur permettre de maintenir un niveau de services suffisant. Elle tient également compte de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. Elle a été créée en 1994. Pour remplir ces différents objectifs, elle est ainsi composée de trois parts :

– la **fraction « bourg-centre »** est destinée à compenser les charges dites de centralité. Elle est ainsi versée aux communes de moins de 10 000 habitants, bureaux centralisateurs et chefs-lieux de canton, ou regroupant au moins 15 % de la population du canton ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissement ;

– la **fraction « péréquation »** est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants disposant d'un potentiel financier par habitant inférieur au potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique ;

– la **fraction « cible »** est destinée, parmi les communes éligibles à la DSR, aux plus défavorisées. Elle est donc versée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction d'un indice synthétique construit sur le potentiel financier par habitant et le revenu par habitant.

(1) Article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Dans le cadre de ses compétences prévues à l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales. Il peut répartir la hausse de la dotation d'aménagement entre la DSU, la DSR et la DNP et peut les majorer en finançant cette majoration par l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes.

(3) Note d'information de la DGCL du 14 juin 2019 relative à la répartition de la DSU pour l'exercice 2019.

Des garanties de sortie sont prévues pour la DSR ainsi que pour ses fractions bourg-centre et, depuis 2019 ⁽¹⁾, cible.

Pour 2019, l'augmentation a été fixée à **au moins 90 millions d'euros** ⁽²⁾. Ce montant a été confirmé par le **comité des finances locales** (CFL) le 12 février 2019 ⁽³⁾. Il a réparti cette hausse à 45 % sur la part bourg-centre, à 10 % sur la part péréquation et à 45 % sur la part cible (notamment afin de tenir compte de l'introduction de garanties de sortie de cette fraction).

La DSR mise en répartition en 2019 au profit des communes de métropole s'élève donc à 1,51 milliard d'euros (+ 6 % par rapport au montant de 2018) ⁽⁴⁾. En 2019, 33 192 communes la perçoivent.

3. La dotation d'intercommunalité

a. Une dotation réformée en 2019

La dotation d'intercommunalité est instaurée au bénéfice des EPCI. Elle a été réformée par la loi de finances pour 2019. Elle a été simplifiée par la fusion de ses composantes au sein d'une **enveloppe unique**. L'écart des attributions en fonction de la catégorie juridique à laquelle appartient l'EPCI est donc supprimé.

Elle est fondée sur le coefficient d'intégration fiscale (CIF), et constitue donc une incitation financière à l'intégration intercommunale. Elle prend aussi en compte la population, le potentiel fiscal et le revenu par habitant, ce qui lui confère une **dimension péréquatrice**.

En 2019, l'enveloppe avait été augmentée de 37 millions d'euros. Il est prévu une **hausse annuelle minimale de 30 millions d'euros** pour les années suivantes ⁽⁵⁾.

Diverses **garanties** permettent une progression stable et prévisible de la dotation, dans une perspective pluriannuelle, en évitant des effets redistributifs trop marqués et rapides. Notamment, la variation des attributions individuelles est limitée à 10 % à la hausse et 5 % à la baisse d'une année sur l'autre ⁽⁶⁾.

(1) Article 252 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Article 250 de la même loi.

(3) Dans le cadre de ses compétences prévues à l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales. Il peut répartir la hausse de la dotation d'aménagement entre la DSU, la DSR et la DNP et peut les majorer en finançant cette majoration par l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes.

(4) Note d'information de la DGCL du 14 juin 2019 relative à la répartition de la DSR pour l'exercice 2019.

(5) Article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales.

(6) On se reportera au rapport n° 1302 des rapporteurs annexé au rapport de Joël Giraud sur le PLF pour 2019 pour un exposé des garanties de la dotation d'intercommunalité et de la réforme opérée à cette occasion.

Avait également été introduite une **réalimentation initiale**, pour 2019, des EPCI qui avaient une dotation nulle ou inférieure à 5 euros par habitant en 2018 et dont le potentiel fiscal par habitant n'est pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI de leur catégorie. Cette réalimentation avait pour objet de leur permettre de bénéficier de la réforme. Elle portait ainsi la dotation de ces EPCI à 5 euros par habitant avant application des critères de répartition. Cette réalimentation s'était élevée à 28,2 millions d'euros.

Le montant global de dotation d'intercommunalité mis en répartition en métropole en 2019 est égal à 1,56 milliard d'euros.

b. Le cas particulier du calcul du CIF des communautés de communes : la prise en compte des redevances d'assainissement et d'eau potable

En lien avec la loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement »⁽¹⁾, qui laisse aux communes jusqu'à 2026 pour transférer ces compétences à la **communauté de communes** dont elles sont membres⁽²⁾, la loi de finances pour 2019 a aussi modifié le calcul du **coefficient d'intégration fiscale** (CIF) de cette catégorie d'EPCI.

Le CIF correspond au rapport entre recettes fiscales levées par un EPCI et celles levées sur son territoire. Il mesure ainsi son intégration fiscale, elle-même censée refléter l'intégration intercommunale des compétences.

