



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

et

Articles 79 à 81 *ter* rattachés

et

Compte de concours financiers

« AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Examen par la commission des finances mercredi 21 novembre 2018

Rapporteurs spéciaux :

MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE VUE D'ENSEMBLE DES ÉVOLUTIONS DES FINANCES LOCALES

DEUXIÈME PARTIE LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	9
A. DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN HAUSSE	10
1. <i>Une augmentation de 97 millions d'euros malgré la fin du financement dédié aux contrats de ruralité</i>	10
2. <i>Des dotations de soutien à l'investissement du bloc communal en baisse</i>	11
B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN RAISON DE L'EXTINCTION PRÉVUE DU FONDS EXCEPTIONNEL AUX RÉGIONS	12
II. LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	14

TROISIÈME PARTIE EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

• ARTICLE 79 (Art. L. 2113-20, L. 2336-3, L. 2336-5, L. 2336-9, L. 2334-7, L. 2334-13, L. 2335-1, L. 2335-16, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3662-4, L. 5211-4-2, L. 5211-28, L. 5211-29, L. 5211-30, L. 5211-32, L. 5211-32-1, L. 5211-33, L. 5214-23-1, L. 5217-12, L. 5218-1 et L. 5842-8, du code général des collectivités territoriales, art. 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et art. 159 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018) Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et d'autres dotations de fonctionnement	17
• ARTICLE 79 bis (nouveau) (Art. L. 1613-5-1 du code général des collectivités territoriales) Renforcement de l'information des collectivités territoriales sur les motifs d'évolutions des attributions individuelles des composantes de la dotation globale de fonctionnement	38
• ARTICLE 79 ter (nouveau) (Art. L. 2334-22-1 du code général des collectivités territoriales) Mise en place d'un mécanisme de « sortie en sifflet » pour la troisième fraction de la dotation de solidarité rurale	41
• ARTICLE 79 quater (nouveau) (Art. L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales) Relèvement du plafonnement de la contribution au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)	44
• ARTICLE 79 quinquies (nouveau) (Art. 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) Suppression, en 2019, de la dotation de soutien à l'investissement territorial versée par la métropole du Grand Paris	46

• ARTICLE 79 <i>sexies</i> (nouveau) (Art. 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) Report du transfert de la dotation d'intercommunalité des établissements publics territoriaux à métropole du Grand Paris	49
• ARTICLE 79 <i>septies</i> (nouveau) Création d'une dotation au profit des communes accueillant un site « Natura 2000 »	51
• ARTICLE 79 <i>octies</i> (nouveau) Rapport au Parlement sur le lien entre la population d'un ensemble intercommunal et le poids de ses charges	53
• ARTICLE 79 <i>nonies</i> (nouveau) Rapport au Parlement sur le lien entre la population d'une communes et le poids de ses charges	59
• ARTICLE 80 (Art. L. 1615-1, L. 1615-2, L. 1615-3, L. 1615-5, L. 1615-7, L. 1615-10, L. 1615-11 et L. 1615-12 du code général des collectivités territoriales) Décalage de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	60
• ARTICLE 81 Soutien à l'investissement local	69
• ARTICLE 81 bis (nouveau) (Art. L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales) Élargissement des conditions d'éligibilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	79
• ARTICLE 81 ter (nouveau) Fonds de stabilisation des départements pour les années 2019 à 2021	83

PREMIÈRE PARTIE VUE D'ENSEMBLE DES ÉVOLUTIONS DES FINANCES LOCALES

Le présent projet de loi de finances pour 2019 s'inscrit dans un contexte particulièrement incertain pour les finances des collectivités territoriales.

En effet, l'article 5 de la loi de finances pour 2018¹ a mis en place un dégrèvement progressif de taxe d'habitation (TH) pour 80 % des ménages, à hauteur de 30 % de la cotisation due en 2018, 65 % en 2019 et 100 % à compter de 2020.

