

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 24

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

Rapporteurs spéciaux : MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE LES FINANCES LOCALES DANS LE PLF 2014

I. UN BUDGET QUI MET EN ŒUVRE LE « PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ »	7
A. LE « PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ »	7
B. LA BAISSÉ DES DOTATIONS (ART. 24, 30 ET 72)	8
C. LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION (ART. 72 ET 73)	8
D. L'ATTRIBUTION DE NOUVELLES RESSOURCES AUX COLLECTIVITÉS (ART. 25, 26 ET 58)	9
E. LA RÉVISION DE LA BASE MINIMUM DE CFE (ART. 57)	10
II. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2014	12

DEUXIÈME PARTIE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	15
I. DES AJUSTEMENTS À LA MARGE DES TROIS PREMIERS PROGRAMMES	16
A. LE PROGRAMME 119 : CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES	16
B. LE PROGRAMME 120 : CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS	17
C. LE PROGRAMME 121 : CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS	18
II. LE PROGRAMME 122 : UNE MARGE DE MANŒUVRE PLUS IMPORTANTE LAISSÉE AU RESPONSABLE DE PROGRAMME	18
A. LES AIDES EXCEPTIONNELLES	18
B. LES MOYENS ET LES RÉSULTATS DE LA DGCL	19
C. LES AUTRES COMPENSATIONS	20
D. LE TRANSFERT SUR LA MISSION « OUTRE-MER » DE LA DOTATION SPÉCIALE DE CONSTRUCTION ET D'ÉQUIPEMENT DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES VERSÉE À MAYOTTE	20

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	21
• ARTICLE 72 (Art. L. 2334-1, L. 2334-7, L. 2334-7-3 [nouveau], L. 2334-13, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 4232-7, L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales)	
Répartition de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et accroissement de la péréquation	21
• ARTICLE 72 bis (nouveau) (Art. L. 2113-23 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Garantie sur trois ans de la DGF perçue par les communes nouvelles	28
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 72 bis (nouveau) (Art. L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales) Maintien pour les chefs-lieux de canton de cette qualité pour le calcul de la dotation de solidarité rurale (DSR)	30
• ARTICLE 73 (Art. L. 2336-3, L.2336-5 et L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales) Modification des critères de prélèvement et de reversement au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)	31
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 73 (nouveau) (Art. L. 3334-6-1, L. 334-7, L. 3334-10, L. 3334-16-2, L. 3335-1 et L. 3335-2 du code général des collectivités territoriales) Moratoire sur l'utilisation du nouveau potentiel financier	52
• ARTICLE 73 bis (nouveau) Mise en place d'un fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France	54
• ARTICLE 74 (Art. L. 2564-27 du code général des collectivités territoriales) Pérennisation de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte	60
• ARTICLE 74 bis (nouveau) (Art. L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales) Intégration du versement de transport (VT) dans le coefficient d'intégration fiscale (CIF)	63

TROISIÈME PARTIE
LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. LE PROGRAMME 832 « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE »	68
A. SEULE UNE DES QUATRE ACTIONS DU PROGRAMME EST DOTÉE	68
B. L'EFFACEMENT DE LA DETTE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	69
II. LE PROGRAMME 833 « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES »	69
A. LA CRÉATION DE DEUX NOUVELLES ACTIONS CORRESPONDANT À LA MISE EN ŒUVRE DU « PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ »	70
B. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS RELATIFS AUX AVANCES DES IMPOSITIONS LOCALES	71
C. UNE STABILISATION DE LA COMPENSATION FINANCIÈRE DU RMI/RSA PAR LA TIPP/TICPE.....	71
D. UNE AMÉLIORATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	72
EXAMEN EN COMMISSION	73

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES..... 93

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 111

PREMIÈRE PARTIE LES FINANCES LOCALES DANS LE PLF 2014

I. UN BUDGET QUI MET EN ŒUVRE LE « PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ »

A. LE « PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ »

L'article 13 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a prévu une stabilisation de « l'enveloppe normée » des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013, puis une diminution de 750 millions d'euros en 2014 et de 750 millions d'euros supplémentaires en 2015. Début 2013, afin de financer notamment le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), le Gouvernement a annoncé le doublement de l'effort demandé aux collectivités, porté de 750 millions d'euros en 2014 puis en 2015, à 1,5 milliard d'euros chacune de ces années, sans qu'il soit précisé que cette réduction supplémentaire doive se faire à l'intérieur de l'enveloppe normée.

Dès mars 2013, soit plus de six mois avant l'adoption du présent projet de loi de finances pour 2014 par le Conseil des ministres, le Gouvernement a engagé une **grande concertation des élus locaux et des parlementaires**.

La première conférence des finances locales, qui s'est tenue le 12 mars 2013, a lancé six chantiers en vue de la préparation du PLF 2014 :

- la répartition des efforts d'économies entre les niveaux de collectivités territoriales ;
- l'évaluation des dépenses contraintes ;
- l'évolution des ressources des différents niveaux de collectivités ;
- la péréquation ;
- l'accès au crédit ;
- l'avenir de la contractualisation entre l'État et les régions.

Le comité des finances locales (CFL) s'est vu confier la responsabilité de mener la réflexion sur ces six chantiers, à travers la mise en place de deux groupes de travail, et dès le mois d'avril, votre commission des finances a organisé une audition d'André Laignel, président du CFL, et de Serge Morvan, directeur général des collectivités locales.

À l'issue de neuf réunions des groupes de travail, le CFL a pu, en formation plénière, parvenir à un accord le 25 juin dernier, sur l'ensemble de ces chantiers.

Enfin, la seconde conférence des finances locales, le 16 juillet 2013, a permis la **conclusion d'un « pacte de confiance et de responsabilité » entre l'État et les collectivités territoriales**, reprenant, pour l'essentiel, les propositions du CFL.

Le lendemain, votre commission des finances a entendu la ministre déléguée chargée de la décentralisation, Anne-Marie Escoffier ainsi que le président du CFL, André Laignel, pour présenter et débattre de ce « pacte de confiance et de responsabilité ».

B. LA BAISSÉ DES DOTATIONS (ART. 24, 30 ET 72)

L'accord intervenu au CFL a permis de déterminer les modalités de répartition de la baisse des dotations pour 2014. Ainsi, le CFL a souhaité que la contribution de chaque bloc de collectivités soit calculée en pourcentage de leurs recettes totales.

Il précise également que, à l'intérieur du bloc communal, cette répartition serait faite au prorata des recettes réelles de fonctionnement, que pour les départements, la baisse serait modulée « *dans une logique de péréquation* », et que, pour les régions, la baisse serait répartie au prorata des recettes réelles et « *que les spécificités des régions d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Corse [seraient] prises en compte* ».

Le « pacte de confiance et de responsabilité » reprend ces orientations, à l'exception de la référence à la collectivité territoriale de Corse.

L'article 24 du présent projet de loi de finances prévoit une diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 1,5 milliard d'euros¹, l'article 30 inscrit le montant de la DGF dans l'évaluation des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales et l'article 72, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », prévoit les modalités de répartition de cet effort entre collectivités.

C. LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION (ART. 72 ET 73)

Le CFL a également souhaité que la péréquation augmente, « *afin de limiter l'impact de la baisse des dotations pour les collectivités les plus pauvres* ».

¹ La diminution nette de la DGF en 2014 est de 1 381 871 euros. Voir le commentaire de l'article 24 figurant dans le tome II du rapport général, pour plus de précisions.

S'agissant de la péréquation verticale, il a proposé qu'elle progresse des mêmes montants qu'en 2012, soit pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale une hausse de 60 millions d'euros, pour la dotation de solidarité rurale une augmentation de 39 millions d'euros et pour la dotation nationale de péréquation et la dotation de péréquation des départements, une hausse de 10 millions d'euros chacune.

Enfin, concernant la péréquation horizontale, le CFL a proposé de maintenir la progression prévue du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du fonds de solidarité de la région d'Île-de-France (FSRIF), de relever de 20 % à 25 % la pondération du critère du revenu par habitant pour le calcul du prélèvement au titre du FPIC et de relever le plafond appliqué aux prélèvements FPIC et FSRIF de 11 % à 13 %.

Le « pacte de confiance et de responsabilité » a repris ces principes, pour les modifications apportées à la péréquation horizontale, sans préciser de chiffre.

D. L'ATTRIBUTION DE NOUVELLES RESSOURCES AUX COLLECTIVITÉS (ART. 25, 26 ET 58)

Le « pacte de confiance et de responsabilité » prévoit l'attribution de nouvelles ressources aux départements, dans le prolongement du groupe de travail État-Départements sur le financement pérenne des allocations de solidarité.

L'article 26 du présent projet de loi de finances propose de leur attribuer les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties, soit un montant évalué à 830 millions d'euros en 2014.

Cette ressource est répartie entre les départements selon les modalités suivantes : une première part « compensation » vise à réduire le reste à charge supporté par chaque département au titre du versement des trois allocations de solidarité (revenu de solidarité active, allocation personnalité pour l'autonomie et prestation de compensation du handicap) ; la seconde part est répartie de façon péréquée, en fonction d'un indice synthétique faisant intervenir le revenu par habitant et le nombre de bénéficiaires des trois allocations précitées.

L'article 58 prévoit pour sa part la possibilité pour les départements le souhaitant de relever de 3,8 % à 4,5 % le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Si tous les départements choisissaient de relever leur taux, le produit des DMTO pourrait être majoré d'un montant de l'ordre de 1,3 milliard d'euros.

Ces dispositions ne sont pas rattachées à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Néanmoins, à titre personnel, vos rapporteurs spéciaux estiment que cette solution constituerait une sorte de « double

peine » : les départements les plus en difficulté seront conduits à relever le taux des DMTO sur leur territoire, alourdissant ainsi les prélèvements pesant sur leurs habitants, alors même qu'ils disposent le plus souvent de bases assez faibles. Aussi, une telle hausse du taux des DMTO ne leur permettrait pas de bénéficier d'une recette significative, susceptible de répondre aux besoins de ces départements. Leur préférence irait donc à un système de prélèvement sur le produit de DMTO de l'ensemble des départements, réparti ensuite selon des critères péréquateurs, permettant de prendre en compte la situation financière réelle des départements.

Votre rapporteur spécial Pierre Jarlier suggère que le prélèvement lui-même soit « péréqué » : il serait possible de s'inspirer du FPIC, dont le prélèvement comme le reversement prennent en compte des critères de ressources et de charges. Un tel dispositif permettrait de préserver les départements les plus fragiles.

S'agissant des régions, le « pacte de confiance et de responsabilité » prévoyait également que « *la dotation globale de décentralisation (DGD) formation professionnelle sera remplacée à hauteur des deux tiers par une ressource dynamique* ». Cet engagement est mis en œuvre par l'article 25 du présent projet de loi de finances, qui prévoit que 901 millions d'euros de crédits budgétaires (correspondant à la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle », hors indemnité compensatrice forfaitaire) sont remplacés par des frais de gestion dynamiques (pour les deux tiers du montant) et une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour le tiers restant.

Enfin, le « pacte de confiance et de responsabilité » prévoit une réforme de la taxe d'apprentissage, mise en œuvre par l'article 77 du présent projet de loi.

E. LA RÉVISION DE LA BASE MINIMUM DE CFE (ART. 57)

Le présent projet de loi de finances propose d'augmenter la progressivité de la cotisation minimum de CFE en fonction du chiffre d'affaires. Les collectivités peuvent actuellement fixer un montant différent pour chacune des trois tranches prévues. Le nombre de ces tranches serait porté à six, conformément au tableau ci-dessous.

Évolution de la base minimum de CFE

Chiffre d'affaire	Base minimum (droit existant)	Base minimum (PLF 2014)
Inférieur ou égal à 10 000 euros	Entre 210 et 2 101 euros	Entre 210 et 500 euros
Supérieur à 10 000 euros et inférieur ou égal à 32 600 euros		Entre 210 et 1 000 euros
Supérieur à 32 600 euros et inférieur ou égal à 100 000 euros	Entre 210 et 4 084 euros	Entre 210 et 2 100 euros
Supérieur à 100 000 euros et inférieur ou égal à 250 000 euros		Entre 210 et 3 500 euros
Supérieur à 250 000 euros et inférieur ou égal à 500 000 euros	Entre 210 et 6 209 euros	Entre 210 et 5 000 euros
Supérieur à 500 000 euros		Entre 210 et 6 500 euros

Source : commission des finances du Sénat

Les collectivités auront la possibilité de réduire par deux les montants des bornes des six tranches de chiffre d'affaires, pour les titulaires de bénéficiers non commerciaux (BNC).

Cet article n'est pas non plus rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». **Vos rapporteurs spéciaux souhaitent néanmoins préciser, à titre personnel, qu'ils sont favorables à ce que l'adoption de ce nouveau barème n'entraîne pas une perte de recettes pour les collectivités.** Un relèvement du plafond de chaque tranche de façon à ce qu'il coïncide avec les plafonds actuellement en vigueur pourrait être envisagé. **Ils rappellent que la cotisation minimum de CFE représente 20 % du produit de cette imposition¹.**

¹ D'après l'Assemblée des communautés de France.

II. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2014

Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (PLF 2014)

N.B. En grisé, les dotations en tout ou partie variables d'ajustement.

(en millions d'euros en AE)

Enveloppe normée	Prélèvements sur recettes (PSR)	Dotations globale de fonctionnement	41 124
		Dotations spéciale pour le logement des instituteurs	21
		Dotations élu local	65
		Collectivité territoriale de Corse et départements de Corse	41
		Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500
		Dotations départementale d'équipement des collèges	326
		Dotations régionale d'équipement scolaire	661
		Fonds de solidarité des CT touchées par des catastrophes naturelles	10
		Dotations globale de construction et d'équipement scolaire	3
		Dotations de compensation des pertes de base de la TP et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	25
		Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 773
		Dotations unique des compensations spécifiques à la TP (DUCSTP)	316
		Dotations pour transfert de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	788
		Dotations de compensation de la taxe sur les logements vacants	4
		Dotations de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	55
		Sous-total Prélèvements sur recettes	44 711
	Mission RCT	Dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)	616
		Dotations globale d'équipement des départements	224
		Dotations générale de décentralisation	1 542
		Dotations de développement urbain	75
Dotations pour les titres sécurisés		19	
Dotations outre-mer		144	
Subventions diverses		3	
Sous-total Mission RCT (hors crédits DGCL)		2 623	
Sous-Total Enveloppe normée		47 334	
PSR hors enveloppe	Dotations de compensation de la réforme de la TP (DCRTP)	3 429	
	Dotations de garantie des reversements des FDPTP	430	
	Dotations de compensation des produits syndicaux fiscalisés	1	
	Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)	5 758	
Sous-total Concours de l'État		56 952	
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux CT des autres ministères		2 398	
Programme d'investissements d'avenir		200	
Subventions pour travaux divers d'intérêt local		17	
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs		9 744	
Produit des amendes de police de la circulation et des radars		680	
Fonds emprunts structurés		50	
Sous-total Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée		70 040	
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle)		28 916	
Financement budgétaire de la formation professionnelle		1 756	
TOTAL		100 713	

Évolutions et montants des prélèvements sur recettes bénéficiant à chaque niveau de collectivités

		2010	2011	2012	2013	2014 (PLF)
PSR du bloc communal	DGF	23 580	23 681	23 684	23 782	22 942
	DCRTP		1 218	1 218		
	Dotation de garantie des reversements des FDPTP	419	419	425	430	430
	Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés			40	3	1
	FCTVA (part communale)	4 301	3 771	3 991	N.D.	N.D.
	DSI	28	26	24	22	21
	Compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et de redevance des mines	184	35	59	52	64
	DPEL	65	65	65	65	65
	Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles	15	0	0	10	10
	DUCSTP			447	370	
	Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale		2 296	1 896	N.D.	N.D.
Total PSR du bloc communal		31 511	31 849	N.D.	N.D.	
PSR des départements	DGF	12 188	12 254	12 252	12 258	11 782
	FCTVA (part des départements)	1 238	1 077	1 010	N.D.	N.D.
	DDEC	326	326	326	326	326
	FMDI	500	500	500	500	500
	Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale		902	745	N.D.	N.D.
	DCRTP		1 472	1 472	N.D.	N.D.
	Total PSR des départements		16 531	16 305	N.D.	N.D.
PSR des régions	DGF	5 449	5 449	5 449	5 449	5 265
	FCTVA (part régionale)	620	539	491		
	DRES	661	661	661	661	661
	Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale		177	146	N.D.	N.D.
	DCRTP		678	678	N.D.	N.D.
	Total PSR des régions		7 504	7 425	N.D.	N.D.

N.B. : Les données pour 2013 et 2014 ne sont pas disponibles pour certains PSR.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**DEUXIÈME PARTIE
LA MISSION
« RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES »**

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS
DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

Avec un montant total de crédits de 2,6 milliards d'euros, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que 5,5 % de l'enveloppe normée des concours de l'État et 2,6 % du total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Le plafond des crédits de paiement fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 est respecté.

Les articles rattachés à la mission concernent la répartition, au sein de chaque niveau de collectivités, de la baisse de 1,5 milliard d'euros des dotations de l'État aux collectivités et les modifications des règles de fonctionnement des fonds de péréquation horizontale au sein du bloc communal (Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF).

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 80,6% des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des collectivités » était diffusé dans les délais imposés par l'article 108 de la loi de finances rectificative pour 2007, « soit au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, de l'article du projet de loi de finances de l'année qui évalue les prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales ».

Avec un montant total de crédits de 2,643 milliards d'euros, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que **5,5 % de l'enveloppe normée** des concours de l'État (hors formation professionnelle) et **2,6 % du total des transferts financiers** de l'État aux collectivités territoriales.

Elle est constituée de **quatre programmes** :

- le **programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »** (780 millions d'euros en CP et 840 millions en AE) regroupe les crédits attribués aux communes et à leurs groupements en vue de compenser une partie des charges transférées à ces collectivités, de soutenir l'investissement local et de renforcer la péréquation. À ce titre, il porte les dotations suivantes : dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation forfaitaire titres sécurisés, dotation « régisseurs de police municipale », dotation de développement urbain (DDU) et dotation générale de décentralisation (attribuée aux communes) ;

- le **programme 120 « Concours financiers aux départements »** (494 millions d'euros en CP et en AE) se compose de deux dotations : dotation générale de décentralisation (attribuée aux départements) et dotation globale d'équipement (DGE) des départements ;

- le **programme 121 « Concours financiers aux régions »** (920 millions d'euros en CP et en AE) comprend une seule dotation : la dotation générale de décentralisation (attribuée aux régions) ;

- le **programme 122 « Concours spécifiques et administration »** (399 millions d'euros en CP et 387 millions en AE) dont les crédits diminuent fortement regroupe, d'une part, les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et, d'autre part, les moyens servant à l'administration des programmes de la mission, ainsi que des crédits au titre de compétences transférées concomitamment à plusieurs niveaux de collectivités. Ce même programme porte enfin les dotations en faveur de l'outre-mer.

I. DES AJUSTEMENTS À LA MARGE DES TROIS PREMIERS PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 119 : CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

Le programme 119 comporte deux actions, qui représentent 31 % des autorisations d'engagement de la mission – soit 840,7 millions d'euros –, soit un montant équivalent à celui de l'année précédente.

L'action 01 de ce programme, « Soutien aux projets des communes et groupements de communes », regroupe les crédits de la dotation

d'équipement des territoires ruraux, de la dotation « régisseurs de police municipale », de la dotation forfaitaire titres sécurisés et de la dotation de développement urbain. Ces crédits représentent 84 % des autorisations d'engagement du programme, soit 710,5 millions d'euros.

S'agissant de la dotation de développement urbain (DDU), vos rapporteurs spéciaux s'inquiétaient l'année dernière de la complexité du processus d'attribution des subventions, qui fait intervenir des critères de pré-éligibilité (éligibilité à la DSU, proportion de population en zone urbaine sensible, convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine), des critères d'éligibilité (indice synthétique de ressources et de charges) et encore d'autres critères pour l'attribution de la subvention (respect d'objectifs précis).

Cette complexité peut paraître d'autant plus excessive au vu des sommes en jeu : 75 millions d'euros (AE) pour la DDU, à rapporter aux 1 551 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine, également consacrée au soutien de communes urbaines en difficulté.

Le projet de loi n° 1337 rectifié relatif à la programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit de remplacer, à partir de 2015, la DDU par une nouvelle dotation, la dotation « politique de la ville ».