L'évaluation préalable rappelle que la **compétence d'assainissement** recouvre notamment le service public d'assainissement (épuration des eaux usées, élimination des boues, contrôle des raccordements au réseau public de collecte ou encore entretien et travaux des installations privées d'assainissement).

Il est ainsi prévu dans le droit existant que le CIF des communautés de communes intègre la redevance d'assainissement en 2020 et la redevance d'eau potable à partir de 2026.

Selon l'évaluation préalable, au 1^{er} janvier 2019, 38 % des communautés de communes ont pris la compétence d'assainissement collectif, et 69 % la compétence d'assainissement non collectif.

L'application du droit existant, en 2020, aura ainsi pour effet d'accroître le CIF des seules communautés de communes qui n'ont pas délégué l'exercice de cette compétence à une autre personne morale (comme un syndicat mixte).

(1) Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

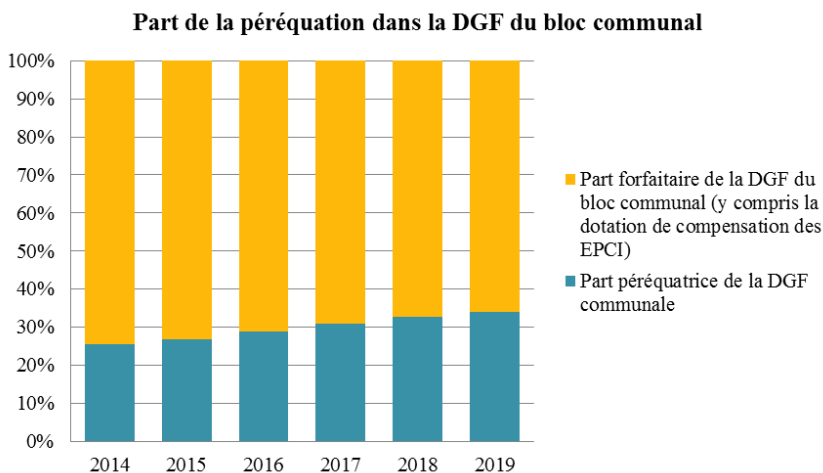
(2) C'est une compétence obligatoire des métropoles et des communautés urbaines et, en 2020, des communautés d'agglomération.

4. Le renforcement de la péréquation verticale au profit du bloc communal

Au total, en 2020, la péréquation verticale au profit des **seules communes** (DSU, DSR et DNP) atteindrait 4,87 milliards d'euros en 2020 (contre 4,69 milliards en 2019).

Ces progressions seront financées, comme en 2018 et en 2019, par l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation compensation des EPCI. La péréquation représenterait ainsi en 2020 environ 40,9 % du total de la DGF des communes contre 39,6 % en 2019.

Si l'on prend en compte la DGF de **l'ensemble du bloc communal**, y compris la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation des EPCI, la part de la péréquation progresse ainsi :



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

Elle est un peu plus faible du fait du poids de la dotation de compensation des EPCI.

Cette tendance à la hausse du poids de la péréquation dans la DGF est mécanique avec la hausse annuelle des composantes péréquatrices financée par l'écrêtement de la dotation forfaitaire.

5. La répartition de la DGF des communes au sein de l'EPCI

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi « RCT ») a instauré un **mode de répartition dérogatoire de la DGF** des communes membres d'un même EPCI.

Un EPCI peut ainsi, par délibérations concordantes de son organe délibérant et de chacun des conseils municipaux (c'est-à-dire à **l'unanimité**), percevoir la DGF des communes membres à leur place. Il doit ensuite verser chaque année aux communes une **dotation de reversement** dont le montant global est égal à la somme de leurs DGF.

Les attributions individuelles des communes sont fixées par l'organe délibérant de l'EPCI à la **majorité des deux tiers des suffrages exprimés**.

Le calcul de ces attributions est donc libre ; mais il doit être fondé « en **fonction de critères** tenant compte prioritairement, d'une part, de l'écart entre le **revenu par habitant** de la commune et le revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, de **l'insuffisance de potentiel fiscal** par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI »⁽¹⁾.

Ces dispositions ont pour objet de « favoriser la mise en commun des ressources au sein des EPCI »⁽²⁾. La dotation de reversement est ainsi conçue comme « un intéressant outil de péréquation entre les communes membres de l'EPCI. »⁽³⁾

Selon l'évaluation préalable, ce régime « visait à permettre aux communes d'expérimenter la mise en œuvre d'une DGF dite territoriale », modulée « en fonction des circonstances et besoins locaux ».

Elle précise néanmoins que, « **à la connaissance de l'administration, ce dispositif n'a jamais été mis en œuvre. Ses conditions d'application sont sans doute trop complexes**, puisque le dispositif consiste à faire remonter au niveau de l'intercommunalité la totalité de la DGF perçue par les communes, et à leur rétrocéder sous forme d'une dotation de reversement, mais selon des critères adoptés à la majorité qualifiée des deux tiers. »

(1) Article L. 5211-28-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Rapport n° 2516 de M. Dominique Perben, rapporteur au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

(3) Rapport n° 559 (2209-2010) de M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur au nom de la commission des lois du Sénat.