Lors de son examen, votre commission des finances avait proposé la suppression de ce dégrèvement, considérant que si les valeurs locatives sur lesquelles est assise la TH sont effectivement déconnectées de la réalité du marché locatif actuel, **cette réforme, bien que constituant une mesure de pouvoir d'achat pour les ménages bénéficiaires :**

- **ne réglerait pas la question de l'obsolescence des bases**, la taxe d'habitation pour les ménages non concernés par cette mesure et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) continuant d'être assises sur ces valeurs locatives ;

- **affaiblirait le lien entre les contribuables et les communes ;**

- se traduirait, dans certaines communes, **par un impôt reposant sur un très faible nombre de contribuables**, posant une question en termes d'égalité devant l'impôt ;

- **serait financée in fine par les collectivités**, la pérennité du mécanisme de compensation n'étant pas assurée, alors que **le coût de la mesure est estimé à plus de 10 milliards d'euros à compter de 2020.**

Dans sa décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution le dégrèvement de TH tout en se réservant la possibilité de « *réexaminer ces questions en fonction notamment de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale* ».

Face à cette réserve du Conseil constitutionnel et au caractère insatisfaisant de l'« entre-deux » créé par cette mesure, **le Gouvernement a annoncé la suppression pure et simple de la TH, qui devrait intervenir, au plus tard, en 2021.**

¹ Article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Cette suppression rend plus cruciale encore la question de la compensation de cette recette pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, dont le produit représentait en 2016 plus de 20 % de leurs recettes de fonctionnement.

Au cours de l'année 2018, une mission présidée par notre collègue Alain Richard et le préfet Dominique Bur a travaillé à l'élaboration de différents scénarios. Le Gouvernement ne s'est pas prononcé sur les suites qu'il entendait donner à ces travaux.

Un texte devrait néanmoins être déposé au cours du premier semestre 2019 réformant en profondeur la fiscalité locale.

En matière de finances locales, le présent projet de loi de finances pour 2019 constitue par conséquent un texte de transition avant la réforme de la fiscalité locale prévue l'année prochaine.

Parmi les principales mesures figurant dans le présent projet de loi de finances, peuvent être cités :

- l'aménagement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) par l'article 7 qui élargit la définition des dépenses pouvant être financées par la TEOM, met l'éventuel coût d'une annulation à la charge des collectivités territoriales, ouvre la possibilité d'augmenter le produit de la TEOM la première année de mise en place d'une part incitative et diminue les frais de recouvrement perçus par l'État ;

- la fixation du montant de la DGF et des « variables d'ajustement » par l'article 23. Il est ainsi prévu une stabilisation du montant de la DGF à 27 milliards d'euros en 2019. Les évolutions des concours financiers de l'État compensées par une minoration des variables d'ajustement sont rappelées dans le tableau ci-après. L'article 23 tire en outre les conséquences de la décision du Gouvernement de ne pas procéder à la diminution de la DCRTP¹ des EPCI à fiscalité propre, qui était prévue par l'article 41 de la loi de finances pour 2018. Par parallélisme, l'Assemblée nationale est en outre revenue sur la minoration de la DCRTP des communes prévue en 2018 ;

¹ Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

Évolutions des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales financées par une minoration des variables d'ajustement

(en millions d'euros)

Majoration des crédits de la DGE des départements	84
Création d'une dotation exceptionnelle à la collectivité de Saint-Martin	50
Majoration de la dotation générale de décentralisation pour le financement de l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques	8
Majoration des crédits de la dotation « calamités publiques » pour faire face aux évènements climatiques survenus à la fin de l'année 2017 et au début de l'année 2018	2
Total	144

Source : *jaune budgétaire* « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » 2019

- la réforme du mécanisme de compensation des pertes exceptionnelles de contribution économique territoriale (CET) par l'article 25, qui prévoit en outre la mise en place d'un fonds de péréquation de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) nucléaire, afin de lisser les pertes de recettes liées à l'arrêt de centrales nucléaires ou thermiques ;

- la neutralisation du montant de fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) versé sur la part de TVA affectée aux régions par l'article 26. Cet article a cependant été supprimé par l'Assemblée nationale.