Les crédits de l'action 02, « Dotation générale de décentralisation », retracent la compensation par l'État de certaines charges et des concours particuliers.

Ces crédits s'élèvent à 130,3 millions d'euros en autorisations d'engagement, **soit un montant identique à celui de l'an passé, le projet de loi de finances reconduisant la non indexation de la DGD.**

B. LE PROGRAMME 120 : CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS

Le programme 120 comporte deux actions, qui représentent 18,7 % des autorisations d'engagement de la mission - soit 493,8 millions d'euros -, en légère hausse par rapport à l'an dernier (+ 1,1 %).

L'action 01 de ce programme, « Aides à l'équipement des départements », comprend la dotation d'équipement des départements (DGE) dont les crédits (224,5 millions d'euros) sont reconduits.

Les crédits de l'action 02, « Dotation générale de décentralisation », s'élèvent à 269,4 millions d'euros, en hausse de 537 371 euros. Comme l'année dernière, cette augmentation, malgré le gel de la DGD, s'explique par **l'ajustement de la dotation globale de compensation (DGC) allouée à Saint-Martin**, qui vise à compenser une partie des charges transférées à cette collectivité - principalement l'ajustement de la compensation du RSA et du transfert des services en charge du logement social et de l'habitat insalubre.

C. LE PROGRAMME 121 : CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS

Enfin, le programme 121, qui représente 34,8 % des autorisations d'engagement de la mission, ne compte qu'une seule action, « Dotation générale de décentralisation » (DGD)

Malgré le gel de la DGD, son montant est majoré de 14,8 millions d'euros, au titre de la compensation des charges résultant de la mise en place de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, de la compensation au titre du transfert initial de compétence relative aux services régionaux ferroviaires de voyageurs (SRV) et du transfert aux régions de la compétence relative à la promotion de la culture scientifique, technique et industrielle.

II. LE PROGRAMME 122 : UNE MARGE DE MANŒUVRE PLUS IMPORTANTE LAISSÉE AU RESPONSABLE DE PROGRAMME

Le programme 122 comprend enfin quatre actions, qui ne représentent que 14,6 % du total des crédits (soit 387 millions d'euros en AE), dont deux ne résultent pas directement de dispositions législatives (compensations de transfert de compétences), laissant donc une relative marge de manœuvre au responsable de programme.

Ces deux actions concernent les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et l'administration des relations avec les collectivités territoriales.

Les crédits diminuent de 5 % entre le PLF 2013 et le PLF 2014, soit 21 millions d'euros. Cette baisse résulte de la baisse des crédits de l'action 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » et de l'action 04 « Dotations Outre-Mer ».

A. LES AIDES EXCEPTIONNELLES

Les crédits de l'action 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » sont susceptibles d'être versés aux collectivités confrontées à des **circonstances exceptionnelles**, notamment à des catastrophes naturelles. C'est sur cette action également que sont inscrits les crédits des **subventions pour travaux divers d'intérêt local**, abondés en cours de débat parlementaire.

Ces crédits sont en **diminution** en 2014 par rapport au PLF 2013, de 39 % en AE et de 41 % en CP. En effet, en 2013, 21,9 millions d'euros de crédits de paiement avaient été ouverts au titre des subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques, « afin de couvrir notamment des engagements liés aux événements antérieurs à 2012 ». Si, en 2014, des crédits étaient nécessaires à ce titre, ils seraient ouverts par décret d'avance, comme c'est le cas traditionnellement.

À noter qu'en 2014, aucun crédit nouveau n'est prévu au titre des aides aux communes concernées par les restructurations « Défense », alors que les restructurations de site continueront d'affecter les collectivités.

L'année dernière, vos rapporteurs spéciaux s'étonnaient de la reconduction du montant de la subvention (10 millions d'euros) alors que seul un tiers des crédits votés avaient été consommés fin 2011. En réponse, les services de la DGCL avaient indiqué qu'il était possible qu'il soit décidé de ne pas renouveler ces crédits en 2014 et 2015, ce qui est donc le cas.

B. LES MOYENS ET LES RÉSULTATS DE LA DGCL

L'action 02 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » regroupe les crédits de fonctionnement et d'investissement de la direction générale des collectivités locales.

Les **moyens de fonctionnement courant** sont **en baisse** par rapport au projet de loi de finances pour 2013, et s'établissent à 762 500 euros (**- 6 % en CP et en AE**).

Les **crédits d'investissement**, fixés à **1 600 000 euros**, enregistrent une **baisse de 15 %** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, succédant à la hausse de 110 % l'année passée. Ces variations s'expliquent par les **projets informatiques** de la DGCL (projets ACTES et COLBERT).

Les **indicateurs de performance** mesurant l'efficacité des services rendus par l'administration en charge des relations avec les collectivités territoriales permettent d'appréhender les **difficultés rencontrées depuis 2010** dans la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale : la mesure du nombre, du montant moyen et du volume des **rectifications opérées en cours d'année sur les dotations**¹ révèle :

- entre 2009 et 2010, une baisse très nette du nombre des rectifications (de 1 015 à 22), mais une **augmentation très forte du montant moyen** de ces rectifications (de 8 263 euros à 127 492 euros) ;

- entre 2010 et 2011, le nombre de rectifications est à nouveau **orienté à la hausse** (117 rectifications) **pour un volume financier moins élevé** cependant (montant moyen de 5 450 euros) ;

- au contraire, entre 2011 et 2012, le nombre de rectifications diminue (24 rectifications) tandis que le montant augmente de nouveau (51 010 euros).

¹ Dotation globale de fonctionnement et versements des fonds de péréquation horizontaux.

C. LES AUTRES COMPENSATIONS

Une partie des crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) relève également de ce programme (action 03). Elle regroupe les dotations de compensation versées indistinctement aux régions, départements et communes, pour un montant total de 221,5 millions d'euros (AE et CP).

Il s'agit notamment du concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (87,9 millions d'euros), du concours particulier en faveur des ports maritimes (49 millions d'euros), du concours particulier en faveur des aérodromes (3,9 millions d'euros), du concours particulier pour les bibliothèques municipales et départementales de prêt (80,4 millions d'euros) et du concours particulier relatif au domaine public fluvial (0,3 million d'euros).

L'évolution des crédits (+299 000 euros) résulte :

- de la majoration du concours particulier en faveur des ports maritimes en raison des compensations de charges de personnel résultant des transferts de services intervenus entre 2007 et 2009 ;

- de la compensation du transfert du domaine public du fleuve du Var au département des Alpes-Maritimes.

D. LE TRANSFERT SUR LA MISSION « OUTRE-MER » DE LA DOTATION SPÉCIALE DE CONSTRUCTION ET D'ÉQUIPEMENT DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES VERSÉE À MAYOTTE

Le département de Mayotte bénéficie d'une dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires. Jusqu'au présent projet de loi de finances, les crédits de celle-ci étaient portés par l'action 04 « Dotations outre-mer » du programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

Étant donné l'objet de cette dotation, il a été décidé dans le présent projet de loi de finances de transférer ces crédits (10,3 millions d'euros en 2014) sur la mission « Outre-mer » (action 6 « Collectivités territoriales » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer »).

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 72

(Art. L. 2334-1, L. 2334-7, L. 2334-7-3 [nouveau], L. 2334-13, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 4232-7, L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales)

Répartition de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et accroissement de la péréquation

Commentaire : le présent article procède à la répartition entre collectivités de la baisse des dotations décidée en première partie (article 24) et prévoit une augmentation de la péréquation du bloc communal et des départements.

I. LA MISE EN ŒUVRE DU « PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ »

Tout d'abord, le présent article met en œuvre le « pacte de confiance et de responsabilité » s'agissant de la **répartition de l'effort de baisse des dotations**, qui proposait la répartition suivante, au prorata des recettes totales :

- bloc communal : 840 millions d'euros (56 %) ;
- départements : 476 millions d'euros (32 %) ;
- régions : 184 millions d'euros (12 %).

Il précise également que, à l'intérieur du bloc communal, cette répartition serait faite au prorata des recettes réelles de fonctionnement, que pour les départements, la baisse serait modulée « *dans une logique de péréquation* » et que, pour les régions, la baisse serait répartie au prorata des recettes réelles et « *les spécificités des régions d'outre-mer [seraient] prises en compte* ».

D'autre part, le « pacte de confiance et de responsabilité » prévoit également que les dotations de péréquation verticale évoluent des mêmes montants qu'en 2012.

Cela correspond à une augmentation de 60 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), de 39 millions d'euros de la dotation de solidarité rurale (DSR), de 10 millions d'euros de la dotation nationale de péréquation (DNP) et de 10 millions d'euros pour la dotation de péréquation des départements.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA BAISSÉ DES DOTATIONS

1. Le bloc communal : une diminution en fonction des recettes réelles de fonctionnement

Le 3° du présent article prévoit que, à compter de 2014, la dotation forfaitaire des communes de métropoles et des communes des départements d'outre-mer, à l'exception de celles du département de Mayotte, est minorée de 588 millions d'euros. Ce chiffre correspond à la part de l'effort du bloc communal portée par les communes (70 %), en application de la répartition en fonction des recettes réelles de fonctionnement.

La deuxième phrase de l'alinéa précise les modalités de la répartition entre communes, qui s'effectue « *au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement* ».

La troisième phrase de l'alinéa précise les modalités d'imputation de la baisse des dotations si son montant est supérieur à celui de la dotation forfaitaire. Le solde se reporte alors sur les variables d'ajustement « traditionnelles »¹, ou, à défaut sur les douzièmes versés par l'État au titre de la fiscalité locale perçue par chaque commune.

Le 10° du présent article prévoit que, à compter de 2014, il est prélevé 252 millions d'euros sur la dotation d'intercommunalité des EPCI. Ce chiffre correspond à la part de l'effort du bloc communal portée par les EPCI (30 %).

La deuxième phrase de l'alinéa précise les modalités de la répartition entre EPCI, qui s'effectue « *au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement* ».

La troisième phrase de l'alinéa précise les modalités d'imputation de la baisse des dotations si son montant est supérieur à celui de la dotation d'intercommunalité. Le solde se reporte alors sur les variables d'ajustement « traditionnelles », ou, à défaut sur les douzièmes versés par l'État au titre de la fiscalité locale perçue par chaque EPCI.

2. Les départements : une diminution péréquée

Le 5° du présent article prévoit que, à compter de 2014, la DGF des départements est égale au montant mis en répartition en 2013, minoré de 476 millions d'euros. Ce chiffre correspond à la part de l'effort des départements. Il prévoit également que, en 2014, ce montant est minoré du

¹ Voir le commentaire de l'article 24.

fait de la recentralisation sanitaire (dont le coût est estimé à 840 000 euros en 2014).

Le 6° du présent article propose que la baisse des dotations des départements porte sur la dotation forfaitaire.

Il prévoit également les modalités de répartition entre départements, qui sont, contrairement à ce qui s'applique au bloc communal, péréquées.

La minoration est répartie en fonction de la population, multipliée par un indice synthétique, constitué :

- du rapport entre le **revenu par habitant** du département et le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements (pondéré à 70 %) ;

- du rapport entre le **taux moyen national d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties** pour l'ensemble des départements et le taux de cette taxe dans le département (pondéré à 30 %).

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, les principaux contributeurs seraient Paris (34,6 millions d'euros), les Hauts-de-Seine (19 millions d'euros), le Nord (15,5 millions d'euros), les Yvelines (15,4 millions d'euros), le Rhône (14,9 millions d'euros), les Bouches-du-Rhône (13,8 millions d'euros), le Val-de-Marne (10,9 millions d'euros), la Gironde (10,5 millions d'euros) et les Alpes-Maritimes (10,3 millions d'euros). Ces neuf départements représentent plus de 30 % du total.

Le dernier alinéa du 6° précise les modalités d'imputation de la baisse des dotations si son montant est supérieur à celui de la dotation forfaitaire. Le solde se reporte alors sur les variables d'ajustement « traditionnelles » ou, à défaut sur les douzièmes versés par l'État au titre de la fiscalité locale perçue par chaque département. Un cas particulier est prévu pour le département de Paris, pour qui la minoration peut également porter sur la dotation forfaitaire de la commune de Paris, celle-ci étant ensuite remboursée par le département.

2. Les régions : une diminution en fonction de leurs recettes totales sauf pour les régions d'outre-mer

Le 8° du présent article prévoit que, à compter de 2014, la DGF des régions est égale au montant mis en répartition en 2013, minorée de 184 millions d'euros. Ce chiffre correspond à la part de l'effort des régions.

Le 9° prévoit que la diminution porte sur la dotation forfaitaire des régions et précise les modalités de calcul de la minoration supportée par les régions d'outre-mer.

Celle-ci est fixée, non pas en proportion de leurs recettes totales, mais en fonction de la part que représente la population ultramarine dans la population totale. En outre, ce rapport est minoré de 6 %.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, les régions d'outre-mer supporteraient 2,9 % des 184 millions d'euros, soit 5,27 millions d'euros.

La minoration restante – soit environ 179 millions d'euros – est ensuite répartie entre les régions en proportion de leurs recettes totales. Les principaux contributeurs seraient l'Île-de-France (29,7 millions d'euros), Rhône-Alpes (16,2 millions d'euros), Provence-Alpes-Côte-D'azur (13,3 millions d'euros) et Nord-Pas-De-Calais (12,4 millions d'euros). Ces quatre régions représenteraient à elles seules 40 % de la baisse.

B. UN ACCROISSEMENT DE LA PÉRÉQUATION

1. Pour le bloc communal

Le 4° du présent article prévoit, pour 2014, une **hausse de la péréquation verticale** du bloc communal de 99 millions d'euros, à raison de 60 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de 39 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR), soit un rythme de progression égal pour ces deux dotations, de 4 % chacune.

Comme le montre le tableau ci-dessous, la hausse prévue en 2014 est identique – en montant – à celle au titre de 2012, mais en baisse par rapport à celle de 2013.

Évolution de la DSU et de la DSR

(en millions d'euros et évolution annuelle)

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation 2004/ 2014
DSU	montant	635,0	759,6	879,6	999,6	1 093,7	1 163,7	1 234,0	1 310,7	1 370,7	1 490,7	1 550,7	+ 915,7
	évolution annuelle	-	19,6%	15,8%	13,6%	9,4%	6,4%	6,0%	6,2%	4,6%	8,8%	4,0%	+ 144,2 %
DSR	montant	420,5	503	572	620	711,2	756,7	802,3	852,3	891,3	969,3	1 008,3	+ 548,8
	évolution annuelle	-	19,6%	13,7%	13,6%	9,4%	6,4%	6,0%	6,2%	4,6%	8,8%	4,0%	+ 139,8 %

Source : commission des finances du Sénat

D'autre part, l'exposé des motifs indique que le Gouvernement demandera au CFL une augmentation de 10 millions d'euros de la dotation nationale de péréquation (DNP).

2. Pour les départements

La **dernière phrase du 5°** du présent article prévoit de majorer, en 2014, de 10 millions d'euros la DGF des départements afin de « *tenir compte de l'augmentation de la dotation de péréquation des départements* ».

En conséquence, le 7° du présent article propose de majorer, en 2014, de 10 millions d'euros la dotation de péréquation des départements, elle-même constituée de la dotation de péréquation urbaine (DPU) et de la dotation de fonctionnement minimale (DFM). La répartition entre les deux dotations relève du choix du CFL.

Là encore, on constate que l'augmentation correspond à celle intervenue en 2012, mais est en baisse par rapport à 2013.

Évolution des dotations de péréquation départementales

(en millions d'euros et évolution annuelle)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	PLF 2013
DPU	435	473	519	555	554 (*)	559	558 (**)	615 (***)	+ 20
	-	+ 8,7 %	+ 9,7 %	+ 6,9 %	- 0,2 %	+ 0,9 %	- 0,2 %	+ 10,2 %	
DFM	563	634	696	744	785	794	825	777	
	-	+ 12,6 %	+ 9,8 %	+ 6,9 %	+ 5,5 %	+ 1,1 %	+ 3,9 %	- 5,8 %	

(*) conséquence du changement de catégorie, d'urbain à rural, du département d'Ille-et-Vilaine

(**) conséquence du changement de catégorie, d'urbain à rural, du département de l'Oise

(***) conséquence du changement de catégorie, de rural à urbain, des départements du Doubs, de l'Ille-et-Vilaine, du Maine-et-Loire et de l'Oise.

*

Aucune augmentation de la dotation de péréquation des régions n'est prévue.

*

Par ailleurs, le 1° et le 2° procèdent à des modifications rédactionnelles.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **cinq amendements** du Gouvernement, dont un amendement visant à corriger une erreur de référence et un amendement rédactionnel.

Les députés ont souhaité préciser que, pour la répartition de la baisse des dotations entre communes et entre EPCI, les recettes de fonctionnement prises en compte sont minorées des « *atténuations de produits* ». **Il s'agit de tenir compte des transferts de fiscalité entre communes et EPCI** (attributions de compensations) et des prélèvements effectués sur les recettes fiscales (fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR), fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ou encore fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France). Cela permet également d'éviter de comptabiliser deux fois une même recette.

S'agissant toujours du calcul de la baisse des dotations au sein du bloc communal, nos collègues députés ont adopté un amendement prévoyant que **le montant des recettes soit constaté dans les comptes de gestion plutôt que dans les comptes administratifs**, dans la mesure où l'administration ne dispose pas du compte administratif de l'ensemble des collectivités.

Enfin, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement précisant **le calcul de la baisse des dotations des EPCI en cas de changement de périmètre**. À titre d'illustration, 455 EPCI ont été concernés par des mouvements de périmètre en 2012. L'amendement prévoit de calculer la part que représente chaque EPCI dans les recettes réelles de fonctionnement de son EPCI d'appartenance au moment où ont été établis les comptes de gestion, puis d'appliquer ces parts au périmètre des EPCI au 1^{er} janvier 2014.

IV. LA POSITION DE VOSTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux constatent que les dispositions du présent article mettent en œuvre les propositions adoptées par le CFL le 25 juin dernier, reprises dans le « pacte de confiance et de responsabilité » du 16 juillet.

Ils tiennent à souligner que ces décisions ont été prises à l'issue d'une longue concertation de plusieurs mois, à travers le CFL et ses groupes de travail ou la conférence des finances locales.

Ils notent néanmoins que le CFL avait souhaité que « *cette baisse soit considérée comme une contribution exceptionnelle à la réduction du déficit de*

l'État ». Or, tel qu'il est rédigé, l'article suppose que cette baisse est pérenne, puisqu'il est indiqué qu'elle s'applique « à compter » de 2014.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 72 bis (nouveau)

(Art. L. 2113-23 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Garantie sur trois ans de la DGF perçue par les communes nouvelles

Commentaire : le présent article met en place une garantie du montant de DGF perçu par les communes nouvelles pendant trois ans.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a instauré un nouveau dispositif de fusion de communes, la **création de communes nouvelles**.

Les articles L. 2113-20 à L. 2113-22 du code général des collectivités déterminent la dotation globale de fonctionnement (DGF) revenant à ces communes nouvelles, les adaptations nécessaires au calcul de leur potentiel fiscal et financier et les modalités selon lesquelles elles peuvent bénéficier des dotations de péréquation¹.

Le projet de loi initial de 2010 prévoyait une **incitation financière à la création de communes nouvelles**, sous la forme d'une majoration de la dotation forfaitaire, supprimée par la commission des lois du Sénat.

Cependant, à l'initiative de votre commission des finances, une certaine incitation avait été réintroduite en première lecture : le second alinéa de l'article L. 2113-22 précise ainsi que les communes nouvelles ont la garantie de bénéficier d'une attribution égale, au minimum, à la somme des attributions antérieurement versées aux communes préexistantes au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR). Cette garantie est indexée sur l'évolution de la DSR.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Jacques Pélissard, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement prévoyant une incitation financière à la création de communes nouvelles.

Les communes nouvelles bénéficieraient de la **garantie de percevoir, lors des trois années suivant leur création, un montant de DGF au moins égal à celui perçu la première année** (quatrième alinéa).

¹ On pourra utilement se référer à l'avis de notre collègue Charles Guené, fait au nom de la commission des finances, sur ledit projet de loi (avis n° 198 (2009-2010)).

Le cinquième alinéa prévoit que cette disposition s'applique aux **communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016**, sur la base du volontariat, et regroupant une population de 10 000 habitants au maximum.

Cependant, le sixième alinéa propose d'étendre le bénéfice de cette garantie aux **communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux en 2014**.