B. LE DROIT DÉROGATOIRE DE LA PÉRÉQUATION DES COMMUNES D'OUTRE-MER

1. La répartition de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM)

a. La DACOM

Comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article, les communes d'outre-mer bénéficient de la péréquation verticale au sein de la DGF dans des **conditions dérogatoires au droit commun.**

Elles reçoivent une *dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM)*. La DACOM est calculée par l'application d'une quote-part, le « ratio outre-mer », au montant mis en répartition au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP au plan national ⁽¹⁾.

Elle s'est élevée à 258 192 095 euros en 2019 (+ 3,84 % par rapport à 2018), dont 201 millions pour les communes des départements d'outre-mer (DOM) et 57 millions pour les communes des collectivités d'outre-mer (COM).

Toutes les communes des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon et les circonscriptions territoriales de Wallis et Futuna bénéficient de la quote-part DSU/DSR.

Toutes les communes des DOM et des COM, ainsi que les communes de Mayotte, bénéficient de la quote-part DNP.

La quote-part correspond au poids démographique de l'outre-mer dans la population nationale, majoré de 35 % ⁽²⁾. « Ces dispositions ont été conçues pour être favorables aux collectivités d'outre-mer, en garantissant le fait qu'elles bénéficient de la péréquation dans des proportions supérieures à leur poids dans la population nationale » ⁽³⁾. **Ce mode de calcul traduit la solidarité nationale en faveur des communes d'outre-mer.**

(1) Article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales.

(2) La loi de finances pour 2017 avait porté cette majoration de 33 % à 35 %.

(3) Évaluation préalable du présent article.

b. La DACOM dans les DOM

La DACOM est versée aux communes des DOM selon des critères dérogatoires par rapport à la métropole :

– dans les DOM, la DACOM est d’abord divisée en enveloppes départementales proportionnelles à la population de chaque département, puis répartie entre les communes ;

– dans les toutes les communes sont éligibles à la DACOM, indépendamment de leurs ressources et de leurs charges ;

– la quote-part de DSU et de DSR est répartie au prorata de la population ;

– la quote-part de la DNP est répartie pour moitié au prorata de la population et pour moitié au prorata des impôts levés par les communes sur les contribuables locaux.

En outre, les communes aurifères de Guyane bénéficient d’une majoration spécifique, depuis 2018, de 1,5 million d’euros ⁽¹⁾.

Ces critères sont « peu péréquateurs » pour les communes des DOM.

Ils privilégient « au détriment du ciblage de la dotation, des niveaux d’attributions égaux entre les communes des DOM, en ne tenant quasiment pas compte de leurs situations individuelles effectives. » L’ensemble des communes des DOM ont des attributions au titre de la péréquation situées entre 82 et 102 euros par habitant. Les communes de la métropole, qui ne sont pas toutes éligibles aux dotations de péréquation et pour lesquelles sont pris en compte de nombreux critères de ressources et de charges, ont quant à elles des attributions de péréquation de 0 à 1 010 euros par habitant.

c. La DACOM dans les COM

La répartition de la quote-part s’effectue entre les COM au prorata de leur population INSEE. La quote-part de chaque COM est ensuite répartie entre ses communes en fonction de critères propres à chacune d’elles, qui permettent de les **singulariser** ⁽²⁾.

Il en résulte une péréquation plus prononcée dans les COM, où les attributions individuelles de DACOM vont de 48 à 1 600 euros par habitant.

(1) Article 159 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(2) On se reportera à la note d’information du 14 juin 2019 de la DGCL relative à la dotation d’aménagement des communes et circonscriptions d’outre-mer pour l’exercice 2019 pour le détail des critères propres à chaque COM.

2. La nécessité de rénover la DACOM

a. La simple extension du droit commun aux communes d'outre-mer serait insatisfaisante

L'absence de dimension péréquatrice de la DACOM des DOM rend insatisfaisante sa mise en œuvre. Le CFL a ainsi engagé un travail de réflexion et de simulation sur la réforme de la DACOM⁽¹⁾. Il a constaté :

– que les communes d'outre-mer bénéficient de la péréquation dans des conditions dérogatoires par rapport à la métropole ;

– que les critères actuels de répartition de la DACOM ne permettent pas d'assurer une péréquation efficace entre les communes d'outre-mer, notamment au profit des plus fragiles d'entre-elles ;

– et que les simulations de la répartition de la DSU, de la DSR et de la DNP selon le droit commun⁽²⁾ montrent que si les communes percevaient 55 millions d'euros de plus que le montant réellement attribué en 2019, « au niveau individuel, les résultats du passage au droit commun seraient déstabilisateurs pour les communes des DOM car les critères de répartition utilisés en métropole ne sont pas adaptés aux spécificités ultramarines, en particulier pour la DSU et la DSR ».

S'agissant de la DNP, l'évaluation préalable ajoute que « le recensement encore incomplet des bases de fiscalité directe locale dans certaines communes d'outre-mer conduit à une sous-estimation de leurs indicateurs financiers ».

Le CFL a en effet relevé que près de deux tiers des communes des DOM auraient au total des attributions moins élevées qu'aujourd'hui.