**DEUXIÈME PARTIE
 LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS
 AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »
 ET DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
 « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

**I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES
 COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

Pour 2019, les crédits de paiement (CP) prévus au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'élèvent à **3,43 milliards d'euros**, soit, à périmètre courant, une diminution de 228 millions d'euros (- 6,2 %) par rapport à 2018. **Les autorisations d'engagement (AE) s'élèvent à 3,89 milliards d'euros, en hausse de 97 millions d'euros (+ 2,6 %).**

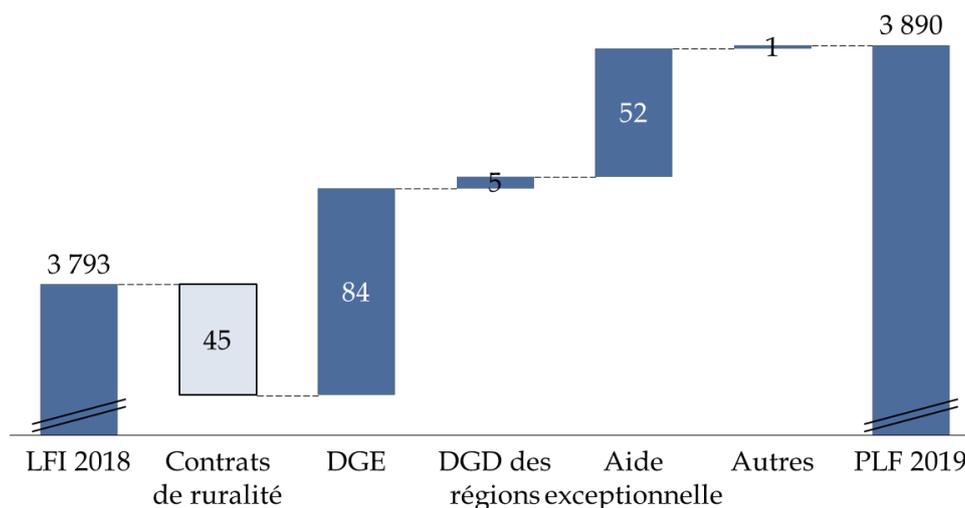
Évolution (2018-2019) des crédits de la mission

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018	PLF 2019	Variation		LFI 2018	PLF 2019	Variation	
119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 607,9	3 651,7	43,7	1,2%	3 412,4	3 160,5	-251,9	-7,4%
01 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 855,3	1 810,3	-45,0	-2,4%	1 417,7	1 465,8	48,1	3,4%
02 - Dotation générale de décentralisation des communes	130,3	130,3	0,0	0,0%	130,3	130,3	0,0	0,0%
03 - Soutien aux projets des départements	211,9	295,9	84,0	39,6%	461,9	149,2	-312,7	-67,7%
04 - Dotation générale de décentralisation des départements	265,4	265,4	0,0	0,0%	265,4	265,4	0,0	0,0%
05 - Dotation générale de décentralisation des régions	909,0	913,7	4,7	0,5%	909,0	913,7	4,7	0,5%
06 - Dotation générale de décentralisation concours particuliers	236,1	236,1	0,0	0,0%	228,1	236,1	8,0	3,5%
122 - Concours spécifiques et administration	184,6	238	53,4	28,9%	249,4	272,8	23,4	9,4%
01 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	42	94	52,0	123,8%	106,7	128,7	22	20,6%
02 - Administration des relations avec les collectivités territoriales	2,4	2,8	0,4	16,7%	2,5	2,9	0,4	16,0%
04 - Dotation Outre-mer	140,2	141,2	1,0	0,7%	140,2	141,2	1	0,7%
Total mission	3 792,5	3 889,7	97,1	2,6%	3 661,8	3 433,3	-228,5	-6,2%

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » retrace des dotations versées aux collectivités territoriales en compensation de transfert de compétences, stables dans le temps, et des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales sous la forme de subventions, notamment en vue de soutenir des projets d'investissement.

A. DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN HAUSSE**1. Une augmentation de 97 millions d'euros malgré la fin du financement dédié aux contrats de ruralité****Évolution (2018-2019) des autorisations d'engagement de la mission***(en millions d'euros)*

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

L'augmentation de 97 millions d'euros des autorisations d'engagement portées par la mission résulte :

- d'une augmentation de 84 millions d'euros, correspondant à des restes à payer dus par l'État aux départements au titre de la dotation générale d'équipement (DGE) ;

- du transfert de 5 millions d'euros du programme 203 « Infrastructures et services de transport » vers la mission « Relations avec les collectivités territoriales », correspondant au montant du droit à compensation de la région Grand Est « résultant de la recomposition de l'offre des services régionaux de voyageurs du fait de la mise en service de la seconde phase de la ligne à grande vitesse Est européenne »¹ ;

- de l'ouverture de 52 millions d'euros d'AE supplémentaires au titre des aides exceptionnelles versées par l'État aux collectivités territoriales. Il s'agit, d'une part, de 50 millions d'euros au titre du fonds d'aide à la collectivité de Saint-Martin et, d'autre part, de 2 millions d'euros afin de créer un « fonds d'aide aux collectivités accueillant des rassemblements ponctuels

¹ Selon le projet annuel de performances.

d'exceptionnelle importance afin de compenser les charges supportées par ces dernières en matière de sécurité »¹ ;

- la fin du financement dédié aux contrats de ruralité au sein de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) (- 45 millions d'euros).

Toutefois, il convient de souligner, comme cela a été rappelé dans la première partie du présent rapport, que **ce sont les collectivités territoriales elles-mêmes qui financent les moyens supplémentaires ouverts par la mission « Relations avec les collectivités territoriales » en raison de la minoration des variables d'ajustement** prévue en première partie du projet de loi de finances.

2. Des dotations de soutien à l'investissement du bloc communal en baisse

Plus précisément, les dotations de soutien à l'investissement du « bloc communal » diminuent de 45 millions d'euros par rapport à 2018, avec la fin du financement dédié aux contrats de ruralité.

Évolution (2018-2019) des autorisations d'engagement des dotations de soutien à l'investissement du « bloc communal »

(en millions d'euros)

	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2018	PLF 2019	Evolution 2018- 2019		Evolution LFI 2017-PLF 2019	
					(en M€)	(en %)	(en M€)	(en %)
DETR	1 000	966	1046	1046	0	0,0%	46	4,6%
DSIL*	786	681,1	615	570	-45	-7,9%	-216	-27,5%
<i>DSIL (RCT)</i>	570	536	570	570	0	0,0%	0	0,0%
<i>Contrats de ruralité (P112)</i>	216	145,1	45	0	-45		-216	-100,0%
Réserve parlementaire**	86	86	0	0	0		-86	-100,0%
Dotation politique de la ville	150	159,4	150	150	0	0,0%	0	0,0%
Total	2 022	1 892	1 811	1 766	-45	-2,2%	-256	-12,7%

* Hors pacte État-métropoles (30 millions d'euros en AE dans la LFI 2017), non reconduit

** Hypothèse d'une consommation totale de la réserve parlementaire en 2017

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires et du CGET pour l'exécution 2017 des contrats de ruralité

Par rapport à 2018, les autorisations d'engagement au titre des dotations de soutien à l'investissement des communes financées par la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont **en baisse de**

¹ Ibid.

45 millions d'euros. En outre, **en 2017, 40 millions d'euros de crédits prévus au titre de la réserve parlementaire n'ont pas été redéployés en faveur des dotations existantes (DSIL et DETR).** C'est pourquoi, comme en 2017, vos rapporteurs spéciaux vous proposeront, en première partie, un amendement créant un prélèvement sur les recettes de l'État de 85 millions d'euros, afin de garantir une stabilité des dotations d'investissement du « bloc communal » (au titre des contrats de ruralité et de la réserve parlementaire).