Il en résulterait donc, en particulier, que les communes nouvelles créées en 2012 et 2013 seraient préservées de la participation à l'effort de redressement des finances publiques incombant au bloc communal en 2014 et - pour celles créées en 2013 - en 2015, puisque leur DGF ne diminuerait pas. Une dizaine de communes seraient concernées d'après l'objet de l'amendement.

Cette garantie bénéficiant aux communes nouvelles serait financée au sein de la DGF.

Le septième alinéa procède à des coordinations au sein de l'article L. 2113-23.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux partagent la volonté de mettre en place une incitation financière à la création de communes nouvelles.

Ils considèrent que les communes qui ont d'ores-et-déjà fait le choix courageux de fusionner ne doivent pas être privées de cette garantie et vous proposent donc un **amendement** permettant de la leur accorder en 2014, 2015 et 2016.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 72 bis (nouveau)
(Art. L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales)

**Maintien pour les chefs-lieux de canton de cette qualité
pour le calcul de la dotation de solidarité rurale (DSR)**

Commentaire : le présent article additionnel propose que les communes percevant la fraction « bourg centre » de la DSR continuent d'en bénéficier après la réforme de la carte cantonale.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales prévoit que la fraction « bourg centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR) est attribuée, sous certaines conditions, « *aux communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton et aux communes chefs-lieux de canton* ».

D'autre part, l'article 4 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral prévoit de diviser par deux le nombre de cantons existants au 1^{er} janvier 2013 pour les prochaines élections départementales, c'est-à-dire à partir de mars 2015.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La révision de la carte cantonale pourrait avoir des conséquences pour certaines communes qui perdraient leur éligibilité à cette fraction de la DSR.

Certes, la révision de la carte cantonale n'aura des effets sur la DSR « bourg centre » qu'à partir de 2017 – la qualité de chef-lieu de canton est appréciée au 1^{er} janvier de l'année précédente.

Néanmoins, **votre commission qu'il est nécessaire, dès aujourd'hui, de préciser que les communes concernées ne perdront pas le bénéfice de la DSR.**

Votre commission propose d'inscrire dans la loi, dès aujourd'hui, que les communes dont la population est au moins égale à 15 % de la population du canton ainsi que les communes chefs-lieux de canton conserveront la possibilité d'être éligibles à la dotation « bourg-centre » de la DSR.

Décision de votre commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 73

(Art. L. 2336-3, L.2336-5 et L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales)

Modification des critères de prélèvement et de reversement au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)

Commentaire : le présent article vise à ajuster les modalités de fonctionnement du FPIC pour renforcer le critère du revenu par habitant et relever le seuil de l'effort fiscal à partir duquel les collectivités peuvent bénéficier du fonds. Pour le FSRIF, il tend à introduire le revenu par habitant dans le calcul du prélèvement et à modifier les règles de plafonnement des communes contributrices pour accompagner sa montée en charge.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LE FPIC****1. La montée en charge progressive d'un dispositif de péréquation horizontale au sein du bloc communal**

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été créé par la loi de finances pour 2012¹. Il s'agit du premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il est régi par les articles L. 2336-1 à L. 2336-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Avec le FPIC, il s'agit de prélever une partie des ressources des ensembles intercommunaux et des communes isolées, pour les reverser à des ensembles intercommunaux et communes isolées moins favorisés.

En 2013, 1 393 collectivités contribuent au FPIC et 1 771 en bénéficient.

¹ Article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Nombre de contributeurs et de bénéficiaires du FPIC en 2013

	Ensembles intercommunaux	Communes isolées	TOTAL
Nombre de contributeurs	1 068	325	1 393
Nombre de bénéficiaires	1 513	258	1 771
TOTAL	2 581	583	3 164

Source : commission des finances du Sénat

L'article L. 2336-1 du CGCT a également prévu une montée en charge progressive du FPIC :

Évolution du montant du FPIC

2012	2013	2014	2015	2016
150	360	570	780	> 1 000*

*2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, évalués à plus de 1 milliard d'euros

Source : commission des finances du Sénat

2. Les règles de fonctionnement du FPIC

Il convient de distinguer, au sein du FPIC – qu'il s'agisse des prélèvements ou des reversements – les critères qui déterminent l'éligibilité de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée de ceux qui fixent la répartition du montant du fonds entre les ensembles intercommunaux et communes isolées.

a) Le prélèvement

Seuls les ensembles intercommunaux et les communes dont le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant est supérieur à 90 % du PFIA moyen par habitant sont contributeurs au fonds de péréquation. Ce critère permet de mesurer la richesse relative de la collectivité.

Une fois les contributeurs identifiés, le montant des prélèvements est réparti entre eux en prenant en compte le potentiel financier agrégé (PFIA), le revenu par habitant et la population.

Lors de la création du FPIC, seul le PFIA était pris en compte. En effet, ce potentiel permet de mesurer la richesse de façon consolidée au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et de ses communes membres ; il permet donc de comparer les EPCI entre eux (quelle que soit leur catégorie), mais aussi de les comparer avec les communes isolées.

La loi de finances pour 2013¹ a introduit un nouveau critère dans le calcul du prélèvement. Un indice synthétique, composé pour 20 % du critère du revenu par habitant et pour 80 % du potentiel financier agrégé par habitant, a été mis en place. Cette modification résulte du rapport d'évaluation élaboré dans le cadre de la clause de revoyure prévue par la loi de finances pour 2012, qui a mis en évidence le fait que des prélèvements assis sur le seul potentiel financier agrégé limitaient la réduction des inégalités entre les territoires.

L'introduction de ce critère a permis de renforcer la contribution au fonds des territoires économiquement riches et dont la population dispose de revenus supérieurs à la moyenne.

b) Le reversement

Pour bénéficier du reversement :

- l'effort fiscal de l'EPCI ou de la commune doit être supérieur à 0,75 ;

- l'EPCI doit faire partie des 60 % des premiers EPCI classés en fonction décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges ;

- l'indice synthétique de ressources et de charges de la commune isolée doit être supérieur à l'indice médian calculé pour les EPCI et les communes n'appartenant à aucun EPCI.

Cet indice synthétique de ressources et de charges prend en compte :

- le rapport entre le PFIA moyen par habitant et le PFIA par habitant ;

- le rapport entre le revenu moyen par habitant et le revenu par habitant ;

- le rapport entre l'effort fiscal et l'effort fiscal moyen.

Le seuil minimal de l'effort fiscal permettant de bénéficier du reversement a été porté de 0,5 à 0,75 en 2013 afin que seules les collectivités ayant déjà mobilisé l'outil fiscal puissent percevoir le FPIC.

c) La répartition au sein de l'ensemble intercommunal

Une fois le prélèvement et le reversement calculés au niveau d'un ensemble intercommunal, il est réparti, dans un premier temps, entre l'EPCI d'une part et ses communes membres d'autre part, et dans un second temps, entre les communes membres.

La répartition entre l'EPCI et ses communes membres peut s'effectuer en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) ou, sur délibération à l'unanimité de l'organe délibérant, de façon totalement libre.

¹ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

S'agissant de la répartition entre les communes membres, trois types de répartition sont prévus :

- une répartition « de droit commun », prenant en compte la richesse des communes mesurée par leur contribution au potentiel financier agrégé ;

- par dérogation et sur délibération à la majorité des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI, une répartition alternative (avec un choix libre des critères) mais encadrée puisque ne pouvant avoir pour effet une majoration de plus de 20 % de la contribution « de droit commun » d'une commune membre ;

- par dérogation et à l'unanimité de l'organe délibérant de l'EPCI, une répartition « libre ».

d) La prise en compte des communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine (DSU)

Les 150 premières communes bénéficiant de la DSU « cible » voient leur participation au FPIC annulée, les 100 suivantes voient leur contribution minorée de 50 % ; c'est alors l'EPCI dont sont membres ces communes qui prend en charge les montants dont il est question.

B. LE FSRIF

Le Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), régi par les articles L. 2531-11 à L. 2531-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) a été créé dès 1991 dans l'objectif d'améliorer les conditions de vie dans les communes d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans toutefois disposer de ressources fiscales suffisantes.

1. Le fonctionnement du FSRIF

La loi de finances pour 2012 a modifié le fonctionnement du FSRIF, notamment pour tenir compte de la création du FPIC et de la réforme de la fiscalité locale.

Comme pour le FPIC, une montée en puissance progressive a été prévue :

Évolution des montants du FPIC et du FSRIF

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
FPIC	150	360	570	780	> 1 000
FSRIF	210	230	250	270	

Source : commission des finances du Sénat

En 2013, 283 communes participent au FSRIF : 148 sont contributrices, 126 sont bénéficiaires et neuf communes sont à la fois bénéficiaires et contributrices.

a) Le prélèvement

Seules les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région d'Île-de-France contribuent au FSRIF.

Le montant du prélèvement pour chaque commune est calculé en fonction du carré de l'écart relatif entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant (des communes de la région d'Île-de-France), multiplié par la population.

Néanmoins, des plafonnements sont prévus sur le prélèvement ; celui-ci ne peut excéder :

- 10 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées au titre de l'année n-1 ;
- un pourcentage du prélèvement opéré au titre de l'année 2009.

Évolution du plafonnement du prélèvement par rapport au montant prélevé au titre de l'année 2009

2012	2013	2014	à partir de 2015
120 %	130 %	140 %	150 %

Source : commission des finances du Sénat

Ce mécanisme permet d'augmenter progressivement le plafond, tout en garantissant un lissage de la hausse du prélèvement.

En 2013, onze communes bénéficient du plafonnement au titre des dépenses réelles de fonctionnement, tandis que 24 communes voient leur contribution écrêtée par rapport au montant prélevé en 2009. Les montants écrêtés s'élèvent respectivement à 99 millions d'euros et 15,5 millions d'euros.

Dans cette perspective de lissage, divers mécanismes d'abattements et d'exonérations sont prévus :

- les communes contribuant pour la première fois au fonds bénéficient d'un abattement de 50 % ;

- les communes faisant l'objet à la fois d'un prélèvement et d'une attribution au titre du FSRIF bénéficient, en 2013, d'un abattement de 50 % applicable au montant du prélèvement et de 25 % en 2014. Seules neuf communes sont dans ce cas en 2013.

Enfin, pour prendre en compte la fragilité de certains territoires qui peuvent néanmoins être contributeurs, les 150 premières communes percevant la dotation de solidarité urbaine (DSU) « cible » voient leur prélèvement annulé.

b) Le reversement

Bénéficient d'un reversement les communes de plus de 5 000 habitants dont l'indice synthétique est supérieur à la médiane des communes de la région d'Île-de-France.

Cet indice synthétique de ressources et de charges est composé des éléments suivants :

- du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant régional et celui de la commune (50 % de l'indice) ;

- du rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion moyenne régionale (25 %) ;

- du rapport entre le revenu moyen par habitant régional et le revenu par habitant de la commune (25 %).

Le montant de l'attribution pour chaque commune est obtenu par la multiplication de cet indice synthétique par sa population.

De plus, afin de concentrer le bénéfice des attributions au titre du fonds sur les communes les plus en difficulté, un coefficient multiplicateur (allant de 0,5 à 4) est appliqué à l'indice synthétique ainsi obtenu, en fonction du classement des communes éligibles.

Des garanties de moindre diminution et de sortie sont également prévues :

- les communes bénéficiaires d'un reversement ne peuvent percevoir une attribution inférieure à 90 % de l'attribution perçue au titre de l'exercice 2011 ;

- les communes qui cessent d'être éligibles au reversement perçoivent, la première année, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à 50 % de celle perçue l'année précédente.

2. Le cumul FPIC/FSRIF

La somme des deux prélèvements (FPIC pour l'année n et FSRIF pour l'année n-1) pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune isolée ne peut excéder 11 % des ressources fiscales prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal agrégé.

Ce mécanisme minore la contribution des communes concernées au titre du FPIC et non celle au titre du FSRIF pour préserver l'alimentation du mécanisme de solidarité francilien.

En 2012, le plafonnement était fixé à 10 % : six communes bénéficiaient de ce plafonnement du cumul des prélèvements FSRIF et FPIC. En raison de la montée en puissance du FPIC et du FSRIF, sans modification du plafond, leur nombre aurait été porté à 24. Par conséquent, les autres collectivités contributrices (non plafonnées, c'est-à-dire les moins favorisées) auraient dû supporter le manque à gagner résultant du plafonnement.

C'est pourquoi, la loi de finances pour 2013 a prévu une augmentation de ce plafond à 11 %. En 2013, treize communes et un ensemble intercommunal sont plafonnés. Le montant de l'écrêtement s'élève à 13,5 millions d'euros.

En outre, le prélèvement dû au titre du FPIC par une commune membre d'un EPCI qui serait par ailleurs contributrice l'année précédente au FSRIF est minoré du montant de la contribution au titre du FSRIF. Les sommes ainsi minorées sont acquittées par le groupement en lieu et place des communes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans le cadre des groupes de travail du comité des finances locales (CFL) sur la répartition de la baisse des dotations et la péréquation, des ajustements du FPIC et du FSRIF ont été proposés.

Ainsi, la délibération n° 2013-13 du CFL indique que celui-ci :

« Souhaite que le FPIC fasse l'objet de quelques ajustements dans la loi de finances pour 2014 afin de renforcer ses effets péréquateurs et propose que :

a. le revenu par habitant soit mieux pris en compte dans le FPIC en relevant sa pondération à hauteur de 25 % dans l'indice utilisé pour déterminer le prélèvement ;

b. l'effort fiscal soit progressivement mieux pris en compte dans les prochaines années et que d'ici 2015 les territoires dont l'effort fiscal serait inférieur à 1 ne puissent pas bénéficier du FPIC ;

c. le plafond appliqué aux prélèvements au titre du FPIC et du FSRIF soit relevé à 13 % des ressources fiscales ».

Ces recommandations ont été reprises par le Gouvernement et figurent dans le « pacte de confiance et de responsabilité » entre l'État et les collectivités territoriales.

Dispositions du « pacte de confiance et de responsabilité » relatives au FPIC et au FSRIF

Au sein de ces deux dispositifs, le critère du revenu par habitant, représentatif des charges de chaque collectivité, sera renforcé. Par ailleurs, les plafonnements affectant leurs prélèvements seront relevés, afin de ne pas exonérer les collectivités les plus riches de contribution à la montée en charge de la péréquation.

Enfin, s'agissant du FPIC, le seuil minimal d'effort fiscal nécessaire pour bénéficier de reversements au titre du fonds sera également relevé.

Le présent article met en œuvre l'engagement pris par l'État dans ce cadre.

A. LE FPIC

1. Prélèvement : un renforcement de la prise en compte du revenu par habitant et un plafonnement relevé

Le 1° du I prévoit une augmentation de la pondération du critère du revenu par habitant (passant de 20 % à 25 %) dans le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour calculer le montant du prélèvement au titre du FPIC.

Il s'agit de renforcer le poids du critère introduit en 2013, dont l'objectif est de ne pas pénaliser certains territoires aux ressources importantes mais faisant face à des difficultés sociales réelles et donc à des charges conséquentes - il s'agit à la fois de territoires urbains, ruraux ou industriels.

Le 2° du I prévoit que les prélèvements opérés au titre du FPIC et du FSRIF ne peuvent excéder 13 % du produit de leurs ressources - contre 11 % aujourd'hui. Ainsi, le prélèvement pourra désormais représenter jusqu'à 13 % des ressources fiscales des communes ou ensembles intercommunaux contributeurs.

2. Un relèvement modéré du critère d'éligibilité : l'effort fiscal

Le II prévoit de relever le seuil d'effort fiscal à partir duquel une commune ou un ensemble intercommunal peut bénéficier du FPIC. Aujourd'hui, les communes et ensembles intercommunaux dont l'effort fiscal est inférieur à 0,75 ne peuvent bénéficier du FPIC ; ce seuil serait porté à 0,85.

Modifications du FPIC proposées par le présent article

	2013	PLF 2014
CONTRIBUTEURS - critère d'éligibilité		
PFIA > 90 % PFIA moyen		
Critères pour le calcul du prélèvement		
Indice synthétique :	Pondération	
- écart entre le PFIA par habitant et le PFIA moyen par habitant	80 %	75 %
- écart entre le revenu par habitant et le revenu moyen par habitant	20 %	25 %
Plafonnement du montant du prélèvement FPIC-FSRIF (par rapport au produit des ressources)	Taux	
	11 %	13 %
BENEFICIAIRES - critère d'éligibilité		
Effort fiscal supérieur à :	0,75	0,85

Source : commission des finances du Sénat

B.LE FSRIF

1. L'introduction du critère du revenu par habitant dans le calcul du prélèvement

Le 1° du III modifie les modalités de calcul du montant du prélèvement des communes contributrices. Celui-ci serait déterminé en fonction « du produit d'un indice synthétique multiplié par la population ». Cet indice synthétique prendrait en compte :

- à hauteur de 80 %, l'écart relatif entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier par habitant moyen des communes de la région d'Île-de-France ;
- à hauteur de 20 %, l'écart relatif entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen des communes de la région d'Île-de-France.

Il s'agit donc de calquer l'indice synthétique utilisé pour le calcul de la répartition du FSRIF sur celui du FPIC. Ainsi, le critère du potentiel financier par habitant est complété par celui du revenu par habitant.

2. Des modalités de plafonnement renouvelées

Le 2° du III prévoit que le prélèvement au titre du FSRIF ne peut excéder 11 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune (contre 10 % actuellement).

En outre, les possibilités d'abattement prévues en 2012, 2013 et 2014 pour les communes ayant fait l'objet à la fois d'un prélèvement et d'un reversement sont supprimées. Aussi, les communes prélevées et percevant également une attribution en 2014 ne pourront plus bénéficier d'un abattement (qui était prévu à hauteur de 25 % en 2014).

Est créé un nouveau plafonnement pour toutes les communes, visant à lisser l'augmentation de la contribution dans le temps : le prélèvement ne peut excéder 150 % du montant prélevé l'année précédente. Ce plafonnement est justifié par le risque d'un report de charges important résultant de l'introduction du revenu par habitant dans le calcul du prélèvement.

Modifications du FSRIF proposé par le présent article

2013	PLF 2014
Contributeurs - critère d'éligibilité PFI par habitant > PFI moyen par habitant	
Calcul du prélèvement : Le prélèvement est fonction de :	
	- l'indice synthétique composé de :
- l'écart relatif entre le PFI par habitant et le potentiel financier moyen par habitant régional	- l'écart relatif entre le PFI par habitant et le potentiel financier moyen par habitant régional (80 %) - l'écart relatif entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen régional (20 %)
- mis au carré	
- multiplié par la population de la commune	- multiplié par la population de la commune
Taux du plafonnement du montant de la contribution FSRIF (par rapport aux recettes réelles de fonctionnement)	
10 %	11 %
Cas des communes ayant fait l'objet d'un prélèvement et d'une attribution	
Le montant du prélèvement ne peut excéder celui de l'attribution	<i>(Disposition supprimée)</i>
Le prélèvement fait l'objet d'un abattement de : - 50 % en 2013 ; - 25 % en 2014.	
	Plafonnement du prélèvement en fonction du prélèvement de l'année précédente
	Le prélèvement ne peut excéder 150 % du montant du prélèvement opéré au titre de l'année précédente

Source : commission des finances du Sénat

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté neuf amendements, qui concernent le FPIC et le FSRIF.

A. LE FPIC

1. Une concentration renforcée des prélèvements sur les communes les moins défavorisées

Malgré un avis défavorable de la rapporteure spéciale de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par Olivier Dussopt au nom de la commission des lois a été adopté par l'Assemblée nationale. Il prévoit que les ensembles intercommunaux et les communes isolées contributeurs seront ceux dont le PFIA par habitant est supérieur à 100 % - et non plus à 90 % du PFIA moyen par habitant.

L'exposé des motifs de cet amendement, adopté à l'unanimité par la commission des lois, précise qu' *« il s'agit de fixer le seuil de prélèvement des collectivités contributrices vers les collectivités bénéficiaires dès que les premières disposent d'un niveau de ressources supérieur à la moyenne et ce en vue de contribuer au budget des collectivités les moins favorisées »*.

Cette mesure vise donc à exclure du prélèvement les collectivités « les plus défavorisées parmi les plus favorisées ». Il en résulte une concentration plus forte du prélèvement sur les collectivités les plus riches, c'est-à-dire ayant un PFIA par habitant supérieur au PFIA moyen par habitant - et non plus un PFIA par habitant supérieur à 90 % du PFIA moyen.