L'extension du droit commun des dotations de péréquation aux DOM a donc été écartée par le CFL comme par le Gouvernement.

b. Le rattrapage progressif des communes d'outre-mer est plus opportun

Ayant écarté l'hypothèse d'étendre le droit commun aux DOM, le CFL a néanmoins souhaité enclencher une « trajectoire de rattrapage sur cinq ans » des montants qui leur sont attribués au titre de la péréquation. Cet objectif correspond aux engagements du Président de la République lors du grand débat national envers les élus ultramarins.

Ce rattrapage doit être péréquateur pour « concentrer l'effort sur les communes les plus pauvres et assumant le plus de charges, pour tenir compte notamment des fonctions de centralité exercées par les grandes villes. » Ce système demeurerait dérogatoire par rapport au droit commun.

(1) Séance du 9 juillet 2019.

(2) C'est-à-dire en les intégrant au sein des enveloppes nationales et en leur appliquant les critères de métropole.

C. LE « PACTE DE STABILITÉ » DES COMMUNES NOUVELLES

1. Le Pacte de stabilité pour les communes nouvelles

La création de communes nouvelles n'a pas vocation à être décidée pour des raisons purement financières.

Néanmoins, le législateur a estimé que les communes ne devaient pas non plus être dissuadées de se regrouper dans une commune nouvelle pour des motifs financiers.

Il a ainsi prévu plusieurs incitations relatives à la DGF qui constituent ce qu'il est convenu de désigner comme le « Pacte de stabilité financière des communes nouvelles ». L'objectif de ces dispositions est d'assurer une **continuité financière** aux communes qui se regroupent pour former une commune nouvelle.

Selon l'exposé des motifs de l'article, ces incitations « ont contribué à un mouvement de fusions de communes ». L'évaluation préalable note que la France compte 35 056 communes au 1^{er} janvier 2019, contre 36 758 cinq ans plus tôt.

632 communes nouvelles ont été créées en 2019 ⁽¹⁾. Pour 2020, il ne peut être procédé à un redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant les élections ⁽²⁾, ce qui interdit donc la création de communes nouvelles entre mars 2019 et mars 2020. Les usages républicains proscrivent par ailleurs la modification d'une circonscription électorale moins de trois mois avant les élections.

L'état actuel du droit en matière d'incitations financières à la création de communes nouvelles est complexe et varie selon la date de création de la commune nouvelle.

● **Actuellement, une commune nouvelle créée entre le 2 janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2021 bénéficie ⁽³⁾ :**

– la première année, d'une garantie de **dotation forfaitaire** minorée ou majorée en fonction de l'évolution de la population ;

– au cours des trois premières années suivant la création, si elle regroupe une population inférieure ou égale à 150 000 habitants, d'une garantie de dotation forfaitaire égale à la somme des attributions des anciennes communes de l'année précédente ;

– au cours des trois premières années, si elle regroupe une population inférieure ou égale à 30 000 habitants, d'une **majoration supplémentaire de 5 % de la dotation forfaitaire** telle qu'elle résulte des garanties précédentes.

(1) Bulletin d'information statistique de la DGCL du 30 mars 2019.

(2) En application de l'article 7 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990.

(3) Article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales.

– au cours des trois premières années, si elle regroupe une population inférieure ou égale à 150 000 habitants, de **garanties de DNP, de DSU et de DSR** au moins égales aux attributions des anciennes communes ⁽¹⁾.

• Lorsqu'elle regroupe toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, la commune nouvelle perçoit en outre ⁽²⁾ :

– **une part « compensation »** calculée en application des modalités prévues pour la dotation de compensation des EPCI ⁽³⁾ ;

– si elle regroupe 150 000 habitants ou moins, pendant les trois premières années, une garantie de part « compensation » au moins égale aux dotations de compensation perçues l'année précédant la création de la commune nouvelle ;

– au sein de sa dotation forfaitaire, une **dotation de consolidation** égale à la dotation d'intercommunalité qui aurait été perçue par les EPCI en l'absence de création de la commune nouvelle ;

– pour celles de 150 000 habitants ou moins, pendant les trois premières années, une garantie de dotation de consolidation au moins égale à la somme des montants de la dotation d'intercommunalité perçue par les anciens EPCI l'année précédente.

2. Le pacte de stabilité se caractérise par sa complexité et par une certaine instabilité dans le temps

La loi de finances pour 2018 avait déjà relevé, contre l'avis du rapporteur spécial, de 10 000 à 150 000 habitants le seuil maximal pour la garantie et la majoration de dotation forfaitaire et pour la garantie de DNP, DSU et DSR. Elle avait également supprimé le seuil minimal de 1 000 habitants pour accéder à cette majoration.

Par ailleurs, c'est à l'initiative du Sénat que le Pacte de stabilité financière a été reconduit, dans **la loi de finances pour 2019**, pour les communes nouvelles créées après le 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

Le Sénat avait en outre proposé plusieurs modifications, dont certaines ont été adoptées par l'Assemblée nationale :

– l'abaissement à 30 000 habitants du seuil maximal de population pour bénéficier de la majoration de 5 % de la dotation forfaitaire ;

– le relèvement de 15 000 à 150 000 habitants du seuil maximal de population pour qu'une commune nouvelle rassemblant les communes membres du même EPCI puisse bénéficier des garanties de part « compensation » et de dotation de consolidation.

(1) Article L. 2113-22 du même code.