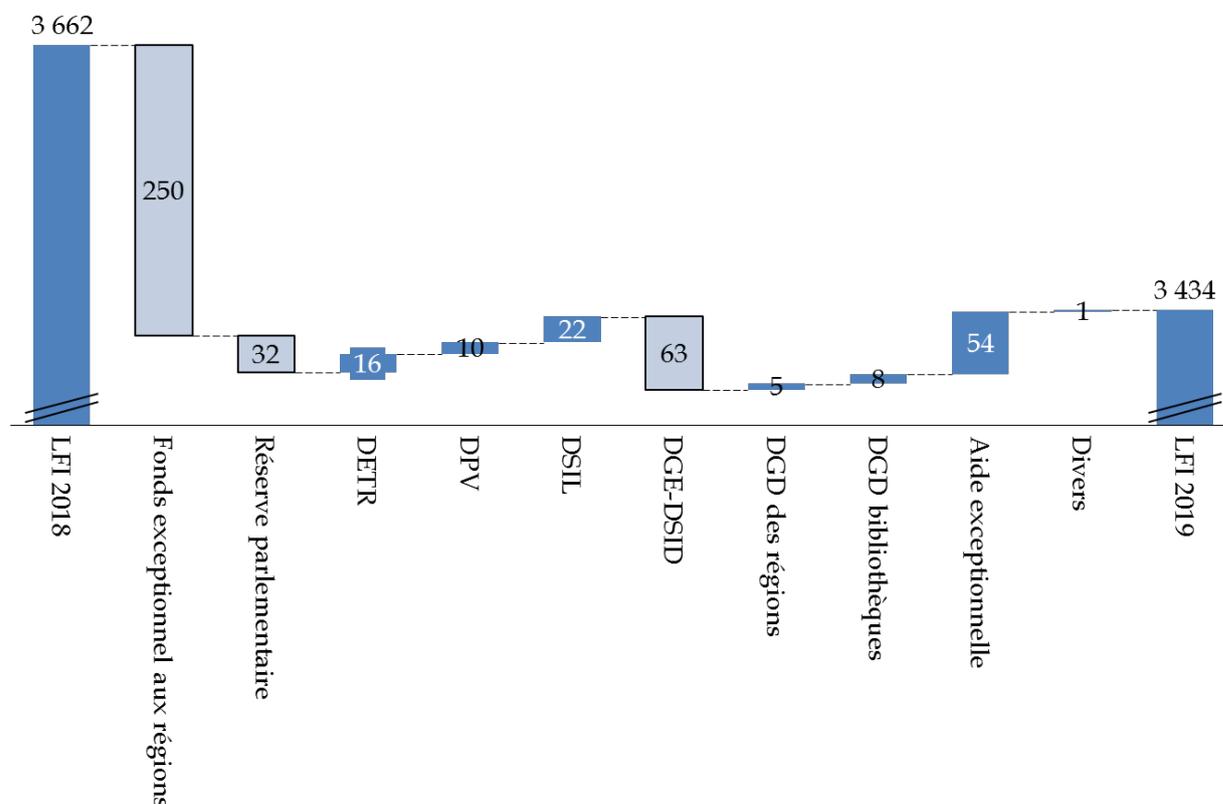
B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN RAISON DE L'EXTINCTION PRÉVUE DU FONDS EXCEPTIONNEL AUX RÉGIONS

L'importante diminution des crédits de paiement (- 228,5 millions d'euros) résulte de l'arrêt, prévu dès sa création en 2017, du fonds exceptionnel au profit des régions à la suite du transfert de la compétence développement économique, doté de 250 millions d'euros de crédits de paiement en 2017 et 2018. En effet, cette compétence devait être financée, à partir de 2018, par un transfert de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux régions.

Si l'on exclut ce fonds exceptionnel, les crédits de paiement de la mission augmentent de 21,5 millions d'euros (+ 0,6 %).

Évolution (2018-2019) des crédits de paiement de la mission

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Par ailleurs, la fin de la réserve parlementaire conduit à une réduction des crédits de paiement correspondant aux derniers projets subventionnés : 44,7 millions d'euros de crédits de paiement sont ainsi prévus en 2019 – contre 76,7 millions d'euros en 2018.