2. La suppression de la règle d'unanimité pour la répartition « libre » du prélèvement et du reversement au titre du FPIC

À l'initiative de sa commission des lois, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements modifiant les règles régissant la répartition « libre » du prélèvement et du reversement du FPIC entre les communes et l'EPCI, et entre les communes membres.

La loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral¹ prévoit que les conseillers communautaires seront désignés, dans les communes de plus de 1 000 habitants, par fléchage sur les listes présentées aux élections communales. Aussi, les groupes politiques d'opposition de chaque commune pourront désormais être représentés dans les conseils communautaires.

L'unanimité risque donc d'être beaucoup plus difficile à obtenir dans ces conditions.

Or, le mécanisme le plus dérogatoire s'agissant de la répartition du prélèvement et du reversement du FPIC nécessite une adoption à

¹ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

l'unanimité. Il s'agit de la répartition dite « libre », permettant de répartir au choix la charge et/ou le produit du FPIC.

C'est pour éviter un tel blocage dû à la règle de l'unanimité (à partir de 2015) que les deux amendements précités ont été adoptés. En effet, ils prévoient de remplacer la règle d'unanimité par une règle de double majorité qualifiée.

Ainsi, la répartition dite « libre » serait possible par **délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI statuant à la majorité des deux tiers**, ainsi que :

- des **deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant la moitié de la population totale** de celles-ci ;
- ou de **la moitié des conseils municipaux des communes membres représentant les deux tiers de la population totale**.

3. Le relèvement du seuil de l'effort fiscal pour bénéficier du FPIC

Deux amendements identiques présentés par la commission des finances et la commission des lois ont été adoptés ; ils visent à **fixer à 0,9 le seuil de l'effort fiscal à partir duquel un ensemble intercommunal ou une commune isolée peut bénéficier du FPIC**.

Considérant que seules les collectivités ayant eu recours à l'instrument fiscal doivent pouvoir bénéficier des mécanismes de solidarité pesant sur les autres collectivités, les députés ont choisi d'aller plus loin que la proposition consensuelle qui avait été retenue au comité des finances locales (CFL) et qui se traduisait dans le présent projet de loi de finances par un relèvement de ce critère de 0,75 à 0,85.

Modifications apportées par l'Assemblée nationale au FPIC

	2013	PLF 2014	PLF 2014 modifié par l'Assemblée nationale
CONTRIBUTEURS - critère d'éligibilité	PFIA > 90 % PFIA moyen		PFIA > PFIA moyen
Critères pour le calcul du prélèvement			<i>(Aucune modification)</i>
Indice synthétique :	Pondération		
- écart entre le PFIA par habitant et le PFIA moyen par habitant	80 %	75 %	
- écart entre le revenu par habitant et le revenu moyen par habitant	20 %	25 %	
Plafonnement du montant du prélèvement FPIC-FSRIF (par rapport au produit des ressources)	Taux		
	11 %	13 %	
BENEFICIAIRES - critère d'éligibilité			
Effort fiscal supérieur à :	0,75	0,85	0,9

Source : commission des finances du Sénat

B. LE FSRIF

Quatre amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale modifiant le dispositif relatif au FSRIF proposé dans le présent projet de loi de finances.

1. La prise en compte de la moitié du revenu par moyen habitant

Un amendement présenté par François Pupponi a été adopté avec un avis favorable du Gouvernement et un avis défavorable de la commission des finances. Il prévoit de modifier l'indice synthétique sur lequel est fondée la répartition du prélèvement.

Le présent projet de loi de finances introduit un indice synthétique prenant en compte le revenu par habitant - en plus du potentiel financier par habitant. Ainsi, cet indice est fonction de l'écart relatif entre le revenu par habitant de la commune et le revenu par habitant moyen des communes de la région d'Île-de-France.

L'amendement adopté prévoit que cet écart serait calculé en fonction du revenu moyen par habitant de la commune et de la moitié du revenu par habitant moyen régional, ce qui, selon son auteur, « aboutirait à un résultat plus favorable pour les communes dont les populations sont plus fragiles ».

2. Un indice synthétique porté au carré pour rendre significatifs les écarts entre communes contributrices

Deux amendement identiques présentés par la rapporteure spéciale de la commission des finances et François Pupponi (et bénéficiant de l'avis

favorable du Gouvernement) réintroduisent le fait de porter au carré le critère utilisé pour le calcul du prélèvement (PFI jusqu'en 2013 puis indice synthétique).

En effet, le calcul du prélèvement des communes s'effectue sur la base d'un indice synthétique au carré, qui permet d'amplifier les écarts entre les collectivités. Le fait de ne plus porter au carré cet indice synthétique (comme le prévoyait le présent projet de loi de finances) entraînerait des reports de charges importants entre collectivités franciliennes.

3. L'introduction d'un nouveau plafonnement

Un amendement du Gouvernement prévoit un nouvel abattement du prélèvement : les communes dont le prélèvement augmente de plus de 25 % par rapport à celui de l'année précédente voient la hausse de leur prélèvement amoindrie. En effet, la part de la contribution au-delà de 125 % du montant prélevé l'année précédente est divisée par deux.

Modifications apportées par l'Assemblée nationale au FSRIF

2013	PLF 2014	PLF modifié par l'Assemblée nationale	
Contributeurs - critère d'éligibilité PFI par habitant > PFI moyen par habitant		<i>(Non modifié)</i>	
Calcul du prélèvement : Le prélèvement est fonction de :			
	- l'indice synthétique composé de : - l'écart relatif entre le PFI par habitant et le potentiel financier moyen par habitant régional (80 %) - l'écart relatif entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen régional (20 %)		- l'écart relatif entre le revenu par habitant de la commune et la moitié du revenu moyen régional (20 %)
- mis au carré			- mis au carré
- multiplié par la population de la commune	- multiplié par la population de la commune		
Taux du plafonnement du montant de la contribution FSRIF (par rapport aux recettes réelles de fonctionnement)			
10%	11%		
Cas des communes ayant fait l'objet d'un prélèvement et d'une attribution		<i>(Non modifié)</i>	
Le montant du prélèvement ne peut excéder celui de l'attribution	<i>(Disposition supprimée)</i>		
Le prélèvement fait l'objet d'un abattement : - 50 % en 2013 ; - 25 % en 2014.			
	Plafonnement du prélèvement en fonction du prélèvement de l'année précédente Le prélèvement ne peut excéder 150 % du montant du prélèvement opéré au titre de l'année précédente		
		Les communes dont le prélèvement augmente de plus de 25 % bénéficient d'un abattement : la part de la contribution au-delà de 125 % du montant prélevé l'année précédente est divisée par deux	

Source : commission des finances du Sénat

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE FPIC : ÉVITER DE CONCENTRER LES PRÉLÈVEMENTS (EN HAUSSE) SUR UN NOMBRE PLUS LIMITÉ DE COLLECTIVITÉS

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de la traduction des engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du « pacte de confiance et de responsabilité », dont les dispositions relatives au FPIC reprennent les conclusions du groupe de travail du Comité des finances locales relatif à la répartition de la baisse des dotations et à la péréquation.

1. Donner davantage aux collectivités vertueuses mais en difficulté

S'agissant de la hausse du seuil de l'effort fiscal comme critère d'éligibilité au FPIC, vos rapporteurs spéciaux sont favorables au fait que seules les collectivités ayant eu d'abord recours à l'outil fiscal pour augmenter leurs recettes puissent bénéficier des mécanismes de solidarité horizontale.

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs, 96 collectivités seraient exclues en 2014 du reversement du FPIC en raison d'un effort fiscal inférieur à 0,85, représentant 247 007 habitants. Il s'agit de 46 ensembles intercommunaux et de 50 communes isolées.

Si le groupe de travail du CFL s'était prononcé en faveur d'un relèvement du seuil d'effort fiscal de 0,75 à 0,85, **vos rapporteurs spéciaux ne s'opposent pas à la proposition de nos collègues de l'Assemblée nationale de porter ce seuil à 0,9.** Pourraient être exclues des reversements 50 collectivités supplémentaires.

Par ailleurs, **vos rapporteurs spéciaux accueillent favorablement le renforcement du poids du critère du revenu par habitant, qui complète utilement le potentiel financier pour évaluer au mieux la situation réelle d'une collectivité, à la lumière à la fois de ses ressources et de ses charges.**

2. Accompagner la montée en puissance du FPIC

a) Le nécessaire relèvement du plafonnement FSRIF-FPIC

La hausse du seuil à partir duquel joue le plafonnement des sommes versées au titre du FPIC et du FSRIF (de 11 % à 13 %) permet de faire participer les collectivités les plus riches à la montée en charge du montant du FPIC. En effet, lors de la création du FPIC, le projet de loi de finances pour 2012 prévoyait un plafonnement à hauteur de 15 % des ressources fiscales.

Il a été abaissé à 10 % lors de la discussion budgétaire en 2012, avant d'être relevé à 11 % par la loi de finances pour 2013. À cette occasion, vos

rapporteurs spéciaux vous avaient proposé un amendement fixant ce taux à 12,5 %. **C'est pourquoi, vos rapporteurs spéciaux sont favorables à cette augmentation du seuil du plafonnement à 13 %, seul à même de garantir une contribution suffisante des collectivités les plus riches.**

b) Une concentration des contributeurs incompatible avec la montée en charge du FPIC

Vos rapporteurs spéciaux ne sont pas favorables à l'exclusion de toute contribution au FPIC des ensembles intercommunaux et communes isolées dont le PFIA par habitant est inférieur à 90 % du PFIA moyen par habitant.

Il convient en effet de **prendre en compte le fait que le montant du FPIC augmente entre 2013 et 2014 de 210 millions d'euros**. Cette montée en puissance, dont le principe est partagé par tous, augmente la contribution des collectivités prélevées. En augmentant le montant du FPIC et en resserrant le nombre de contributeurs, l'effort demandé aux collectivités contributrices sera fortement renforcé et pourrait s'avérer difficilement supportable à terme pour certaines collectivités.

Selon Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation, **environ un tiers des collectivités contribuant actuellement au FPIC en seraient exclues.**

En l'absence de simulations à ce stade, on peut craindre qu'une telle diminution du nombre de collectivités contributrices au FPIC n'ait des effets brutaux sur les contributions de certaines collectivités, voire même des effets pervers si les collectivités les plus riches étaient également celles plafonnées au titre notamment du FSRIF et du FPIC.

Si des améliorations du dispositif ne sont évidemment pas à exclure, des variations trop importantes des mécanismes de péréquation peuvent affecter de manière brutale les recettes des collectivités. Vos rapporteurs spéciaux s'étonnent d'ailleurs qu'une telle disposition puisse être adoptée sans que ses effets aient été simulés.

La montée en puissance des dispositifs de péréquation est désormais une réalité, mais elle doit être confortée et consolidée. L'adoption de dispositions ayant des effets brutaux et des conséquences non anticipées sur certaines collectivités pourrait contribuer à alimenter un discours anti-péréquisiteur.

Il convient par ailleurs de souligner le caractère d'ores et déjà très péréquisiteur du FPIC, qui s'explique par le fait que le prélèvement comme le reversement sont calculés en s'appuyant sur des critères de péréquation.

Enfin, **une telle modification remet en cause l'accord qui a émergé au comité des finances locales**, qui ne prévoyait pas une modification du critère d'éligibilité au prélèvement.

Aussi, pour l'ensemble de ces raisons, **vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement visant à rétablir la contribution au FPIC des ensembles intercommunaux et communes isolées dont le PFIA par habitant est supérieur à 90 % du PFIA par habitant moyen.**

3. Assouplir les modalités de répartition du FPIC

S'agissant des règles de majorité qualifiée utilisées pour la répartition « libre » du prélèvement et du reversement du FPIC, il convient de rappeler que cet amendement a été adopté contre l'avis du Gouvernement, qui souligne le **risque constitutionnel d'atteinte à la libre administration des collectivités**. En effet, il serait possible de réunir la majorité des deux tiers au sein de l'EPCI et les deux tiers des conseils des communes membres représentant 50 % de la population, pour contraindre une commune à supporter l'ensemble du prélèvement du FPIC par exemple.

Néanmoins, **considérant d'une part que les règles de double majorité encadrent suffisamment la possibilité d'une répartition « libre » du FPIC, et d'autre part que les nouvelles règles électorales ne sauraient avoir pour conséquence d'empêcher toute possibilité de répartition libre du FPIC, vos rapporteurs n'y sont pas défavorables.**

Dans une perspective un peu différente, ils vous proposent **un amendement** visant à modifier les **modalités de répartition du FPIC entre un EPCI et ses communes membres.**

En effet, la répartition entre EPCI et communes membres est réalisée en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF), que ce soit dans le cadre de la répartition de droit commun ou de la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers. Cette dernière permet certes de modifier les critères de répartition entre communes, mais non entre les communes et l'EPCI.

Seule la répartition dite « libre » (qui doit être décidée, dans le droit actuel, à l'unanimité) permet de prévoir une répartition différente. Or, sans aller jusqu'à une répartition « libre », il semble pertinent à vos rapporteurs spéciaux d'introduire une certaine souplesse dans cette répartition entre les communes membres et l'EPCI, tant pour le prélèvement que pour l'attribution.

L'**amendement** proposé prévoit donc qu'une répartition plus souple soit possible entre l'EPCI et les communes membres, à la majorité des deux tiers, sans toutefois qu'elle puisse conduire à s'écarter de plus de 20 % de la répartition entre l'EPCI et les communes qui aurait résulté de la répartition en fonction du CIF.

Ainsi, les intérêts des petites communes seront préservés, tout en permettant une gestion plus souple du FPIC.

4. Éviter les variations trop brutales de versement au titre du FPIC

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent éviter que des EPCI ou communes isolées subissent des variations trop importantes des versements dont ils bénéficient au titre du FPIC.

Ils vous proposent donc un **amendement** visant à lisser les diminutions des attributions au titre du fonds de péréquation de ressources intercommunales et communales (FPIC) dans le temps. Il prévoit que les bénéficiaires du FPIC ne peuvent voir leur attribution à ce titre diminuer de plus de 50 % d'une année sur l'autre.

En effet, les diminutions d'attribution au titre du FPIC peuvent s'avérer très importantes d'une année sur l'autre, notamment en raison d'une modification brutale d'un des critères de l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour la répartition du FPIC.

L'article L. 2336-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit un mécanisme de garantie, non renouvelable, lorsqu'une commune ou un EPCI cesse d'être éligible au FPIC. Cette garantie permet aux communes et EPCI de bénéficier d'une attribution égale à la moitié de celle perçue l'année précédente. Cependant, aucune garantie n'est prévue s'agissant des fortes variations à la baisse des montants attribués au titre du FPIC.

Pourtant, une telle baisse de ressources a des conséquences néfastes sur le budget de la commune ou de l'EPCI concerné et nuit à sa capacité de piloter au mieux l'utilisation de ses ressources.

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent **un amendement** qui met en place une sortie « en sifflet » du FPIC : il prévoit que les bénéficiaires du FPIC dont l'attribution diminue de plus de 50 % perçoivent une garantie complémentaire calculée de telle sorte qu'ajoutée à leur attribution au titre du FPIC, elles bénéficient de 50 % du montant qu'elles percevaient l'année précédente.

Ainsi, il sera garanti que les EPCI et communes concernés ne pourront pas être mieux traités en perdant le bénéfice du FPIC (grâce à la garantie) qu'en en conservant le bénéfice (mais avec une baisse importante de l'attribution).

B. LE FSRIF

S'agissant du FSRIF, les modifications proposées ont, semble-t-il, fait l'objet d'une décision concertée au sein du syndicat « Paris Métropole ».

Comme le renforcement du poids du revenu par habitant dans le calcul du prélèvement au titre du FPIC, l'introduction de ce critère dans le calcul du prélèvement opéré au titre du FSRIF permettra de mieux prendre

en compte la situation réelle de certaines communes d'Île-de-France dont le potentiel financier est élevé mais dont la population est particulièrement fragile. Le potentiel financier à lui seul ne saurait mesurer la richesse d'une collectivité.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale visant à rétablir la mise au carré de l'indice synthétique permet de rétablir le dispositif existant actuellement. Ainsi, s'agissant du calcul du prélèvement, le seul changement concerne l'introduction du critère du revenu par habitant à hauteur de 20 % de l'indice synthétique ainsi créé.

La modification apportée par l'Assemblée nationale pour comparer le revenu par habitant à la moitié du revenu moyen par habitant entraîne une augmentation de l'écart pour les communes dont le revenu par habitant est le plus élevé (elles devront donc contribuer davantage).

Enfin, les deux mécanismes de plafonnement permettent d'éviter des variations trop brutales résultant notamment de l'introduction du critère du revenu par habitant et devrait permettre de rendre les prélèvements soutenables pour les collectivités contributrices et nouvellement contributrices.

Les simulations transmises à vos rapporteurs spéciaux s'agissant du FSRIF montrent que le dispositif tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, augmente la contribution de 100 communes.

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent un **amendement rédactionnel** concernant l'abattement introduit à l'initiative du Gouvernement pour les communes dont le prélèvement augmente de plus de 25 % par rapport à l'année précédente.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 73 (nouveau)
(Art. L. 3334-6-1, L. 334-7, L. 3334-10, L. 3334-16-2, L. 3335-1 et L. 3335-2
du code général des collectivités territoriales)

Moratoire sur l'utilisation du nouveau potentiel financier

Commentaire : le présent article additionnel propose d'utiliser le potentiel financier de 2011 pour l'ensemble des fonds ou dotations de péréquation concernant les départements.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 138 de la loi de finances pour 2012 a modifié les modalités de calcul des potentiels fiscal et financier des départements, afin de tenir compte de la réforme de la fiscalité locale.

Ainsi, l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que le potentiel fiscal est l'addition :

- des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- des produits départementaux de CVAE et des IFER ;
- des montants de la DCRTP et du FNGIR dont le département a fait l'objet ;
- de la moyenne des produits des DMTO perçus par le département sur les cinq dernières années ;
- de la part de la dotation forfaitaire représentative de la compensation de la part salaire de la TP.

Enfin, le potentiel financier est calculé en ajoutant au potentiel fiscal le montant de la dotation de compensation et du reliquat de dotation forfaitaire dont a bénéficié le département.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Ce « nouveau potentiel financier » a été largement critiqué par de nombreux départements, mais également, par exemple, par la Cour des comptes.

À l'automne 2012, le Gouvernement et le Parlement, ainsi que les associations d'élus, avaient convenu de travailler sur le sujet.

Ainsi, l'Assemblée des départements de France (ADF) a mis en place un groupe de travail sur cette question, qui a abouti à une proposition de « potentiel fiscal corrigé ». Cette proposition a cependant été critiquée par la DGCL, autant pour des raisons techniques que pour des raisons de fond.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que le travail sur cette question doit se poursuivre. À ce stade, **ils vous proposent d'adopter un « moratoire » sur la prise en compte du nouveau potentiel financier.**

Le présent article additionnel **propose donc d'utiliser le potentiel de l'année 2011 pour le calcul** de la dotation de péréquation urbaine (1°), de la dotation de fonctionnement minimale (2°), de la dotation globale d'équipement (3°), du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (4°), du fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (5°) et du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements (6°).

Décision de votre commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 73 bis (nouveau)

**Mise en place d'un fonds de solidarité pour les départements
de la région d'Île-de-France**

Commentaire : le présent article met en place le fonds de péréquation départementale de la région d'Île-de-France dont le principe a été introduit dans le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA PÉRÉQUATION DÉPARTEMENTALE ET LA PÉRÉQUATION
FRANCILIENNE**

Depuis la révision de 2003, l'article 72-2 de la Constitution dispose que la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Ces dernières années ont vu le **développement de la péréquation horizontale**, avec la mise en place de plusieurs fonds, dans le prolongement de la réforme de la fiscalité locale.

Au niveau départemental, la péréquation résulte actuellement de deux fonds de péréquation : le fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements.

D'autre part, au sein de la DGF des départements, deux composantes ont une vocation péréquatrice : la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

Enfin, l'**Île-de-France présente la particularité de disposer d'un fonds de péréquation propre, au niveau communal** : le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF).

B. UN PRINCIPE ACCEPTÉ PAR LE SÉNAT

L'article 14 du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles¹ prévoyait dans sa version initiale la mise en place d'un fonds de péréquation départemental, propre à la région d'Île-de-France.