(2) Article L. 2113-20 du même code, précité.

(3) Minoration du montant de TASCOM perçu par l'État en 2010 et écrêtement éventuel par le CFL pour financer la progression de la dotation d'intercommunalité.

En revanche, l'Assemblée nationale est revenue sur la garantie, introduite par le Sénat, de sortie « en sifflet » de la DSR sur trois ans pour les communes nouvelles qui n'étaient plus éligibles à la DSR ou ne bénéficiaient plus d'une garantie de cette dotation.

L'évaluation préalable relève que « le droit applicable aux communes nouvelles a connu de nombreuses modifications [...] les communes nouvelles ont bénéficié des incitations financières dans des conditions différentes en fonction de leur année de création ».

Par ailleurs, depuis la loi du 1^{er} août 2019 ⁽¹⁾, une commune nouvelle regroupant l'ensemble des communes membres d'un EPCI peut ne pas adhérer à un autre EPCI. Or, « le droit actuel ne permet pas de calculer de manière satisfaisante la DGF de ce nouveau type de communes (dites communes-communautés). »

Enfin, la majoration supplémentaire de 5 % de la dotation forfaitaire entraîne de fortes divergences sur les montants et crée des effets d'aubaine. En effet, la majoration dépend du montant initial de dotation forfaitaire, qui résulte en grande partie de la consolidation de composantes figées et non du niveau actuel de ressources et de charges de la commune.

À titre d'exemple, la commune des Belleville (Savoie) a perçu un bonus de 18 euros par habitant en 2019, alors que les communes de Valgelon-la-Rochette (Savoie), Airvault (Deux-Sèvres) et Roquetaillade-et-Conilhac (Aude) ont perçu des bonus s'élevant respectivement à 29 centimes, 85 centimes et 90 centimes d'euros par habitant.

Le cadre financier qui entoure la création des communes est donc à la fois complexe, instable et incomplet.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA POURSUITE DE LA PÉRÉQUATION

1. La hausse de la DGF

Le présent article prolonge l'effort consenti l'année dernière sur la péréquation verticale : la DSU et la DSR sont chacune augmentées de 90 millions d'euros (**alinéa 35**). Il procède également à un « toilettage » en supprimant les dispositions relatives aux hausses de DSU et DSR des années écoulées (**alinéa 34**).

(1) Loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

Il n'est plus nécessaire d'augmenter autant la DSR et la DSU que pendant les années d'application de la CRFP (2014-2017), mais **la hausse demeure importante**.

Par ailleurs, **l'alinéa 85** prévoit qu'une partie de la DGF du bloc communal abondera à hauteur de 1,5 million d'euros en 2020, le fonds d'aide au logement d'urgence (FARU). Cet abondement n'a pas d'effet sur les autres bénéficiaires de la DGF dès lors que la DGF totale a été augmentée en conséquence ⁽¹⁾.

Les **alinéas 54 et 55** reconduisent le montant de la **DGF des départements** pour 2020. La dotation de péréquation des départements est majorée, comme l'année dernière, de 10 millions d'euros (**alinéas 61 et 62**) et financé par l'écrêtement de leur dotation forfaitaire.

2. L'ajustement de la dotation d'intercommunalité

L'article 78 procède à deux ajustements sur la dotation d'intercommunalité.

a. La réalimentation de dotation

La hausse de la dotation d'intercommunalité est annuelle depuis la loi de finances pour 2019 (30 millions d'euros) et s'appliquera donc pour 2020.

En premier lieu, il inclut dans la réalimentation de dotation prévue en loi de finances pour 2019 37 EPCI qui en avaient été exclus du fait de leurs ressources fiscales élevées ⁽²⁾. Parmi ceux-ci, l'évaluation préalable précise que 28 avaient une dotation nulle, et 9 une dotation « très faible ».

Toutefois, cette situation serait très défavorable à l'EPCI qui verrait néanmoins son potentiel fiscal diminuer fortement à compter de 2020. N'ayant pas bénéficié de la réalimentation en 2019, sa dotation d'intercommunalité serait bien moins dynamique que les autres, du fait de l'application du « plafond » de hausse annuelle de 10 %.

Afin d'éviter « une rupture du principe d'égalité entre collectivités territoriales », le Gouvernement propose donc de l'appliquer pour l'avenir à chaque EPCI qui a perçu, l'année précédant l'année de répartition, une dotation d'intercommunalité inférieure à 5 euros par habitant (**alinéa 65 à 67**). Un EPCI ne peut cependant bénéficier qu'une fois de cette réalimentation (**alinéa 68**).

(1) On se reportera au commentaire de l'article 21, qui fixe le montant de la DGF, pour une des détails sur ce point.

(2) En application du III de l'article L. 5211-28, ce sont les établissements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur en 2019 au double du potentiel fiscal par habitant moyen des établissements appartenant à la même catégorie.

D'après les informations transmises aux rapporteurs, le coût serait très modique.

b. Le report de la prise en compte de la redevance d'assainissement dans le CIF des communautés de communes

Le Gouvernement souhaite réaligner les dispositions de calcul de la DGF sur les règles de compétences. Or, la loi ne rend obligatoire le transfert de la compétence d'assainissement aux communautés de communes qu'à compter de 2026. L'article 78 propose en conséquence de reporter à la même date la prise en compte de la redevance correspondante dans le CIF (**alinéa 84**).