Les crédits de paiement ouverts au titre des dotations de soutien à l'investissement du « bloc communal » - à savoir la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) **augmentent de 48 millions d'euros**, correspondant à la montée en puissance des décaissements au gré de la réalisation des projets subventionnés.

La transformation de la dotation générale d'équipement (DGE) des départements, qui fonctionne en partie selon une logique de guichet, en une dotation de soutien à l'investissement, conduit à une réduction prévisible des crédits de paiement. En 2018, 212 millions d'euros en CP étaient prévus au titre de la DGE ; en 2019, la nouvelle dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) bénéficierait de 149,2 millions d'euros en CP.

*

L'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sans modification.

II. LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Le produit des impositions locales est versé aux collectivités territoriales à travers le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». Celui-ci est composé :

- d'une section relative aux avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie, dotée de 6 millions d'euros (programme 832) ;

- d'une section concernant les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes, dotée de **110,6 milliards d'euros en 2019** (programme 833).

Évolution des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	LFI 2018	PLF 2019	évolution
832 - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	6,0	6,0	+ 0%	6,0	6,0	+ 0%
01 - Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du CGCT	6,0	6,0	+ 0%	6,0	6,0	+ 0%
02 - Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2336-2 du CGCT	-	-	-	-	-	-
03 - Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires)	-	-	-	-	-	-
04 - Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel	-	-	-	-	-	-
833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	107 058,4	110 604,9	+ 3%	107 058,4	110 604,9	+ 3%
01 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	99 232,8	102 727,8	+ 4%	99 232,8	102 727,8	+ 4%
02 - Avances aux départements sur le produit de la TICPE	5 902,7	5 902,7	+ 0%	5 902,7	5 902,7	+ 0%
03 - Avances aux départements sur les frais de gestion de la TFPB	959,3	970,0	+ 1%	959,3	970,0	+ 1%
04 - Avances aux régions sur les frais de gestion de la CFE, de la CVAE, de la TH et sur le produit de la TICPE	963,7	1 004,4	+ 4%	963,7	1 004,4	+ 4%

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie », doté de 6 millions d'euros, vise à accorder des avances de trésorerie à des collectivités et à des établissements publics faisant face à des difficultés ; la dernière utilisation de cette possibilité date de 1996 et concernait la Polynésie française.

Le programme 883 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » correspond aux avances versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales au titre d'une partie des impositions qu'elles perçoivent. **En 2019, 110,6 milliards d'euros sont prévus à ce titre, en hausse de 3,3 % (+ 3,5 milliard d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2018, qui s'explique par le dynamisme des impôts locaux.**

Le solde du compte serait de - 15 millions d'euros en 2019, correspondant à des recettes du compte à hauteur de 110,596 milliards d'euros pour une dépense de 110,611 milliards d'euros. Comme l'ont relevé à plusieurs reprises vos rapporteurs spéciaux, le fonctionnement du compte d'avances aux collectivités territoriales n'est pas satisfaisant : il ne s'agit pas d'avances dans la mesure où les sommes versées aux collectivités ne sont pas remboursées par celles-ci.

*

L'Assemblée nationale a adopté les crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » sans modification.

**TROISIÈME PARTIE
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION
« RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES »**

ARTICLE 79

(Art. L. 2113-20, L. 2336-3, L. 2336-5, L. 2336-9, L. 2334-7, L. 2334-13, L. 2335-1, L. 2335-16, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3662-4, L. 5211-4-2, L. 5211-28, L. 5211-29, L. 5211-30, L. 5211-32, L. 5211-32-1, L. 5211-33, L. 5214-23-1, L. 5217-12, L. 5218-1 et L. 5842-8, du code général des collectivités territoriales, art. 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et art. 159 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018)

**Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)
et d'autres dotations de fonctionnement**

Commentaire : le présent article modifie plusieurs dispositions relatives à la répartition de la dotation globale de fonctionnement et propose notamment une réforme de la dotation d'intercommunalité.