En première lecture au Sénat, cet article avait été délégué au fond à votre commission, saisie pour avis, par la commission des lois, saisie au

¹ Texte n° 495 (2012-2013).

fond. Toutefois, celle-ci avait supprimé l'article en commission, « à titre conservatoire, afin de marquer sa nette opposition aux modalités du fonds de solidarité entre les départements de la région d'Ile-de-France telles qu'elles sont conçues par le projet de loi », « sans préjudice de la position qui sera adoptée par la commission des finances »¹.

Votre commission des finances avait décidé² de souscrire à la suppression de cet article, préférant que cette question « soit abordée à l'automne prochain, dans la loi de finances pour 2014 ou dans le collectif budgétaire de fin d'année ».

Sur le fond, il ne s'agissait pas d'une remise en cause de la création du fonds, mais bien d'une critique de ses modalités. L'avis de la commission des finances indiquait ainsi que « le dispositif proposé par le Gouvernement apparaît déséquilibré, en prévoyant que près des trois quarts de l'aide bénéficient à un seul département. Le poids respectif des critères de ressources et de charges dans l'indice synthétique devrait notamment être revu ».

En séance, le Sénat adopta un amendement de notre collègue Vincent Eblé, inscrivant, à l'article L. 3335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le principe de la création du fonds et renvoyant ses modalités à une loi de finances.

Le projet de loi « Métropoles » est actuellement en deuxième lecture devant l'Assemblée nationale.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement mettant en œuvre la création du fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France prévue à l'article L. 3335-3 précité.

Le dispositif est **strictement identique** à celui du projet de loi « Métropoles », sous réserve de quelques aménagements rédactionnels et, surtout, d'une **modification de la pondération des critères**, qui aboutit à une modification sensible du prélèvement et de la répartition.

Le montant du fonds est fixé à **60 millions d'euros**.

A. UN INDICE SYNTHÉTIQUE DE RESSOURCES ET DE CHARGES SPÉCIFIQUE

Le II de l'article définit l'**indice synthétique de ressources et de charges (IS)** retenu aussi bien pour définir les départements contributeurs

¹ Compte rendu de la réunion de la commission des lois du 15 mai 2013.

² Voir l'avis n° 598 (2012-2013) de M. Jean GERMAIN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 mai 2013.

que les départements bénéficiaires, ainsi que, pour chacun, le montant de la contribution ou du versement qu'il perçoit.

Cet indice synthétique est calculé en utilisant les critères suivants :

- pour 50 %, le rapport entre le **potentiel financier moyen par habitant** des départements de l'Île-de-France et le potentiel financier par habitant du département ;

- pour 25 %, le rapport entre le **revenu moyen par habitant** des départements de l'Île-de-France et le revenu par habitant du département ;

- pour 15 %, le rapport entre la proportion de **bénéficiaires du RSA** dans la population totale du département, et cette même proportion dans l'ensemble des départements d'Île-de-France ;

- pour 10 %, le rapport entre la proportion du total des **bénéficiaires des APL** dans le nombre total de logements du département et cette même proportion constatée pour l'ensemble des départements d'Île-de-France.

Les critères retenus sont donc **identiques à ceux de la DPU**. Leur pondération, en revanche, est différente.

B. LES MODALITÉS D'ALIMENTATION DU FONDS

Le III de l'article définit les conditions d'alimentation du fonds.

Le 1° définit les départements contributeurs : il s'agit de ceux dont l'indice est inférieur à 95 % de l'indice médian.

D'après les chiffres dont dispose votre commission, il s'agirait des départements de Paris, des Yvelines et des Hauts-de-Seine.

Le 2° fixe les modalités de calcul de la contribution de chaque département : les 60 millions d'euros sont répartis entre les départements contributeurs en fonction de l'écart relatif entre 95 % de l'indice médian et leur propre indice, multiplié par la population.

Ainsi, la contribution de Paris serait de 25,1 millions d'euros, celle des Yvelines de 4,9 millions d'euros et celle des Hauts-de-Seine de 30 millions d'euros.

Les *a* et *b* du 2° précise que la somme des prélèvements opérés au titre du FSDRIF, du fonds départemental de péréquation de la CVAE et du fonds de péréquation des DMTO **ne peut excéder 10 % des recettes réelles de fonctionnement du département**.

Il faut noter que les prélèvements opérés au titre de ce fonds n'ont pas d'impact sur les départements des autres régions, dans la mesure où le fonds est exclusivement alimenté par des prélèvements sur les départements d'Île-de-France et où le plafonnement de leur contribution au titre des

différents fonds de péréquation pèse sur leur contribution au FSDRIF et non sur celle aux fonds DMTO et CVAE.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, aucun département ne serait plafonné. Plus précisément, le département le plus proche du plafonnement, Paris, serait à moins de 7 % de ses recettes réelles de fonctionnement.

Enfin, le 3° prévoit les modalités de prélèvement, qui sont identiques à celles des fonds DMTO et CVAE.

C. LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DU FONDS

Le IV de l'article définit les conditions d'attribution des 60 millions d'euros du fonds, après prélèvement des montants nécessaires aux éventuelles régularisations au titre de l'année précédente.

Le 1° définit les départements bénéficiaires : il s'agit de ceux dont l'indice est supérieur à 95 % l'indice médian.

Il s'agirait de la Seine-et-Marne, de l'Essonne, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise.

Le 2° définit les modalités de calcul du versement perçu par chaque département bénéficiaire : le montant est calculé en fonction de l'écart entre l'indice du département et 95 % l'indice médian, multiplié par la population.

Ainsi, les attributions seraient de 10,9 millions d'euros pour la Seine-et-Marne, de 2 millions d'euros pour l'Essonne, de 28,7 millions d'euros pour la Seine-Saint-Denis, de 4,7 millions d'euros pour le Val-de-Marne et de 13,7 millions d'euros pour le Val-d'Oise.

Prélèvements et versements au titre du FSDRIF*(en millions d'euros)*

Département	Prélèvement	Part de l'ensemble	Versement	Part de l'ensemble
Paris	25,1	42 %	-	-
Seine-et-Marne	-	-	10,9	18,2 %
Yvelines	4,9	8 %	-	-
Essonne	-	-	2,0	3,4 %
Hauts-de-Seine	30,0	50 %	-	-
Seine-St-Denis	-	-	28,7	47,8 %
Val-de-Marne	-	-	4,7	7,8 %
Val-d'Oise	-	-	13,7	22,9 %
Total	60	100 %	60	100 %

Source : commission des finances du Sénat à partir de données de la DGCL

Enfin, le V de l'article précise que la population à prendre en compte est la « population DGF » et le VI prévoit un décret en Conseil d'État pour fixer les modalités d'application de l'article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances avait principalement reproché au dispositif proposé par le projet de loi « Métropoles » de ne pas avoir pu faire l'objet d'une concertation suffisante entre les collectivités concernées et d'être trop déséquilibré, du fait notamment d'une pondération insuffisante des critères de ressources.

Sur le premier point, **la concertation a pu être menée et un accord est intervenu** au sein de Paris Métropole.

Sur le second point, la nouvelle pondération des critères donne au potentiel financier – critère de ressources – un poids de 50 %, contre 15 % à peine dans la version du projet de loi « Métropoles ». Il en résulte un **rééquilibrage du fonds**, comme le montre le tableau ci-dessous

**Comparaison du FSDRIF prévu par le présent article
et de celui proposé par le PJJ « Métropoles »**

(en millions d'euros)

Département	Prélèvement				Versement			
	PLF 2014		PJJ « métropoles »		PLF 2014		PJJ « métropoles »	
Paris	25,1	41,9 %	22,5	37 %	-	-	-	-
Seine-et-Marne	-	-	-	-	10,9	18,2 %	3,7	6 %
Yvelines	4,9	8,1 %	11,6	19 %	-	-	-	-
Essonne	-	-	-	-	2,0	3,4 %	-	-
Hauts-de-Seine	30,0	50,0 %	25,9	43 %	-	-	-	-
Seine-St-Denis	-	-	-	-	28,7	47,8 %	44,1	74 %
Val-de-Marne	-	-	-	-	4,7	7,8 %	3,2	5 %
Val-d'Oise	-	-	-	-	13,7	22,9 %	9,1	15 %
Total	60,0	100,0 %	60,0	100 %	60	100,0 %	60,0	100 %

Source : commission des finances à partir de données de la DGCL

Dans ces conditions, vos rapporteurs spéciaux souscrivent à la création de ce fonds.

Ils vous proposent néanmoins d'adopter un amendement rédactionnel, un amendement explicitant de façon plus claire que la contribution au fonds francilien ne peut peser sur les contributions aux fonds CVAE et DMTO et un amendement prévoyant de codifier ce dispositif dans le CGCT.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 74

(Art. L. 2564-27 du code général des collectivités territoriales)

Pérennisation de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte

Commentaire : le présent article pérennise la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte et modifie ses modalités d'attribution.

I. LE DROIT EXISTANT

Le département de Mayotte connaît un très fort dynamisme démographique, qui implique une hausse également très importante de la population scolarisée. Ainsi, entre 2003 et 2010, le nombre d'élèves scolarisés en classes de maternelles a crû de près de 60 % quand celui des élèves de classes élémentaires augmentait de près de 18 %.

Afin de venir en aide aux communes mahoraises, l'État a créé en 2002 une « dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte » (DSCEES), codifiée à l'article L. 2564-27 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Cette dotation – qui représentait 10,5 millions d'euros en 2013 – est versées aux communes mahoraises à travers un syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM), qui a reçu compétence en matière de construction scolaire et de grosses réparations de ces établissements. Elle est répartie entre les communes par arrêté du représentant de l'État à Mayotte, au prorata du nombre d'élèves scolarisés dans chaque commune.

Les crédits correspondant à cette dotation étaient portés, jusqu'en 2013, par l'action 04 « Dotations outre-mer » du programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Bien que cette dotation soit codifiée, elle n'est pas pérenne. D'abord instaurée pour une durée de cinq ans, elle a été prorogée à plusieurs reprises, jusqu'à aujourd'hui.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de pérenniser cette dotation, d'en changer le montant et de modifier ses modalités de répartition.

Le 1° pérennise la DSCEES et le *b* du 2° prévoit les modalités d'indexation pour « les années suivantes », afin qu'il ne soit plus nécessaire de la proroger.

Le *a* du 2° modifie à la baisse le montant de la dotation, qui passe de 10 682 774 euros en 2012 et 10 457 367 euros en 2013 à 10 281 684 euros en 2014 (- 1,68 %). Ce taux de baisse correspond à l'évolution de la population scolarisée mahoraise entre 2011 et 2012.

Le 3° modifie les modalités d'attribution de la DSCEES. Elle ne sera plus attribuée en fonction du nombre d'élèves entre communes, mais en faveur de projets d'investissements, soumis au représentant de l'État. Elle ne peut être utilisée pour couvrir des frais de fonctionnement des établissements scolaires.

Le 4° définit les modalités de notification de la dotation et prévoit qu'un décret fixe les modalités d'application de l'article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements du Gouvernement.

Le premier amendement modifie le montant de la dotation en 2014, porté à 10 531 615 euros, afin de tenir compte des derniers éléments dont dispose l'administration depuis le dépôt du projet de loi de finances. La dotation sera donc finalement en hausse de 0,7 %.

Le second amendement étend le champ des bénéficiaires de la DSCEES, qui pourra être versée à toute personne morale de droit public. En effet, il est envisagé de constituer un groupement d'intérêt public chargé des missions relatives à la construction et à la rénovation des établissements scolaires. Cet amendement ouvre donc la possibilité de lui faire bénéficier de la dotation.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que la pérennisation de cette dotation permet de mettre en adéquation le droit et les faits, puisqu'elle était *de facto* pérennisée depuis plus de dix ans.

Les nouvelles modalités de répartition, qui se rapprochent de ce qui existe pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), reprend une préconisation du rapport conjoint des inspections générales de l'administration et de l'éducation nationale.

En revanche, ils s'interrogent sur l'opportunité de rattacher cet article à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », alors

que les crédits de cette dotation sont portés, à partir du présent projet de loi de finances, sur l'action 06 « collectivités territoriales » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer ».

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 74 bis (nouveau)
(Art. L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales)

**Intégration du versement de transport (VT) dans le coefficient
d'intégration fiscale (CIF)**

Commentaire : le présent article vise à prendre en compte le versement de transport, dit « versement transport » (VT) dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés urbaines, des métropoles, des syndicats d'agglomération nouvelle et des communautés d'agglomération.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par notre collègue Jean-Marc Germain et qui propose d'inclure dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de certains EPCI le versement transport, afin de mieux mesurer le niveau d'intégration de chaque intercommunalité.

A. LE COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE

Le coefficient d'intégration fiscale, défini par l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales (CGCT) d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) représente la part de la fiscalité que l'EPCI lève directement par rapport à la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par ses communes membres, le cas échéant, par des syndicats intercommunaux et par lui-même. Ainsi, plus le CIF est élevé, plus le transfert des compétences communales à l'EPCI est supposé être important sur un territoire donné.

Cet indicateur permet donc d'appréhender le volume des compétences que cet EPCI exerce en propre.

Il rend possible la comparaison du degré de coopération intercommunale des EPCI au sein d'une même catégorie et est notamment utilisé dans le calcul des dotations d'intercommunalité ou de la répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Pour les communautés urbaines, les métropoles, les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés d'agglomération, le CIF résulte du rapport entre le montant des recettes de l'EPCI au sens large (taxe

d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, taxe sur les surfaces commerciales, taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères, redevance d'assainissement¹ et les montants de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et de la garantie individuelle des ressources), par rapport aux recettes procurées au même titre à ses communes membres.

B. LE VERSEMENT TRANSPORT

Le « versement transport » a d'abord été créé² par la loi du 12 juillet 1971 dans la seule région d'Île-de-France, avant d'être étendu à certaines autorités organisatrices des transports urbains de province par la loi du 11 juillet 1973³.

1. Le fonctionnement du versement transport

Le versement transport est une taxe assise sur la masse salariale des établissements des entreprises privées et des administrations publiques employant plus de neuf salariés.

En dehors de la région d'Île-de-France, le versement transport est lié à la création d'un périmètre de transports urbains par l'autorité organisatrice de transports. Il est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public.

Les taux sont encadrés par la loi. Ainsi, l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le taux est fixé dans une limite variant notamment en fonction du nombre d'habitants.

Ainsi, par exemple, la limite est fixée à 0,55 % des salaires lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants, tandis que cette limite est fixée à 1 % des salaires lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est supérieure à 100 000 habitants.

Enfin, le recouvrement est effectué par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales. Le produit de la taxe est ensuite versé au budget de la commune ou de l'établissement public qui peut être amené à rembourser les versements effectués dans certaines conditions – par exemple pour les employeurs qui « justifient avoir assuré le logement permanent sur les lieux de travail ou effectué

¹ Sauf pour les communautés de communes.

² Loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 sur le versement des employeurs destiné aux transports en commun de la région parisienne.

³ Loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun.

intégralement et à titre gratuit le transport collectif de tous leurs salariés, ou de certains d'entre eux au prorata des effectifs transportés ou logés par rapport à l'effectif total ».

2. La situation spécifique de l'Île-de-France

L'article L. 2531-4 du CGCT prévoit le produit du versement transport est intégralement affecté au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), qui en fixe le taux dans des limites fixées par la loi. En outre, le taux applicable aux entreprises varie en fonction de l'appartenance de leur commune d'implantation à une des trois zones définies par la loi.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sans être opposés au principe de cette intégration dans le CIF d'une recette fiscale supplémentaire, vos rapporteurs spéciaux soulignent que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale pose plusieurs difficultés.

Le CIF conditionne la répartition interne du FPIC ainsi que les montants perçus par les EPCI au titre de la dotation d'intercommunalité. Or, **à ce stade, il est difficile de prévoir quels pourront être les effets d'une telle mesure.**

En outre, des **difficultés techniques** pourraient se poser pour calculer le CIF lui-même en raison des modalités de recouvrement du versement transport (par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale) mais aussi des possibilités de remboursement, qui pourraient décaler dans le temps la remontée des informations nécessaires à l'administration pour effectuer le calcul du CIF.

Enfin, la situation spécifique de l'Île-de-France pose problème : les communes et EPCI d'Île-de-France ne peuvent bénéficier du versement transport, dans la mesure où celui-ci revient au STIF, qui en détermine le taux selon des zones définies par la loi.

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux vous proposent un **amendement de suppression de cet article**. En effet, ils considèrent qu'à ce stade, en l'absence de toute étude sur les conséquences d'une telle mesure, et en raison des difficultés techniques qui en résulteront, il convient de **supprimer cet article**.

Décision de votre commission : votre commission vous propose de **supprimer cet article**.

TROISIÈME PARTIE – LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Observation relative au programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie »

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que la créance sur la Nouvelle-Calédonie, d'un montant de 289,4 millions d'euros ait été prescrite.

Observations relatives au programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes »

Vos rapporteurs spéciaux constatent l'apparition de deux nouvelles actions, correspondant aux transferts de nouvelles ressources de l'État vers les départements et les régions, conformément aux engagements issus du « pacte de confiance et de responsabilité ».

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 8 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT) **dont les crédits s'élèvent à 97,707 milliards d'euros en 2014** est le principal compte de concours financiers de l'État.

Il comporte deux sections, à chacune desquelles est associé un programme :

- la première section, correspondant au programme 832, retrace les **avances de l'État à des collectivités territoriales et à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter** ;

- la seconde section, correspondant au programme 833, retrace les **avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales**. Elle représente **99,99 %** des crédits et **100 %** des recettes.

I. LE PROGRAMME 832 « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE »

Exécuté sous la responsabilité du directeur général du Trésor et relevant à ce titre du ministre de l'économie et des finances, le programme 832 retrace le versement et le remboursement des **avances à certaines collectivités** connaissant des **difficultés de trésorerie** ou ayant **besoin d'emprunter**. Il est doté de **6 millions** d'euros.

A. SEULE UNE DES QUATRE ACTIONS DU PROGRAMME EST DOTÉE

Seule l'action n° 1 « Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales », est dotée, à hauteur de 6 millions d'euros. Son objet est d'accorder des **avances à des collectivités et à des établissements publics**, afin qu'ils puissent faire face à des **difficultés momentanées de trésorerie**. En 2012, aucune demande n'a été formulée.

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

Les crédits demandés correspondent à 4 756 440 euros au titre de la procédure déconcentrée (soit l'équivalent d'une avance pour chaque territoire concerné) et 1 243 560 euros au titre de la procédure centralisée.

Ce montant de 6 millions d'euros permet de disposer d'une marge de manœuvre immédiate dans le cas d'une éventuelle demande d'utilisation du dispositif par une ou plusieurs collectivités.

Les trois autres actions du programme¹ ne font l'objet d'aucune proposition d'ouverture de crédits pour 2014.

B. L'EFFACEMENT DE LA DETTE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

S'agissant de la **dette de 289,65 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie était débitrice** au titre de l'action n° 4 depuis 1990, et sur laquelle la commission des finances interroge régulièrement le responsable de programme, vos rapporteurs spéciaux avaient observé une **avancée positive en 2011**, la réponse fournie au questionnaire budgétaire indiquant que la créance n'était pas contestée par le territoire et qu'aucun abandon de créance n'était envisagé. La définition d'un échéancier de remboursement était même évoquée.

En 2012, **vos rapporteurs spéciaux s'étaient inquiétés du risque de prescription de la créance**. En effet, la réponse au questionnaire budgétaire indiquait que « *depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, la prescription quinquennale s'applique, si bien qu'en l'absence d'acte interruptif de prescription, la créance de l'État serait prescrite le 18 juin 2013* ».

Vos rapporteurs spéciaux avaient insisté l'année dernière sur la nécessité que cette créance, dont le montant est loin d'être négligeable, ne soit pas prescrite, sans toutefois mettre en péril les finances de la Nouvelle-Calédonie.

Pourtant, en s'abstenant de tout acte interruptif de prescription, le Premier ministre a pris la décision d'effacer l'intégralité de cette dette, prescrite à partir du 18 juin 2013.

II. LE PROGRAMME 833 « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES »

Le programme 883 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » retrace l'avance faite mensuellement par l'État aux collectivités territoriales sur le montant d'une partie de leurs impositions. Il est doté pour

¹ Il s'agit de l'action 02 « Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales », et, concernant spécifiquement l'Outre-mer, des actions 03 « Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires) » et 04 « Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel ».