Le Gouvernement estime ainsi, selon l'évaluation préalable, que « les communautés de communes seront donc traitées de la même manière que les autres catégories d'EPCI, tout en disposant d'un temps complémentaire pour préparer de la manière la plus pertinente la prise de la compétence. »

3. La répartition intercommunale de la DGF

Le Gouvernement considère qu'un **besoin de modulation des attributions individuelles de DGF existe au niveau local**, notamment du fait de la présence de parts « figées » de dotation, « n'ayant plus de lien avec la réalité des territoires ou l'impossibilité de prendre en compte certains critères, trop spécifiques à un territoire donné. »

Prenant acte de **l'échec du dispositif prévu par la loi RCT⁽¹⁾ de 2010 pour y répondre**, il propose « de compléter les dispositions actuelles par une procédure de mise en commun **d'ampleur plus modeste** ».

L'article 78 ajoute ainsi au dispositif existant la faculté pour l'organe délibérant d'un EPCI de **proposer à l'ensemble des communes membres une mise en commun de tout ou partie de leurs attributions de DGF**. Les sommes concernées seraient alors reversées dans leur intégralité aux communes membres, « dans un objectif de solidarité et de cohésion des territoires ». La répartition sera opérée en fonction de critères de ressources et de charges « **librement choisis** » (**alinéa 74**). L'évaluation préalable cite, à titre d'exemples, le coût des équipements publics, le dynamisme démographique et les charges de centralité.

L'organe délibérant, par une délibération à la majorité qualifiée (**alinéa 75**) propose cette répartition aux communes, qui ont deux mois pour l'approuver (**alinéa 76**). À défaut d'approbation dans ce délai, elle est présumée rejetée.

L'ensemble des communes doit consentir à la proposition pour qu'elle soit mise en œuvre (**alinéa 77**).

(1) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, précitée.

L’ampleur de la redistribution est en outre encadrée : la différence entre le montant initial des attributions de DGF concernées et l’attribution qui résulte de la délibération de l’EPCI « ne peut être supérieure à 1 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de la commune. »

Si la proposition est adoptée, la répartition est opérée par une seconde délibération de l’organe délibérant, cette fois à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (**alinéa 78**).

Il est enfin précisé que ces modulations locales de répartition de la DGF communale « n’ont pas d’impact » sur le calcul de la DGF pour les années suivantes (**alinéa 79**).

Les modalités de mise en œuvre de ces dispositions seront précisées par un décret en Conseil d’État (**alinéa 80**).

Ce dispositif apparaît donc **plus maniable que celui prévu par le droit existant**, à plusieurs titres :

– il ne porte pas nécessairement sur la totalité de la DGF des communes membres ;

– les critères de répartition de la DGF mise en commun sont fixés librement, au niveau local, plutôt que par la loi.

En outre, il est **sécurisant pour les communes**, dans la mesure où la redistribution est plafonnée par rapport aux recettes réelles de fonctionnement.

B. LA RÉFORME DE LA DGF DES COMMUNES D’OUTRE-MER

1. La rénovation de la DACOM

Le Gouvernement propose donc d’augmenter la DACOM tout en modifiant les critères de répartition. L’objectif est « d’engager une **trajectoire d’alignement progressive**, tant sur le montant de l’enveloppe que sur les attributions individuelles, tout en conservant une sous-enveloppe spécifique autorisant le recours à des critères différents pour les communes des DOM des critères utilisés en métropole. »

L’alinéa 39 prévoit que la péréquation au bénéfice des communes d’outre-mer restera déterminée par l’application d’une **quote-part** à la DSU, la DSR et la DNP. La quote-part reste calculée en appliquant à la somme des dotations le rapport entre la population des communes d’outre-mer et celle de l’ensemble des communes. Elle est néanmoins **majorée à 40 % pour 2020** (**alinéa 40**). Celle au profit des communes de Guyane reste majorée de 1,5 million d’euros (**alinéa 42**). Cette quote-part devrait s’élever en 2020, selon l’évaluation préalable, à **278 millions d’euros**.

Cette quote-part est composée :

– d’une **dotation d’aménagement** des communes d’outre-mer (**DOM et COM**) ;

– d’une **dotation de péréquation** des communes des **seuls DOM**.

• La dotation d’aménagement se décompose en :

– une enveloppe pour les communes des **DOM**, qui correspond aux montants versés en 2019 (**201 millions d’euros**), répartie selon les critères actuels ;

– une enveloppe pour les communes des **COM**, qui demeure calculée par l’application à la péréquation nationale d’une quote-part majorée de 35 % (**alinéa 43**). Les COM ne sont en effet pas concernés par le « rattrapage ». Les majorations pour les communes de Saint-Pierre (445 000 euros) et Miquelon-Langlade (100 000 euros) sont reconduites. Cette enveloppe s’élèvera pour 2020, selon l’évaluation préalable, à **60 millions d’euros**.

• Les communes des DOM vont donc percevoir également une **dotation de péréquation (alinéa 44)**. Elle correspond à la différence entre la quote-part totale et la dotation d’aménagement exposée ci-dessus.