2014 de 97,7 milliards d'euros, en augmentation (+ 4,6 %) par rapport à la loi de finances pour 2013. Cette hausse s'explique notamment par la création de deux nouvelles actions, pour un montant total de 1,728 milliard d'euros - expliquant ainsi 40 % de la variation par rapport à 2013.

La Cour des comptes¹ a relevé qu'en raison du caractère auto-liquidé de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), le compte d'avance enregistre un solde structurellement excédentaire, résultant de l'absence de contrepartie en dépenses des trop perçus de CVAE et des restitutions aux entreprises qui sont comptabilisés en recettes du compte d'avances mais reversés aux entreprises par l'intermédiaire du programme 201 de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, il serait envisageable de procéder à des ajustements de l'actuel schéma comptable mais l'inscription des remboursements de CVAE aux entreprises en dépenses du programme 833 - et non plus du programme 201 - pose question dans la mesure où le programme 833 correspond à des versements aux seules collectivités et non aux entreprises.

Vos rapporteurs spéciaux sont favorables à la poursuite de la réflexion pour éviter que le compte d'avances aux collectivités n'enregistre un excédent structurel.

A. LA CRÉATION DE DEUX NOUVELLES ACTIONS CORRESPONDANT À LA MISE EN ŒUVRE DU « PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ »

Deux nouvelles actions sont introduites au sein de ce programme : l'action 03 relative aux « Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties » et l'action 04 relative aux « Avances aux régions sur les frais de gestion de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ».

S'agissant de l'action 03, il s'agit de transférer aux départements les 827 millions d'euros de frais de gestion leur permettant de faire face à la hausse de leurs dépenses sociales, conformément aux engagements du « pacte de confiance et de responsabilité ».

Pour ce qui concerne l'action 4, les régions se verront attribuer par l'intermédiaire de ce compte de concours financiers 901 millions d'euros, dont au moins 601 millions d'euros au titre des frais de gestion des

¹ *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme, Compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales », exercice 2012.*

impositions précitées et 300 millions d’euros correspondant à une fraction de TICPE. Ces frais de gestion et cette part de TICPE remplacent les crédits budgétaires « figés » de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle ».

B. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES CRÉDITS RELATIFS AUX AVANCES DES IMPOSITIONS LOCALES

L’action 01 du programme, « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » porte les crédits correspondant aux impôts et taxes transitant par le compte d’avances et revenant aux collectivités locales et à des organismes divers. Il s’agit :

- du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, et de la taxe d'habitation sur les logements vacants ;
- du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la cotisation foncière des entreprises, des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, et de la taxe sur les surfaces commerciales ;
- du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ainsi que du produit de la taxe de balayage ;
- du produit de la taxe pour frais de chambre d’agriculture, de chambre de commerce et d’industrie, et de chambre de métiers.

Crédits en AE et CP

(en millions d’euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	PLF 2014
AE = CP	80 516	54 399	80 831	84 308	87 534	90 061

Source : projets de lois de finances

C. UNE STABILISATION DE LA COMPENSATION FINANCIÈRE DU RMI/RSA PAR LA TIPP/TICPE

L’action 02 du programme « Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers » porte les crédits correspondant à la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à chaque département au titre de la compensation financière de la décentralisation du revenu minimum d’insertion (RMI) en application de l’article 59 de la loi de finances pour 2004

et, à compter du 1^{er} juin 2009, au titre de la compensation financière accordée en compensation du revenu de solidarité active (RSA).

Les montants en cause **sont stables** par rapport à la loi de finances initiale pour 2013 et s'établissent à **5,912 milliards d'euros**.

D. UNE AMÉLIORATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Les objectifs de performance du programme 833 sont d'assurer une mise à disposition des avances (des contributions directes locales d'une part, de TICPE d'autre part) aux collectivités à une date certaine.

Il convient de noter la nette amélioration de l'indicateur relatif au taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales (passant de 91,6 % en 2011 à 98 % en 2013 (prévision actualisée), résultant du règlement progressif des problèmes nés de la réforme de la fiscalité directe locale.

S'agissant de la TICPE, l'amélioration du taux de versement des avances aux collectivités sur la TICPE en 2013 (89 %, prévision actualisée) par rapport à l'année 2012 (85 %) s'explique par la résolution des difficultés rencontrées en 2012 liées au système Chorus.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 12 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 72 à 74 bis) et le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».

EXAMEN DU RAPPORT SPÉCIAL

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'examen de cette mission est l'occasion d'évoquer le « pacte de confiance et de responsabilité », issu d'une longue concertation entre les élus locaux, menée au sein du Comité des finances locales (CFL). Il prévoit une diminution de 1,5 milliard d'euros des dotations de l'État aux collectivités en 2014, suivie d'une nouvelle baisse de 1,5 milliard d'euros en 2015 ; une hausse de la péréquation verticale et horizontale ; l'attribution aux départements et aux régions de nouvelles ressources.

Les articles 24, 30 et 72 du projet de loi de finances traduisent la baisse des dotations. L'article 72 prévoit une hausse de la péréquation verticale et l'article 73 modifie le fonctionnement de la péréquation horizontale. L'article 57 augmente la progressivité de la cotisation minimum de cotisation foncière des entreprises (CFE) en fonction du chiffre d'affaires, autorisant les collectivités à fixer six tranches au lieu de trois actuellement. En revanche, les plafonds proposés pour les tranches pourraient conduire à diminuer les recettes pour les collectivités...

M. Philippe Marini, président. – Quelle idée...

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Aussi souhaitons-nous que ces plafonds soient relevés de façon à ce qu'ils coïncident avec ceux actuellement en vigueur.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – L'article 26 attribue aux départements les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (830 millions d'euros en 2014), tandis que l'article 58 rend possible, pour les départements qui le souhaitent, de relever de 3,8 % à 4,5 % le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Si tous les départements choisissaient ce relèvement, le produit des DMTO pourrait être majoré de 1,3 milliard d'euros.

Bien que non rattachée à la mission RCT, nous estimons que cette disposition constitue une sorte de double peine, les départements en difficulté relevant le taux des DMTO, alors même qu'ils disposent le plus souvent de bases assez faibles, et sans recettes significatives à la clef. Nous préfererions un système de prélèvement sur le produit de DMTO de l'ensemble des départements, réparti ensuite selon des critères péréquateurs,

selon la situation financière de chacun. À titre personnel, je pense que le prélèvement lui-même pourrait être péréqué en s'inspirant du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)...

M. Philippe Dallier. – Oh !

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – ... dont le prélèvement comme le reversement prennent en compte des critères de ressources et de charges : cela préserverait les départements les plus fragiles.

L'article 25 remplace les 901 millions d'euros de dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » des régions par des frais de gestion dynamiques pour les deux tiers du montant, et une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour le tiers restant.

Le total des concours financiers de l'État aux collectivités représente 101 milliards d'euros en 2014, 70 milliards d'euros hors fiscalité transférée, dont 47 milliards au sein de l'enveloppe normée. En légère hausse, les autorisations d'engagement de la mission s'élèvent à 2,643 milliards d'euros.

Les trois premiers programmes de la mission correspondent aux dotations générales de décentralisation versées à chaque niveau de collectivités, dont le montant est figé. Sont également retracées des dotations d'investissement, comme par exemple la dotation de développement urbain, dotée de 75 millions d'euros, ou la dotation d'équipement des territoires ruraux.

Le quatrième programme correspond aux « Concours spécifiques et administration » ; il regroupe les aides exceptionnelles aux collectivités, les dotations destinées à plusieurs niveaux de collectivités, les moyens de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et des dotations en faveur de l'outre-mer. Ses crédits diminuent notamment en raison de la non-reconduction en 2014 de l'aide aux communes concernées par les restructurations « Défense » ainsi que des subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Les crédits du compte d'avances aux collectivités territoriales s'élèvent à 98 milliards d'euros. La première section, dotée de 6 milliards d'euros, retrace les avances de l'État aux collectivités connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter. Cette section portait, jusqu'à cette année, la créance de 290 millions d'euros de la Nouvelle-Calédonie, prescrite le 18 juin 2013. La seconde section recouvre les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes. Ses crédits progressent de 4,6 %, en raison notamment du transfert de frais de gestion aux départements et du transfert aux régions de frais de gestion ainsi que d'une fraction de TICPE.

L'amélioration des indicateurs de performance pour la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte d'avances aux collectivités marque la fin progressive des difficultés nées de la réforme de la taxe professionnelle.

Nous vous proposons d'adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – En ce qui concerne les articles rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », l'article 72 répartit l'effort de baisse des dotations entre collectivités : 840 millions d'euros (56 %) pour le bloc communal, 476 millions d'euros (32 %) pour les départements, 184 millions d'euros (12 %) pour les régions. Il précise les règles de répartition de cette baisse au sein des blocs : au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, par péréquation selon un indice de ressources et de charges pour les départements, en fonction de leurs recettes totales pour les régions, sauf pour celles d'outre-mer qui bénéficient d'un mécanisme dérogatoire.

Il prévoit une hausse des dotations de péréquation verticale, des mêmes montants qu'en 2012, soit une augmentation de 60 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), de 39 millions d'euros de la dotation de solidarité rurale (DSR), de 10 millions d'euros de la dotation nationale de péréquation (DNP) et de 10 millions d'euros pour la dotation de péréquation des départements.

Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale tiennent compte des transferts de fiscalité entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ; ils prévoient de constater le montant des recettes dans les comptes de gestion plutôt que dans les comptes administratifs ; ils déterminent les modalités de calcul de la baisse des dotations des EPCI en cas de changement de périmètre.

Le CFL avait souhaité que « cette baisse soit considérée comme une contribution exceptionnelle à la réduction du déficit de l'État ». Or, tel qu'il est rédigé, l'article suppose que cette baisse est pérenne. Notre premier amendement précise que la baisse porte seulement sur 2014 et 2015.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 72 *bis* incitant à la création de communes nouvelles, assurées de percevoir, lors des trois années suivant leur création, un montant de dotation globale de fonctionnement (DGF) au moins égal à celui perçu la première année. Cette disposition s'applique aux communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016, sur la base du volontariat, et regroupant une population de 10 000 habitants au maximum, et aux communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux en 2014, si bien que les communes nouvelles créées en 2012 et 2013 seraient préservées de la participation à l'effort de redressement des finances publiques incombant au

bloc communal en 2014 et, pour celles créées en 2013, en 2015. Une dizaine de communes seraient concernées. Notre deuxième amendement étendra cette garantie aux communes qui ont d'ores-et-déjà accompli ce choix courageux.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Sans attendre 2017, l'amendement n° 3 à l'article additionnel après l'article 72 *bis* précise que les communes chefs-lieux de canton qui perdraient ce statut après la révision de la carte cantonale resteraient éligibles à la fraction « bourg centre » de la DSR.

L'article 73 modifie les modalités de fonctionnement du FPIC et du fonds de solidarité de la région d'Île-de-France (FSRIF). S'agissant du FPIC, l'article porte de 20 à 25 % le poids du revenu par habitant dans le calcul du prélèvement. Ce critère avait été introduit l'année dernière, afin de ne pas pénaliser certains territoires aux ressources importantes mais dont la population est fragile et qui font face, à ce titre, à de lourdes charges. L'article relève le plafonnement des prélèvements pour les collectivités également concernées par le FSRIF, de 11 % à 13 % de leurs ressources fiscales, afin de s'assurer de la contribution au FPIC des collectivités les plus favorisées d'Île-de-France. Nous vous avons proposé, l'année dernière, de fixer ce plafonnement à 12,5 % : nous accueillons donc favorablement cette modification.

Le seuil d'effort fiscal pour l'éligibilité au versement au titre du FPIC passerait de 0,75 à 0,85 conformément au consensus établi au CFL. Néanmoins, l'Assemblée nationale a souhaité fixer ce seuil à 0,9. Dans la mesure où le CFL s'est prononcé en faveur d'un effort fiscal à 1 à l'horizon 2015, et considérant que seules les collectivités ayant eu recours à l'instrument fiscal doivent pouvoir bénéficier des mécanismes de solidarité pesant sur les autres collectivités, nous ne sommes pas contre un tel relèvement. Selon nos informations, la hausse du seuil d'effort fiscal à 0,85 entraînerait l'exclusion du bénéfice du FPIC de 46 ensembles intercommunaux et 50 communes isolées, soit un total de 96 collectivités, représentant 247 000 habitants. La hausse du seuil à 0,9 pourrait exclure 50 collectivités supplémentaires.

Un amendement, adopté sans aucune simulation par l'Assemblée nationale, malgré les avis défavorables de la commission des finances et du Gouvernement, exclut du prélèvement les collectivités « les plus défavorisées parmi les plus favorisées ». Une telle concentration des prélèvements semble difficilement compatible avec la montée en charge prévue du FPIC. Les collectivités contributrices risquent de voir leur prélèvement massivement augmenter. Selon Anne-Marie Escoffier, environ un tiers des collectivités contribuant actuellement au FPIC en seraient exclues. Les conséquences pourraient être particulièrement brutales pour les collectivités contributrices, alors même que le renforcement de la péréquation ne peut être que progressif ; son principe même pourrait être remis en cause. De plus cette

modification remet en cause l'accord auquel a abouti le CFL. Nous vous proposons de revenir au droit actuellement en vigueur : c'est l'objet de l'amendement n° 4.

L'Assemblée nationale a aussi modifié les règles de majorité régissant la répartition dite libre : l'unanimité serait remplacée par une double majorité qualifiée. Un tel assouplissement apparaissant nécessaire après la récente réforme de la loi électorale, nous vous proposerons d'assouplir les règles de répartition du prélèvement et du reversement du FPIC entre l'EPCI et ses communes membres. Enfin, nous vous proposerons par amendement d'organiser une sortie en sifflet du FPIC afin d'éviter une baisse brutale des ressources des communes et EPCI bénéficiaires.

En l'état, le texte rapproche le FSRIF du FPIC en retenant le critère du revenu par habitant dans le calcul du prélèvement, de manière à prendre plus finement en compte la situation réelle des communes d'Île-de-France. Deux mécanismes de plafonnement spécifiques évitent des hausses trop importantes de prélèvements qui pourraient résulter de l'introduction de ce critère. Ils concernent les communes dont le prélèvement augmente de plus de 25 % ou de plus de 50 %. Nous vous proposons d'adopter un amendement rédactionnel.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Afin de tenir compte de la réforme de la fiscalité locale, la loi de finances pour 2012 a modifié les modalités de calcul des potentiels fiscal et financier des départements, suscitant les critiques de nombreux départements et de la Cour des comptes. L'Assemblée des départements de France (ADF) a fait une proposition de potentiel fiscal corrigé, critiquée par la DGCL sur le fond autant pour des raisons techniques. Le travail sur cette question doit se poursuivre. Nous vous proposons à ce stade un moratoire : l'amendement n° 8 prévoit que c'est le potentiel fiscal ou financier, selon le cas, de 2011, qui est pris en compte pour le calcul de la dotation de péréquation urbaine, de la dotation de fonctionnement minimale, de la dotation globale d'équipement, du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, du fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et du fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements. Nous avons adopté un amendement identique l'an dernier.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Le projet de loi « Métropoles » créait un fonds de péréquation départemental propre à la région Île-de-France. Il a été supprimé en première lecture au Sénat et la commission des finances a préféré que la question soit abordée en loi de finances : nous n'étions alors pas opposés à cette création, mais le dispositif proposé par le Gouvernement était déséquilibré : près des trois quarts de l'aide bénéficiaient à un seul département...

M. Philippe Dallier. – Ah bon ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – En outre, le poids respectif des critères de ressources et de charges dans l'indice synthétique devait être revu. Le dispositif introduit à l'Assemblée nationale est identique à celui du projet de loi « Métropoles », sous réserve de quelques aménagements rédactionnels et, surtout, d'une modification de la pondération des critères, aboutissant à une modification sensible du prélèvement et de la répartition. Les prélèvements n'ont pas d'impact sur les départements des autres régions, dans la mesure où le fonds est exclusivement alimenté par des prélèvements sur les départements d'Île-de-France et où le plafonnement de leur contribution au titre des différents fonds de péréquation pèse sur leur contribution au fonds francilien et non sur celle aux fonds DMTO et CVAE. Outre un amendement rédactionnel, nous vous proposons d'explicitier que la contribution au fonds francilien ne peut peser sur les contributions aux fonds CVAE et DMTO. Enfin, l'amendement n° 9 codifie ce dispositif dans le code général des collectivités territoriales.

Mayotte connaît un fort dynamisme démographique et une hausse très importante de la population scolarisée. L'État a créé en 2002 une dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte, de 10 millions d'euros. Instaurée pour une durée de cinq ans, elle a été prorogée à plusieurs reprises. L'article 74 propose de la pérenniser et de préférer désormais une logique de soutien à des projets à des versements forfaitaires. L'Assemblée nationale a ajusté son montant aux dernières informations connues et modifié le champ des bénéficiaires.

Cette pérennisation fait coïncider le droit et les faits. Nous nous interrogeons en revanche sur l'opportunité de rattacher cet article à la mission RCT, alors que les crédits de cette dotation sont portés, à partir de cette année, sur l'action 06 « Collectivités territoriales » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer ».

L'article 74 *bis* propose d'inclure le versement transport dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de certains EPCI. Le CIF conditionnant la répartition interne du FPIC et les montants perçus par les EPCI au titre de la dotation d'intercommunalité, il est difficile de prévoir les effets d'une telle mesure. En outre, les modalités de recouvrement du versement transport pourraient susciter des difficultés techniques. Enfin, la situation spécifique de la région d'Île-de-France devrait sans doute être prise en compte.

Tout en vous soumettant un amendement de suppression, nous serions favorables à ce que la commission des finances se penche sur cette question : ce pourrait être dans le cadre du groupe de travail sur la DGF...

M. Philippe Marini, président. – Je partage totalement votre souci que la base minimum de CFE telle qu'elle résultera des dispositions de l'article 57 du projet de loi de finances ne se traduise par une baisse des recettes des collectivités concernées. La prudence commanderait peut-être de

rechercher une rédaction dont il serait possible de délibérer dès la première partie de la loi de finances ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Nous avons souhaité attirer l'attention de nos collègues sur cette question. Il n'est pas possible de déplacer cette discussion.

M. Philippe Marini, président. – Dans ces cas-là, Michel Charasse ne manquait pas de ressource ! Le sujet mériterait un amendement dont la recevabilité autoriserait un débat.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Techniquement nous avons une solution, mais cet article n'est pas rattaché à la mission dont nous débattons aujourd'hui.

M. Philippe Marini, président. – Mais comment porter notre message si la première partie n'était pas votée ?

M. Jean-Claude Frécon. – Cela dépend de vous...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Le financement des métropoles s'imputera sur l'enveloppe des communes et de leurs groupements. L'on avait parlé de 200 millions d'euros....

M. Philippe Dallier. – Le Grand Paris !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Pouvez-vous m'indiquer quel sera le coût de la création des métropoles ?

M. Philippe Dallier. – Nous voilà à la croisée des chemins : allons-nous demander plus à ceux qui contribuent à la péréquation alors que les dotations diminuent ? S'il a le mérite de la simplicité, le critère retenu pour la baisse des dotations au sein du bloc communal (les recettes de fonctionnement) est-il véritablement équitable quand certaines communes ont une taxe d'enlèvement des ordures ménagères et d'autres une redevance ? Ignorer les écarts de taux et confondre des recettes de nature différente aura des effets pervers.

Je me réjouis de l'amendement sur le FPIC, afin de revenir sur celui que nos collègues de l'Assemblée nationale ont adopté sans simulation contre l'avis du Gouvernement et de leur commission des finances. En jouant les apprentis sorciers, ils ont tué l'idée de départ d'introduire le critère du revenu par habitant et concentré le prélèvement sur les intercommunalités qui sont juste au-dessus de la moyenne – comme d'habitude, les classes moyennes !

Par ailleurs, la dotation d'intercommunalité avait été exclue du calcul des ressources d'une collectivité. Je ne comprends pas pourquoi ce débat n'a pas été rouvert. N'est-ce pas une dotation comme une autre ?

M. Joël Bourdin. – La baisse des dotations sera répercutée en fonction des recettes réelles de fonctionnement, lesquelles varient fortement d'une commune à l'autre. Il aurait peut-être été plus adapté de retenir la

DGF versée : l'on serait resté sur le terrain des dotations. Je m'interroge en outre sur ce qu'il reste de contribution de l'État aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ; pouvez-vous m'indiquer ce qu'il advient de la dotation communes défavorisées ? Enfin, sans rouvrir la vieille discussion sur les revenus, une seule personne peut faire basculer le revenu moyen d'une petite commune : celle-ci doit-elle être pénalisée parce qu'un de ses habitants est un peu plus riche que les autres ? Quant au taux de reversement du fonds de compensation pour la TVA...

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Ce problème est réglé.

M. Joël Bourdin. – S'il n'est pas ajusté, cela sera défavorable aux communes.

M. Jean Arthuis. – Il est ajusté.

M. Vincent Delahaye. – Nous avons besoin d'études d'impact, sans cela, nous ne savons pas très bien où nous allons. Nos rapporteurs proposent de conserver la référence au potentiel financier de 2011. Jusqu'à quand ? Recommencerons-nous l'an prochain si le travail annoncé n'a pas abouti ? Il serait plus logique de retenir la situation de 2012. Pourquoi figer les situations ?

Si je m'interroge sur l'utilité de codifier le fonds de solidarité des départements de la région Ile-de-France (FSDRIF), je suis favorable au potentiel financier agrégé, en y intégrant la dotation d'intercommunalité, la DSU et la DSR. Ce potentiel doit en effet comprendre l'ensemble des dotations perçues par les communes. Contrairement à ce que dit Joël Bourdin, je ne crois pas possible de calculer différemment le potentiel moyen par habitant de certaines communes. En revanche, pour le rendre plus juste, pourquoi ne pas le rapporter au loyer moyen sur le territoire ?

M. Gérard Miquel. – Nos rapporteurs ont préparé d'intéressantes propositions. Lors des débats du texte sur les métropoles, il m'avait été indiqué que les prélèvements opérés pour le FSDRIF seraient différenciés de ceux effectués en faveur des fonds nationaux de péréquation. Ainsi, Paris devrait verser aux deux. Récemment, il m'a semblé entendre un autre son de cloche.

Les départements sont confrontés à une situation difficile : les aides sociales individuelles coûtent très cher : le reste à charge par habitant – le seul critère qui vaille ! – s'établit à 155,32 euros dans les Hautes-Pyrénées, à 154 dans l'Hérault à 152 euros dans le Lot, mais à 63,59 euros en Essonne, 66 dans les Hauts-de-Seine et 68 dans les Yvelines. La Seine-Saint-Denis, quant à elle, est à 126 euros par habitants, le Pas-de-Calais à 121,14 et Paris à 87 euros. Nous devrions faire en sorte que le reste à charge soit plus équilibré.

En outre, les difficultés s'accroissent avec la gestion des secours sapeurs-pompiers car, à chaque manifestation, les ministres, quels qu'ils

soient, accordent d'autant plus volontiers des avantages aux sapeurs-pompiers que ce sont les conseils généraux qui payent. Même chose lorsqu'il s'agit d'augmenter le revenu de solidarité active (RSA) de 2 % par an pendant cinq ans. Les collectivités ont besoin de moyens financiers pour compenser ces charges supplémentaires. C'est pourquoi j'approuve le principe d'un prélèvement supplémentaire sur les DMTO, correspondant à une augmentation de 0,7 point, pour alimenter le fonds de péréquation. Je serais très favorable à ce qu'un amendement l'acte.

Le potentiel financier Fillon a provoqué des déséquilibres : les pauvres sont devenus riches et les riches se sont un peu appauvris. Le potentiel fiscal Ackermann risque de ne pas passer alors que nous avons beaucoup travaillé dessus : pourquoi s'en remettre à la DGCL ? Je me réjouis de l'amendement qui maintient la DSR aux chefs-lieux de canton, surtout au moment où l'on dit n'importe quoi de la réforme que nous avons mise en œuvre.

M. François Patriat. - A partir du moment où l'État réalise des économies, les collectivités locales doivent également en consentir. Cependant, les régions sont traitées de façon indélicate : 12 % d'autonomie fiscale, contre 33 à 52 % pour les autres collectivités. En outre, leurs ressources fiscales, mal corrélées à leurs compétences sont peu dynamiques : + 1,50 %, contre 3,3 % pour les autres collectivités. Les régions ne perçoivent que 25 % de la CVAE alors qu'elles sont chef de file en matière économique. De plus, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et les immatriculations, dont résultent leurs deux principales ressources, vont baisser. Aucun financement complémentaire n'est attribué et il n'est pas question de créer de nouvelles taxes.

L'Assemblée nationale a rejeté trois amendements à l'article 25. Les deux premiers donnaient de la visibilité aux régions sur les frais de gestion, leur seule ressource fiscale un peu dynamique, et le troisième créait une double clause de garantie. Nos rapporteurs devraient les reprendre.

Les dotations de l'État aux régions vont diminuer de 184 millions d'euros. Les régions sont d'accord sur la règle de répartition entre collectivités, au prorata des ressources réelles de chaque échelon ; elles souhaiteraient, si la baisse est reconduite, un maintien de ce taux et de ces règles.

M. Éric Bocquet. - La baisse des dotations aux collectivités, qui sont les principaux investisseurs, est un non-sens économique. L'endettement des collectivités est d'une remarquable stabilité depuis trente ans : entre 10 et 11 % du total de la dette du pays. Cette dette est maîtrisée et remboursée. Les budgets des collectivités sont votés à l'équilibre, et leurs dépenses se situent, bon an mal an, entre 200 et 210 milliards d'euros, dont 150 milliards d'euros en fonctionnement et 50 à 60 milliards d'euros en investissement. Par leur considérable poids économique, elles contribuent à la croissance et à

l'emploi. Elles sont, hélas !, devenues une variable d'ajustement budgétaire : M. Barroso s'en réjouira, pas nous, car les collectivités pourraient nous aider à sortir de la crise. Nous voterons contre cette mission.

M. Francis Delattre. – Notre système est à bout de souffle, et l'on essaye de masquer les diminutions des dotations de l'État par plus de complexité. Dans le temps, on créait des taxes ; maintenant, ce sont des fonds, sans fond. Il y en aura désormais trois en région parisienne. Leurs résultats se contrarient parfois ? Tout va très bien... Si mon département augmentait les droits de mutation, la moitié partirait en péréquation. Cela n'incite guère à accroître ces droits.

Le taux du critère des ressources par habitant montera à 25 %, ce que j'approuve. Mais pourquoi ne pas prendre en compte le coût et l'état des transports en Île-de-France ? Les transports en province sont souvent de bien meilleure qualité que dans le Val-d'Oise. Les péréquations ne tiennent pas compte des situations sociales ni des territoires.

Contrairement à ce que vous dites, nous ne sommes pas tous d'accord sur le FPIC, car Bercy laisse les élus se débrouiller pour se répartir une enveloppe fermée : quel piège ! Il ne serait pas difficile de prendre en compte le coût des logements et des transports dans les agrégats économiques pour mesurer la richesse des collectivités. L'an dernier, j'avais rappelé qu'Ivry et Vitry versaient des sommes invraisemblables au FPIC, alors que Vincennes était bénéficiaire.

Le taux de TVA applicable aux ordures ménagères va-t-il augmenter ? Il me semble que oui. Beaucoup de collectivités font des économies, alors que certaines comptent jusqu'à 25 % de chômeurs et qu'elles doivent financer les rythmes scolaires. Comme l'État n'a plus les moyens d'accompagner les projets, il multiplie les normes. Voyez ce qui se passe pour les crèches et les garderies ! La justice sur laquelle ce gouvernement s'est fait élire n'est pas au rendez-vous...

M. Philippe Marini, président. – Nous trouverons la bonne péréquation dans un autre monde.

M. Jean Arthuis. – Les gouvernances publiques successives portent de lourdes responsabilités dans les difficultés actuelles. On a beaucoup demandé aux contribuables, surtout aux producteurs et aux entreprises. En ces temps de difficultés financières, comment se fait-il que l'État ait laissé perdre la créance de 290 millions d'euros qu'il détenait sur la Nouvelle-Calédonie ?

En dépit de la saturation des prélèvements obligatoires, les départements sont invités à porter pendant deux ans le taux sur les DMTO de 3,8 à 4,5 %. Revenir à 3,8 % en 2016 perturberait le marché au second semestre 2015. Dans l'article additionnel après l'article 73, le potentiel financier des départements tient compte du produit des DMTO : est-ce indépendamment du taux voté par l'assemblée départementale ? Les

départements qui n'augmentent pas leur taux de DMTO ne renonceront-ils pas à la péréquation, alors que leurs gestionnaires avaient sagement voulu stabiliser les prélèvements obligatoires ?

M. Jean-Paul Emorine. - À entendre Gérard Miquel ou François Patriat, je me dis que le pacte de confiance et de responsabilité est bien discutable. Dans la loi de finances pour 2012, nous avons diminué les concours de l'État aux collectivités locales de 200 millions d'euros et on nous annonce 1,5 milliard d'euros pour cette année et de même l'an prochain !

Je partage l'analyse de Jean Arthuis sur les DMTO : voilà une augmentation de la fiscalité. Nos rapporteurs nous proposent d'augmenter la progressivité de la cotisation minimum de CFE : ce serait un frein à l'installation de nouvelles entreprises.

M. François Fortassin. - Je remercie nos rapporteurs pour leur clarté. La solidarité sociale existe en France. En revanche, on a inventé pour la solidarité territoriale le beau mot de péréquation, qui masque de terribles disparités entre collectivités, parfois au sein du même territoire. Serait-il indécent de prévoir un écrêtement pour les collectivités qui bénéficient de ressources disproportionnées ? En Midi-Pyrénées, une ville de moins de 20 000 habitants dispose d'un budget équivalent à 60 % de celui du conseil général.

M. Francis Delattre. - C'est un miracle !

M. François Fortassin. - En outre, de telles collectivités captent l'essentiel des subventions. Au lieu de nous donner des leçons de gestion, l'État devrait balayer devant sa porte. Comme l'a souligné Gérard Miquel, certains départements n'ont pour seul titre de gloire que la générosité des pauvres. Enfin, la confusion entre produit fiscal et potentiel fiscal, entraîne des incompréhensions. Il ne suffit pas d'utiliser des formules magiques, comme ce préfet me recommandant de « procéder à la décélération de la hausse de la pression fiscale ».

M. Philippe Marini, président. - Péréquation et FPIC sont les enfants de la réforme de la taxe professionnelle : au départ, le Gouvernement voulait transformer cette fiscalité d'entreprise sur la valeur ajoutée en dotation, mais le Parlement lui a préféré la CVAE pour conserver un lien entre la réalité économique et les budgets locaux. La contrepartie de cette territorialisation a été la péréquation. Nous sommes entrés dans une seringue redoutable, dans une machine à faire se battre les élus locaux les uns contre les autres.

M. Yves Krattinger. - En dépit du travail remarquable de nos rapporteurs, certaines questions restent sans réponse. Avez-vous conscience que la recette des DMTO par habitant va de un à cinquante selon les départements ? Au départ, ces droits devaient financer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). L'écart de richesse est insurmontable : aucune péréquation ne comblera la différence.

Nous avons peu de marges de manœuvre pour influencer sur les allocations de solidarité : le montant du RSA est décidé par le Gouvernement et le département n'a pas son mot à dire pour son attribution : il envoie le chèque à la fin du mois sur la base de fichiers, le plus souvent illisibles. L'APA est liée au vieillissement : or les personnes âgées viennent vivre dans le sud et l'ouest, amplifiant les déséquilibres. Le handicap est de mieux en mieux pris en compte grâce à la belle loi de 2005, qui n'a pas été accompagnée des recettes nécessaires. Dans nombre de départements, la protection de l'enfance devient la première dépense sociale, mais ils n'ont pas prise sur elle puisqu'elle résulte de décisions du juge.

Oui, il faut trouver de nouvelles ressources pour les départements. Nous avons besoin de ces 0,7 % de DMTO, et d'une règle de péréquation connue dès maintenant. Les départements ne sont majoritairement pas favorables au potentiel financier de 2011, que l'on nous propose de reprendre. Le président Ackermann a convaincu plus de 80 % des départements. Suivons-le plutôt que de ne rien faire au motif que tout le monde n'est pas d'accord. Je connais un département qui a le 82^e potentiel fiscal, le 13^e taux d'imposition le plus élevé et qui ne percevait aucune péréquation l'année dernière. Soyons courageux, sortons des systèmes qui ne fonctionnent pas. Comme l'a dit François Fortassin, la solidarité territoriale n'existe pas : au sein d'une même région, les tensions s'exacerbent. La péréquation, c'est la République !

Pour les recettes, il faut prendre en compte les recettes à taux national moyen pondéré. Les collectivités qui ont dû voter des taux élevés sont pénalisées parce qu'elles sont considérées suffisamment pourvues en recettes.

M. Philippe Dallier. – Bien sûr !

M. Yves Krattinger. – Dans les départements, le montant des taux va de un à cinq. Peut-on continuer ainsi ? Soyons courageux : suivons la proposition des rapporteurs sur les DMTO. M. Ackermann propose de lisser sur cinq ans ce dispositif, afin que chacun puisse s'adapter.

M. Michel Berson. – Je voudrais exprimer une certaine insatisfaction, pour ne pas dire amertume. La péréquation prévue pour le FDSRIF est beaucoup plus juste que celle figurant dans le projet de loi « Métropoles ». Mais 60 millions ! Il aurait fallu 80 millions d'euros, voire plus.

Le rééquilibrage fait apparaître des écarts inexplicables : pourquoi le Val-de-Marne bénéficie-t-il d'un reversement du fonds près de trois fois supérieur à celui de l'Essonne alors que son potentiel fiscal est du même ordre ? S'il est logique que Paris et les Hauts-de-Seine financent en très grande partie ce fonds, un rééquilibrage des départements bénéficiaires aurait été souhaitable.

M. Dominique de Legge. – Tout le monde est d'accord sur le principe de la péréquation, mais les collectivités prélevées crient à l'injustice et celles qui reçoivent estiment que c'est un dû, et que cela ne suffit pas.

Il est proposé de modifier les critères du FPIC : celui du revenu par habitant prend en compte le territoire et les charges des collectivités. Accroître l'effort fiscal ? Aide-toi, le ciel t'aidera ! Comme les contribuables nationaux et locaux sont les mêmes, les marges de manœuvre des collectivités sont très faibles. Dans ma commune, le coût des rythmes scolaires représenterait 10 % d'augmentation de la taxe d'habitation. L'augmentation de l'effort fiscal pour bénéficier du FPIC me laisse dubitatif.

M. Éric Doligé. – L'ADF organise en ce moment une réunion sur la répartition de l'augmentation des DMTO. Tiendrez-vous compte de ses propositions ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Nous avons beaucoup reçu, y compris l'ADF et Anne-Marie Escoffier. Nous n'avons masqué aucune difficulté. En revanche, l'article 58, relatif aux DMTO, n'est pas rattaché à la mission que nous examinons, qui ne signifie pas que nous n'ayons pas d'idées... Nous avons rédigé ce rapport en sachant que les collectivités participaient à l'effort de redressement des finances publiques mais sans ignorer les inquiétudes sur l'avenir de l'investissement public dans notre pays, qui est largement financé par les collectivités territoriales.

La suppression brutale de la taxe professionnelle nous a obligés à prendre des décisions dont les effets continuent à se faire sentir. Le FPIC n'a pas été créé par cette majorité, et les critères de répartition étaient alors plus injustes. L'impact du financement des métropoles ne se fera sentir qu'à partir de 2016 – le texte n'est d'ailleurs pas encore définitivement adopté. À terme, 70 millions devraient être prélevés sur la dotation des EPCI.

L'accord réalisé au sein du Comité des finances locales a éclairé notre réflexion ; nous n'avons pas jugé opportun de le remettre en cause par nos amendements. Pour les départements, la discussion se poursuit sur l'article 58. Enfin, nous nous devons de dire que la cotisation minimum de CFE, qui représente 20 % du produit de CFE, pouvait provoquer une baisse des recettes pour certaines collectivités. Mais les arbitrages ne sont pas encore rendus. Peut-être notre président nous fera-t-il une suggestion ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – L'exercice est difficile, car cette mission ne représente que 2,5 % des crédits des dotations de l'État aux collectivités. C'est pourquoi la discussion s'élargit assez naturellement à la CFE, au FCTVA et aux DMTO qui n'y figurent pas directement.

La baisse des dotations a fait l'objet d'une très large concertation. Des groupes de travail du CFL ont traité de tous ces sujets pendant les six premiers mois de l'année. Nous avons ensuite arrêté des principes, acceptés par les régions, les départements et le bloc communal, pour répartir cette diminution non pas en fonction de l'évolution de la DGF mais de celle des

recettes réelles de fonctionnement, afin que l'impact ne soit pas trop violent, notamment sur les petites collectivités où le montant de la DGF pèse beaucoup plus que dans les grandes. Ce critère a le mérite de faire consensus.

MM. Francis Delattre et Philippe Dallier. – Mais non !

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – En tous cas, au Comité des finances locales.

Sur la moyenne du potentiel financier agrégé pour le calcul du prélèvement, nous vous proposerons d'en revenir à 90 % car on ne peut faire monter en puissance la péréquation horizontale tout en réduisant le nombre des collectivités contributrices : nous risquerions de les frapper deux fois.

Joël Bourdin a évoqué la prise en compte du revenu moyen. Certes, il peut y avoir de grandes variations de certains critères dans les petites collectivités. Des réflexions sont menées sur le revenu moyen et sur le revenu médian, mais on ne peut au détour d'un amendement risquer de faire considérablement varier les répartitions. Nous vous proposons un amendement atténuant la baisse en cas de variation forte.

Vincent Delahaye s'est interrogé sur le potentiel financier pris en compte pour les départements. Si nous proposons d'en rester à 2011, c'est que le nouveau potentiel de 2012 intègre la réforme de la taxe professionnelle et a bouleversé l'appréciation de la richesse des départements. Peut-être l'Assemblée nationale va-t-elle modifier les modalités de calcul du potentiel financier mais nous préférons, pour l'instant, nous en tenir au principe du moratoire.

Le Comité des finances locales avait envisagé de pondérer le revenu par habitant à hauteur de 30 %. Nous avons préféré rester à 25 %. Ce critère pourrait être amélioré, mais mieux vaut attendre les conclusions des groupes de travail qui vont se pencher en début d'année sur la réforme de la DGF. Toutes les études montrent que le revenu moyen par habitant est un critère synthétique qui reflète la fragilité des territoires. Il faudra, lors de la répartition des DMTO, que l'on sorte de la logique du revenu par habitant ramené à la population, car cela a été catastrophique pour certains départements ruraux qui ont perdu une grande partie de la péréquation des DMTO. Une réflexion est en cours pour corriger tout cela.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 72

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Sur l'article 72 nous vous proposons un amendement qui permet de préciser que la baisse des

dotations est prévue « pour 2014 et 2015 » et non pas « à compter de 2014 ». Je rappelle que le Comité des finances locales (CFL) avait souhaité que la baisse des dotations soit une contribution exceptionnelle et donc limitée à deux ans. Nous souhaitons inscrire dans la loi qu'il en sera ainsi. Pour l'après 2015, ce sera une autre discussion.

M. Philippe Marini, président. – Cet amendement est astucieux va car il va obliger le Gouvernement à s'exprimer.

M. François Marc, rapporteur général. – Cet amendement me pose problème. Le Comité des finances locales est une chose, le principe de l'annualité budgétaire en est une autre. Nous nous sommes prononcés sur une trajectoire financière jusqu'en 2017. Or, si cet amendement était adopté, 3 milliards d'euros seraient restitués aux collectivités en 2016 pour revenir à la situation antérieure. Peut-on s'engager ainsi ? Je ne le crois pas.

M. Philippe Marini, président. – Je souhaiterais que les rapporteurs spéciaux nous précisent ce qu'ils proposent. Je comprends que l'amendement prévoit qu'à compter de 2016, la baisse des dotations est interrompue et qu'on maintient les transferts de l'État au niveau atteint en 2015.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Bien évidemment, il ne s'agissait pas de revenir à la situation *ex ante*. C'est absolument impossible. Les propos du rapport général sont convaincants sur le principe de l'annualité budgétaire. De la même façon qu'on ne peut pas s'engager pour 2016, on ne peut pas s'engager en 2014 pour 2015. Je pense que l'on pourrait simplement remplacer les mots « à compter de 2014 », qui donnent l'impression qu'on ne respecte pas l'annualité budgétaire, afin de se limiter à dire ce qu'il en sera en 2014.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Notre amendement serait alors rectifié ainsi : « En 2014 », plutôt que : « En 2014 et en 2015 ».