Pour 2020, cette différence s’élèvera à **17 millions d’euros**. Selon l’évaluation préalable, cette dotation de péréquation « correspond à la dynamique de dotation en faveur des communes des DOM »

Elle est répartie en fonction de la population multipliée par un indice synthétique qui intègre des critères de ressources et de charges (**alinéas 45 à 48**) :

– rapport entre potentiel financier par habitant de l’ensemble des communes des DOM et celui de la commune, qui prendra en compte les montants perçus au titre de l’octroi de mer ;

– et le rapport entre le revenu par habitant moyen de l’ensemble des communes des DOM et celui de la commune.

Le premier critère compte pour 80 % et le deuxième pour 20 % de l’indice synthétique.

Le mécanisme est assorti d’une **garantie sécurisante pour les communes des DOM** : chacune ne peut percevoir un montant total de dotation d’aménagement et de dotation de péréquation inférieur au montant perçu en 2019 au titre de la DACOM (**alinéa 49**). La dotation de péréquation servira le cas échéant de « variable d’ajustement ».

Un décret en Conseil d’État précisera la mise en œuvre de ces dispositions (**alinéa 50**).

Le Gouvernement précise enfin dans l'évaluation préalable de l'article que cette réforme « devra s'inscrire dans le cadre des travaux de la mission parlementaire nommée en juin 2019 et chargée d'examiner les finances locales en outre-mer » conduite par le rapporteur spécial ⁽¹⁾.

Ses conclusions seront prises en compte par le Gouvernement pour établir un dispositif d'ensemble (péréquation et mesures d'accompagnement) sur les prochaines années.

2. La dotation forfaitaire des départements et les conséquences financières de la recentralisation du revenu de solidarité active

Par ailleurs, la loi de finances pour 2019 a opéré la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) pour la Guyane et le Département de Mayotte. Le législateur a prévu que cette recentralisation soit neutre budgétairement pour l'État. Les recettes de compensation perçues par Mayotte en 2017 avaient cependant été inférieures aux dépenses engagées par la collectivité pour assurer cette compétence. La loi de finances pour 2019 a donc minoré la dotation forfaitaire de cette collectivité. Elle s'élevait à 21 619 817 euros et a été minorée de 5 844 335 euros.

L'article 25 du présent projet de loi de finances opère la même recentralisation du RSA, mais également du revenu de solidarité (RSO) pour le département de La Réunion.

Afin de neutraliser le coût pour l'État de cette recentralisation, l'article 78 du présent projet de loi de finances prévoit donc, parmi d'autres mesures ⁽²⁾, une réfaction de la dotation forfaitaire de La Réunion. La minoration aboutit à une dotation forfaitaire nulle en 2020 (**alinéas 59 et 60**). La dotation de compensation de La Réunion est également minorée (**alinéas 63 et 64**).

L'article reconduit également pour 2020 la minoration de la dotation forfaitaire de Mayotte (**alinéa 58**).

C. UN CADRE FINANCIER PLUS LISIBLE ET PLUS STABLE POUR LES COMMUNES NOUVELLES

L'objectif du Gouvernement est de donner aux communes « une meilleure visibilité et une meilleure prévisibilité, afin que les nouvelles équipes municipales puissent, si elles le souhaitent élaborer des projets de fusion sereinement ».

Il propose pour cela un « nouveau pacte financier » destiné aux communes nouvelles qui se créeraient à partir du prochain mandat municipal.

(1) Décret du 19 juin 2019 chargeant M. Jean-René Cazeneuve d'une mission temporaire ayant pour objet les finances des collectivités locales en outre-mer. Cette mission est menée avec le sénateur M. Georges Patient.

(2) On se reportera au commentaire de l'article 25 pour une présentation de ces mesures.

L'article procède à un « toilettage » du droit existant en supprimant les dispositions relatives aux communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2017 et qui n'auront donc plus d'effet en 2020 (**alinéas 1 à 5, alinéa 11, 14, 17 et 24**).

Des dispositions obsolètes relatives aux « majorations de subventions accordées aux communes fusionnées » sont abrogées (**alinéa 51**).

● La garantie, la première année, de dotation forfaitaire minorée ou majorée en fonction de l'évolution de la population est maintenue pour les communes nouvelles qui viendraient à se créer.

● **Sont pérennisées, dans les mêmes conditions que le droit existant :**

– la garantie de dotation forfaitaire (**alinéas 6 et 8**) ;

– la majoration de dotation forfaitaire (**alinéa 12**) ;

– et la garantie sur les dotations de péréquation (**alinéas 25 à 27**).

Le maintien du plafond de 150 000 habitants est maintenu afin de permettre la réunion de plusieurs communes autour d'une agglomération de taille moyenne.

● La garantie spécifique de DSR pour les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019 est prolongée, pour les communes qui en ont bénéficié, jusqu'en 2022 inclus (**alinéas 26 et 27**). Les communes nouvelles créées en 2017 pourront donc avoir une garantie de DSR d'une durée totale de cinq ans.