M. Philippe Marini, président. – Nous sommes sur un texte qui est difficilement lisible parce que l'on procède par référence. Est-ce que vous pourriez nous relire l'expression complète ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Le texte actuel dit : « À compter de 2014, le montant de la dotation forfaitaire des communes de métropole et des communes des départements d'outre-mer, à l'exception de celles du Département de Mayotte, est minoré d'un montant de 588 millions d'euros ». Avec notre amendement, cela donnerait « En 2014, le montant de la dotation forfaitaire des communes de métropole et des communes des départements d'outre-mer, à l'exception de celles du Département de Mayotte, est minoré d'un montant de 588 millions d'euros ».

Cet amendement permet de rester dans le cadre de qu'avait proposé le CFL.

M. Philippe Marini, président. – Si vous mettez « En 2014 », vous décrivez fidèlement la proposition budgétaire du Gouvernement. Il ne peut rien vous être reproché.

M. Philippe Dallier. – Si l'on met « En 2014 », tout va bien.

M. Philippe Marini, président. – Ou mal !

M. Philippe Dallier. – Je ne pense pas qu'il soit possible de s'engager sur les années suivantes.

M. Francis Delattre. – C'est de la communication...

M. François Marc, rapporteur général. – Je ne suis toujours pas convaincu, car s'il s'agit de supprimer une contribution exceptionnelle, quand son effet s'interrompt, l'on doit restituer 1,5 milliard sur une année ou 3 milliards sur deux ans. Le retour à la case départ est implicitement accepté par cette formulation.

M. Philippe Marini, président. – Il n'est pas dans l'intention des rapporteurs spéciaux de demander une restitution mais une stabilisation, une fois la ponction faite. Il faudra sans doute réécrire cet amendement pour lever les ambiguïtés qui demeurent.

À l'issue de ce débat, la commission décide de réserver sa position sur l'amendement n° 1 et sur l'article 72 du projet de loi de finances pour 2014.

Article 72 bis

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Avec l'amendement n° 2, les communes qui ont déjà choisi de fusionner ne seront pas privées de l'incitation financière à la création de communes nouvelles pour les années 2014, 2015 et 2016.

La commission adopte l'amendement n° 2 et décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 72 bis du projet de loi de finances pour 2014 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 72 bis

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 conserve aux actuels chefs-lieux de canton le bénéfice de la fraction « bourg-centre » de la DSR.

M. François Marc, rapporteur général. – Les dotations en question continueront à être servies aux communes bénéficiaires après 2017. Pour autant, cette dotation est servie aux chefs-lieux de canton, mais aussi aux communes représentant au moins 15 % de la population du canton. Il faudrait également les rassurer.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Je propose que l'on ajoute à l'amendement les communes « dont la population représentait 15 % de celle du canton au 1^{er} janvier 2014 ».

M. Philippe Marini, président. – Les cantons actuels vont-ils se survivre pour appliquer cette disposition ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Ce sont les communes concernées qui conserveront l'éligibilité.

M. Dominique de Legge. – Puisque la taille des cantons va doubler, des communes sortiront du dispositif si nous maintenons les 15 %.

M. Philippe Marini, président. – C'est la situation au 1^{er} janvier 2014 qui sera prise en compte.

M. Dominique de Legge. – On crée des droits acquis.

M. Philippe Marini, président. – On crée un principal fictif : l'arrêté Miot en Corse s'est appliqué pendant 200 ans.

M. Gérard Miquel. – Le rôle des communes dont nous parlons ne va pas changer avec le redécoupage cantonal. Nous devons continuer à les soutenir, même après la réforme.

M. Philippe Marini, président. – Cette rédaction est correcte dans l'immédiat.

À l'issue de ce débat, la commission adopte l'amendement n° 3 rectifié.

Article 73

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° 4 à l'article 73 supprime l'apport de l'Assemblée nationale qui voulait remplacer le taux de 90 % par celui de 100 % pour fixer le niveau de potentiel financier agrégé à compter duquel une commune ou un EPCI devient contributeur au FPIC.

La commission adopte l'amendement n° 4.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 5 modifie les modalités de répartition du FPIC entre un EPCI et ses communes membres, afin d'introduire une certaine souplesse, tout en limitant l'écart possible à 20 % par rapport à la répartition en fonction du CIF. Le but est de sortir de la règle de l'unanimité.

M. Philippe Marini, président. – C'est bien, car l'exigence de l'unanimité entraîne le chantage. Quelle est la majorité qualifiée que vous préconisez ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – La majorité des deux-tiers des suffrages exprimés.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – En matière financière, la réforme des élections au conseil communautaire rend la règle de l'unanimité inapplicable.

M. Philippe Marini, président. – Encore une grande erreur collective que nous avons commise.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – C'est pourquoi nous proposons ici cette souplesse, car la situation sera bien plus compliquée après les élections municipales.

À l'issue de ce débat, la commission adopte l'amendement n° 5.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° 6 organise une sortie en sifflet du FPIC : les bénéficiaires de ce fonds dont l'attribution diminue de plus de 50 % percevront une garantie complémentaire calculée de telle sorte qu'ajoutée à leur attribution au titre du FPIC, elles recevront 50 % du montant de l'année précédente.

M. François Marc, rapporteur général. – Où prendra-t-on les sommes en question puisque l'enveloppe est fermée ? Qu'en penseront les autres bénéficiaires ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – C'est de la solidarité.

M. Philippe Dallier. – Lorsqu'une collectivité sort de la DSU, elle perçoit 50 % de ce qu'elle avait touché l'année précédente, puis le montant décroît jusqu'à zéro. Ici, que se passera-t-il l'année d'après ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Il existe déjà un dispositif de garantie pour ceux qui ne sont plus éligibles. L'idée est d'éviter que les communes qui perdent plus de la moitié de leur dotation soient pénalisées plus fortement que celles qui perdraient la totalité du bénéfice du dispositif, mais la garantie s'atténuera d'année en année.

M. Philippe Dallier. – Si la dotation diminue brutalement, ce peut être parce que la commune a bénéficié d'une recette nouvelle ; il ne saurait alors être question de compenser la baisse du FPIC. Ou alors, cette baisse serait due à la modification des critères, modifications auxquelles nous nous livrons chaque année avec délice. Ceinture, bretelle et parachute ? Au bout du compte, on ne sait plus ce que l'on fait.

M. Yves Krattinger. – On corrige la dotation sans revaloriser l'enveloppe.

M. Philippe Dallier. – C'est dans l'enveloppe.

M. Philippe Marini, président. – Le système sera globalement moins péréquateur.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Cet amendement répond aux interrogations qu'exprimait Joël Bourdin : dans de petites collectivités, le changement fiscal d'un seul habitant peut faire baisser fortement les attributions au titre du FPIC. Lorsqu'une collectivité sort du FPIC, elle a une garantie, mais lorsqu'elle subit une baisse brutale, elle n'en a pas jusqu'à présent. Nous corrigeons une incohérence.

À l'issue de ce débat, la commission adopte l'amendement n° 6, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 7 et décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 73 du projet de loi de finances pour 2014 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 73

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Insérant un article additionnel, l'amendement n° 8 revient au potentiel de l'année 2011. Nous en avons déjà parlé.

M. Yves Krattinger. – Je vote contre cet amendement.

M. Claude Haut. – Moi aussi.

La commission adopte l'amendement n° 8.

Article 73 bis

La commission adopte l'amendement de codification n° 9 à l'article 73 bis, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 10 et l'amendement de précision n° 11, puis elle décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 73 bis du projet de loi de finances pour 2014 ainsi modifié.

Article 74

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 74 du projet de loi de finances pour 2014.

Article 74 bis

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'amendement n° 12 à l'article 74 *bis* revient sur l'intégration à l'aveugle du « versement transport » dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Des simulations sont nécessaires.

M. Philippe Marini, président. – Absolument !

La commission adopte l'amendement de suppression n° 12.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification, des crédits de la mission et du compte spécial, ainsi que de l'article 74. Elle a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des articles 72 *bis*, 73 et 73 *bis*, tels que modifiés par ses amendements, ainsi que de deux articles additionnels. Elle a confirmé sa décision de proposer la suppression de l'article 74 *bis*. Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 72.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 72 BIS

Alinéas 4 à 6

Remplacer ces alinéas par deux alinéas ainsi rédigés :

« *Art. L. 2113-23.* - I. - La commune nouvelle mentionnée à l'article L. 2113-1 ne peut pas percevoir, en 2014, 2015 et 2016, un montant de dotation globale de fonctionnement inférieur à celui qui lui a été attribué, selon les conditions prévues aux articles L. 2113-20 à L. 2113-22, en 2013, ou, à défaut, la première année suivant sa création.

« II. - Cette disposition s'applique aux communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux en 2014, sur la base du volontariat, et regroupant une population égale ou inférieure à 10 000 habitants. » ;

OBJET

Vos rapporteurs spéciaux partagent la volonté de mettre en place une incitation financière à la création de communes nouvelles.

Ils considèrent que les communes qui ont d'ores-et-déjà fait le choix courageux de fusionner ne doivent pas être privées de cette garantie et vous proposent donc de la leur accorder à travers cet amendement, pour les années 2014, 2015 et 2016.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 72 BIS

Après l'article 72 *bis*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les communes chefs-lieux de canton au 1^{er} janvier 2014 et celles dont la population représentait au moins 15 % de la population du canton à cette même date sont réputées remplir les conditions d'éligibilité prévues au premier alinéa, sans préjudice des conditions prévues aux alinéas suivants. »

OBJET

En application de l'article L. 2334-21 du CGCT, les communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton et les communes chefs-lieux de canton peuvent bénéficier de la fraction dite « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR).

La révision de la carte cantonale pourrait donc avoir des conséquences pour certaines communes, qui, situées dans un canton plus peuplé ou perdant le statut de chef-lieu de canton, perdraient également leur éligibilité à cette fraction de la DSR.

L'effet de la révision de la carte cantonale n'aura des effets sur la DSR « bourg centre » qu'à partir de 2017.

Cependant, cet amendement propose d'inscrire dans la loi, dès aujourd'hui, que les communes dont la population est au moins égale à 15 % de la population du canton ainsi que les communes chefs-lieux de canton conserveront la possibilité d'être éligibles à la dotation « bourg-centre » de la DSR.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 73

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Vos rapporteurs spéciaux ne sont pas favorables à l'exclusion de toute contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) des ensembles intercommunaux et communes isolées dont le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant est inférieur à 90 % du PFIA moyen par habitant.

Il convient en effet de prendre en compte le fait que le montant du FPIC augmente entre 2013 et 2014 de 210 millions d'euros. Cette montée en puissance, dont le principe est partagé par tous, augmente la contribution des collectivités prélevées. En augmentant le montant du FPIC et en resserrant le nombre de contributeurs, l'effort demandé aux collectivités contributrices sera fortement renforcé et pourrait s'avérer difficilement supportable à terme pour certaines collectivités.

En l'absence de simulations à ce stade, on peut craindre qu'une telle diminution du nombre de collectivités contributrices au FPIC n'ait des effets pervers si les collectivités les plus riches étaient également celles plafonnées au titre notamment du FSRIF et du FPIC.

Si des améliorations du dispositif ne sont évidemment pas à exclure, des variations trop importantes des mécanismes de péréquation peuvent affecter de manière brutale les recettes des collectivités.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

AMENDEMENT

présenté par

MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 73

Après l'alinéa 5 et après l'alinéa 9

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

1° *bis* À la première phrase du 1° du II, les mots : « en fonction du coefficient d'intégration fiscale défini au III de l'article L. 5211-30 » sont remplacés par les mots : « , librement, sans pouvoir avoir pour effet de s'écarter de plus de 20 % de celle calculée en application du premier alinéa du présent II » ;

OBJET

Cet amendement vise à modifier les modalités de répartition du FPIC entre un EPCI et ses communes membres.

Actuellement, la répartition entre EPCI et communes membres est réalisée en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF), que ce soit dans le cadre de la répartition de droit commun ou de la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers. En effet, la majorité qualifiée permet de modifier les critères de répartition entre communes, mais non entre les communes et l'EPCI.

Seule l'unanimité permet de prévoir une répartition différente. Cette situation est source de blocage.

Le présent amendement vise donc à introduire une certaine souplesse dans cette répartition entre les communes membres et l'EPCI, tant pour le prélèvement (1°) que pour l'attribution (2°).

Il propose qu'une répartition libre soit possible entre l'EPCI et les communes membres, à la majorité des deux tiers, sans qu'elle puisse conduire à s'écarter de plus de 20 % de la répartition EPCI/communes qui aurait résulté de la répartition en fonction du CIF.

Ainsi, les intérêts des petites communes seront préservés, tout en permettant une gestion plus souple du FPIC.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

AMENDEMENT

présenté par

MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 73

Après l'alinéa 11

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

Il *bis.* – Après l'article L. 2336-6 du même code, il est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. L. 2336-6-1.* – À compter de 2014, les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour lesquels le montant de l'attribution prévue au I de l'article L. 2336-5 diminue de plus de 50 % par rapport à celle perçue l'année précédente, perçoivent, à titre de garantie, une attribution égale à la différence entre la moitié de l'attribution perçue l'année précédente et celle calculée en application du I de l'article L. 2336-5. Les sommes nécessaires sont prélevées sur les ressources du fonds avant application du I de l'article L. 2336-5.

« Pour les ensembles intercommunaux, cette attribution est répartie entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres dans les conditions prévues au II du même article L. 2336-5. »

OBJET

Cet amendement vise à lisser les diminutions du fonds de péréquation de ressources intercommunales et communales (FPIC) dans le temps. Il prévoit que les bénéficiaires du FPIC ne peuvent voir leur attribution à ce titre diminuer de plus de 50 % d'une année sur l'autre.

En effet, les diminutions d'attribution au titre du FPIC peuvent s'avérer très importantes d'une année sur l'autre, notamment en raison d'une modification brutale d'un des critères de l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour la répartition du FPIC.

L'article L. 2336-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit un mécanisme de garantie, non renouvelable, lorsqu'une commune ou un EPCI cesse d'être éligible au FPIC. Cette garantie permet aux communes et EPCI de bénéficier d'une attribution égale à la moitié de celle perçue l'année précédente. Cependant, aucune garantie n'est prévue s'agissant des fortes variations à la baisse des montants attribués au titre du FPIC. Aussi, une commune dont les attributions au FPIC diminuent fortement bénéficie d'un traitement plus favorable qu'une commune dont l'attribution diminue.

Or, une telle baisse de ressources a des conséquences néfastes sur le budget de la commune ou de l'EPCI concerné et nuit à leur capacité de piloter au mieux l'utilisation de leurs ressources.

Le présent amendement met en place une sortie « en sifflet » du FPIC : il prévoit que les bénéficiaires du FPIC dont l'attribution diminue de plus de 50 % perçoivent une garantie complémentaire calculée de telle sorte qu'ajoutée à leur attribution au titre du FPIC, elles bénéficient de 50 % du montant qu'elles percevaient l'année précédente.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 73

Alinéa 23

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Les communes dont le prélèvement calculé conformément aux *a à e* augmente de plus de 25 % par rapport à celui opéré au titre de l'exercice précédent voient leur prélèvement réduit de la moitié de la différence entre le prélèvement ainsi calculée et 125 % du prélèvement opéré au titre de l'année précédente. »

OBJET

Amendement rédactionnel.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 73

Après l'article 73

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° À l'article L. 3334-6-1, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« En 2014, le potentiel financier utilisé pour l'application du présent article est celui calculé pour l'année 2011. » ;

2° À l'article L. 3334-7, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« En 2014, le potentiel financier utilisé pour l'application du présent article est celui calculé pour l'année 2011. » ;

3° À l'article L. 3334-10, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« En 2014, le potentiel fiscal utilisé pour l'application du c est celui calculé pour l'année 2011. » ;

4° Au III de l'article L. 3334-16-2, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« En 2014, le potentiel financier utilisé pour l'application du 1° du présent III est celui calculé pour l'année 2011. » ;

5° Avant le dernier alinéa du IV de l'article L. 3335-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En 2014, le potentiel financier utilisé pour l'application du 1° est celui calculé pour l'année 2011. » ;

6° À l'avant-dernier alinéa du V de l'article L. 3335-2, après l'année : « 2012 », sont insérés les mots : « et en 2014 » et la référence : « du 2 » est remplacée par les mots : « du premier alinéa et du 2° du présent V ».

OBJET

La nouvelle définition du potentiel financier adoptée en loi de finances pour 2012 a modifié la mesure de la richesse des départements. Ce « nouveau potentiel financier » a été largement critiqué par de nombreux départements, mais également, par exemple, par la Cour des comptes.

À l'automne 2012, le Gouvernement et le Parlement, ainsi que les associations d'élus, avaient annoncé leur intention de travailler sur le sujet.

Ainsi, l'Assemblée des départements de France (ADF) a mis en place un groupe de travail sur cette question, qui a abouti à une proposition de « potentiel fiscal corrigé ». Cette proposition n'est pourtant pas consensuelle, autant pour des raisons techniques que pour des raisons de fond.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que le travail sur cette question doit se poursuivre. À ce stade, ils vous proposent d'adopter un « moratoire » sur la prise en compte du nouveau potentiel financier.

Le présent amendement propose donc d'utiliser le potentiel de l'année 2011 pour le calcul de la dotation de péréquation urbaine (1°), de la dotation de fonctionnement minimale (2°), de la dotation globale d'équipement (3°), du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (4°), du fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (5°) et du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements (6°).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 73 BIS

I. – Alinéas 1 et 2

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

Après l'article L. 3335-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 3335-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 3335-3. – I. – Il est instauré un fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France. Les ressources du fonds sont fixées à 60 millions d'euros.*

II. – Alinéa 3

Supprimer les mots :

du même code

III. – Alinéa 6

Remplacer les mots :

du code général des collectivités territoriales

par les mots :

du présent code

IV. - Alinéas 10 et 16

Supprimer les mots :

du code général des collectivités territoriales

V. - Alinéa 13

Supprimer les mots :

dudit code

OBJET

Cet amendement vise à codifier le fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF), comme c'est le cas pour le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ou le fonds de solidarité de la région d'Île-de-France (FSRIF) et l'ensemble des fonds de péréquation.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 73 BIS

Alinéa 11

Remplacer les mots :

des ressources du fonds de solidarité pour les départements de la région
d'Île-de-France

par les mots :

du montant fixé au I du présent article

OBJET

Amendement rédactionnel.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 73 BIS

Alinéa 12

Rédiger ainsi cet alinéa :

b) Le prélèvement supporté par un département en application des 1° et 2° est réduit de la différence entre la somme de ce prélèvement et de ceux supportés par le département au titre des articles L. 3335-1 et L.3335-2 l'année précédente et 10 % de ses recettes réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice, lorsque cette différence est positive ;

OBJET

Amendement de précision.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 74 BIS

Supprimer cet article.

OBJET

Cet amendement vise à supprimer l'article 74 bis, introduit à l'Assemblée nationale : cet article prévoit d'intégrer le « versement transport » dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF).

Si vos rapporteurs spéciaux ne s'opposent pas, par principe, à un tel ajout, ils sont attachés à ce que ses effets soient précisément mesurés. En effet, le coefficient d'intégration fiscale est pris en compte pour la répartition interne du FPIC et les dotations d'intercommunalité. Or, à ce jour, les effets d'une telle mesure n'ont pas pu être réalisés.

Par ailleurs, une intégration du versement transport dans le coefficient d'intégration fiscale devrait s'inscrire dans le cadre plus global d'une réflexion sur les moyens de mesurer l'intégration des EPCI.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Le 5 novembre 2013

- Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation ;
- M. Julien Robineau, conseiller chargé de la fiscalité locale et des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ;
- M. Maximilien Mézard, conseiller parlementaire.

Le 6 novembre 2013

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Claudy Lebreton, président de l'ADF ;
- Mme Sandy Fréret, cheffe du service finances de l'ADF ;
- Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement.

Assemblée des communautés de France (AdCF)

- M. Philippe Tarillon, vice-président de la commission finances et fiscalité ;
- Mme Claire Delpech, responsable finances et fiscalité ;
- M. Atte Oksanen, chargé des relations avec le Parlement.

Le 7 novembre 2013

Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF)

- M. Franck Claeys, Directeur économie et finances territoriales ;
- Mme Caroline Porot, chargée de mission relations institutionnelles et tourisme.