● S'agissant d'une commune nouvelle qui regrouperait toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI :

– elle intégrera, dans sa garantie de dotation forfaitaire de trois ans, la dotation de compensation perçue les anciens EPCI (**alinéa 9**) ;

– elle percevra, la première année qui suit sa création et les années suivantes, une « dotation de compétences intercommunales » égale à la somme des montants de dotation d'intercommunalité perçue par les anciens EPCI l'année précédant la création (**alinéa 20**). Les anciennes dotations d'intercommunalité sont donc « cristallisées » dans une dotation de compétences intercommunale pour la commune nouvelle tant qu'elle reste isolée et ne rejoint pas un nouvel EPCI.

Cette dotation de compétences intercommunales est prise en compte pour l'application de la réalimentation, des garanties et du plafonnement de dotation d'intercommunalité (**alinéas 69 et 70**). **L'alinéa 32** l'inclut dans la dotation d'aménagement (qui regroupe la DSU, la DSR et la DNP).

Enfin, il est précisé que les « communes-communautés » sont incluses dans le champ de la reconduction des prélèvements déjà opérés les années précédentes sur la dotation d'intercommunalité au titre de la CRFP (**alinéas 82 et 83**).

Les rapporteurs sont favorables à ce cadre unique, clair et stable pour les communes nouvelles. La limitation à trois ans des garanties financières permet de favoriser la transition. À l'issue de cette durée, la commune nouvelle est ensuite considérée comme une commune de droit commun pour le calcul de ses dotations.

Ces mesures sont financées au sein de la DGF selon les modalités de droit commun.

Ce projet est accueilli favorablement par les représentants des communes.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 24 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales. Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, **non modifiés**.*

Elle a également adopté l'article 77 rattaché, après avoir adopté un amendement CF650 visant à la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement évaluant, pour les différentes catégories de collectivités, l'impact des restrictions d'assiette d'éligibilité au fonds de compensation pour la TVA qu'induit l'automatisation.

Elle a ensuite adopté l'article 78 rattaché.

Elle a poursuivi, suivant les avis favorables des rapporteurs spéciaux, par l'adoption de plusieurs amendements portant article additionnel après l'article 78.

L'amendement CF839 modifie les modalités d'encadrement des variations annuelles des enveloppes départementales de la dotation pour l'équipement des territoires ruraux (DETR) de manière à répartir de manière plus équitable le reliquat de dotation.

L'amendement CF840 transforme la dotation « Natura 2000 » en une dotation de protection de la biodiversité élargie aux communes de moins de 10 000 habitants dont le territoire comporte un cœur de parc national ou un parc naturel marin et qui satisfont des conditions de potentiel fiscal par habitant.

L'amendement CF664 porte de 330 à 350 millions d'euros le montant des ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF).

L'amendement CF997 vise à exclure de la liste des communes pouvant bénéficier de la DETR les communes de plus de 2 000 habitants membres d'une métropole de droit commun, de la métropole Aix-Marseille-Provence, de la métropole du Grand Paris ou de la métropole de Lyon.

L'amendement CF803 tend à maintenir pour l'année 2020 le reversement de la dotation d'intercommunalité dans la dotation d'équilibre versée par la métropole du Grand Paris (MGP) aux établissements publics territoriaux (EPT) et à reconduire la suspension du versement de la dotation de soutien à l'investissement territorial par la MGP aux EPT.

L'amendement CF810 vise, d'une part, à la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur le coefficient logarithmique utilisé pour calculer le potentiel financier agrégé et le potentiel fiscal et, d'autre part et, à renforcer l'information du Parlement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée dans la présente loi de finances sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation.

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a enfin adopté les crédits du compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales, **non modifiés**.*

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920019.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Villes et banlieues : M. Marc Goua, maire de Trélazé

France urbaine : Mme Léah Chambord, conseillère finances et fiscalité, M. Franck Claeyss, directeur économie et finances territoriales, et Mme Éloïse Foucault, responsable des relations institutionnelles

Assemblée des communautés de France (ACDF) : M. Gabriel Baulieu, vice-président de la communauté du Grand Besançon (Bourgogne-Franche-Comté) et administrateur, Mmes Claire Delpech, conseillère finances et fiscalité, Montaine Blonsard, responsable des relations parlementaires, et M. Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF

Association des maires de France (AMF) : M. Antoine Homé, maire de Wittenheim, rapporteur de la commission finances de l'AMF, Mmes Nathalie Brodin, responsable du département finances de l'AMF, Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement, Claire Gekas, conseillère finances locales, MM. Aurélien Philippot, conseiller finances, et Alexandre Huot, conseiller finances intercommunales

Association des départements de France (ADF) : M. Jean-Luc Chenut, président du Département d'Ille-et-Vilaine, Mmes Carine Riou, conseillère Finances, et Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère relations avec le Parlement

Régions de France : M. Jules Nyssen, délégué général, et M. Sébastien Creusot, conseiller finances

Préfecture de Seine-Saint-Denis : M. Jean-Sébastien Lamontagne, secrétaire général de la Préfecture de la Seine-Saint-Denis

Préfecture du Vaucluse (visioconférence) : M. Bertrand Gaume, préfet, et M. Thierry Demaret, secrétaire général

Direction du budget : M. Hugo Le Floc'h, chef du bureau des collectivités locales (SBCL)