I. LA RÉFORME DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ

A. LE DROIT EXISTANT

1. Le calcul des enveloppes par catégorie

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficient d'une dotation d'intercommunalité au titre des articles L. 5211-30 à L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales dont le montant s'élève, en 2018, à 1,5 milliard d'euros. Cette dotation est calculée en fonction de la catégorie juridique de l'EPCI. Plus précisément, on calcule une enveloppe pour chaque catégorie, en multipliant le montant prévu dans la loi par la population DGF des EPCI de la catégorie. Ce montant par habitant n'est que théorique, dans la mesure où il sert à calculer l'enveloppe de la catégorie mais ne correspond pas au montant effectivement perçu.

**Montant répartis en 2018 au titre de la dotation d'intercommunalité
- avant contribution au redressement des finances publiques (CRFP) -**

(en euros par habitant et millions d'euros)

Catégorie juridique	Montant théorique par habitant	Enveloppes (avant CRFP)	Montant minimum par habitant	Montant maximum par habitant
Communautés urbaines et métropoles	60,00	1 311	30,28	121,85
Communautés d'agglomération	48,08	1 186	19,83	128,20
Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique bonifiées	34,06	563	10,57	144,87
Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique	24,48	122	4,09	73,61
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	20,05	83	0,20	94,04
Total		3 265		

Source : commission des finances du Sénat

Plusieurs cas particuliers doivent être soulignés.

Tout d'abord, **l'enveloppe des communautés de communes (CC) à fiscalité additionnelle (FA) est majorée pour chaque habitant de ces CC qui appartiennent depuis au moins deux ans à cette catégorie.** Pour ces EPCI, le montant par habitant pour le calcul de l'enveloppe est de 23,43 euros. Cette majoration de l'enveloppe bénéficie à l'ensemble de la catégorie des CC.

Par ailleurs, **les communautés de communes (CC) à fiscalité professionnelle unique (FPU), qui respectent certains critères démographiques, bénéficient d'une bonification lorsqu'elles exercent au moins huit compétences parmi une liste de douze compétences prévues à l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales.** Ces CC se répartissent une enveloppe différente de celles qui ne bénéficient pas de la bonification.

2. La répartition de la dotation d'intercommunalité

a) La dotation « spontanée »

Les EPCI qui ne sont ni des métropoles, ni des communautés urbaines, bénéficient d'une dotation de base et d'une dotation de péréquation.

La dotation de base est égale à 30 % de l'enveloppe de la catégorie. Ce montant est réparti entre chaque établissement concerné en fonction de la population DGF et du coefficient d'intégration fiscale (CIF).

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Le CIF sert à mesurer le degré d'intégration de l'EPCI. Il est égal au rapport entre, d'une part, les recettes de l'EPCI, minoré des transferts aux communes sauf pour les CC à FA, et, d'autre part, les mêmes recettes perçues par les communes membres. La liste des recettes prises en compte est définie à l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales et comprend l'ensemble des recettes fiscales (sauf la Tascom pour les CC à FA), ainsi que le solde au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la dotation de compensation (sauf pour les CC à FA). La redevance d'assainissement est également prise en compte, sauf pour les CC.

En cas de fusion d'EPCI, le CIF de l'EPCI issu de la fusion pris en compte au titre de l'année précédente est le CIF le plus élevé des EPCI préexistants, dans la limite de 105 % de la moyenne des CIF des EPCI fusionnant, pondérés par leur population.

La dotation de péréquation correspond à 70 % de l'enveloppe de la catégorie. Elle est répartie entre les établissements concernés en fonction du CIF, de la population et de l'écart relatif au potentiel fiscal par habitant par rapport à la moyenne de la catégorie.

Le potentiel fiscal des anciens syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) transformés en communautés d'agglomération est diminué artificiellement - jusqu'en 2022 - afin de tenir compte du fait qu'ils avaient un potentiel fiscal par habitant considérablement plus élevé que la moyenne des CA qu'ils « rejoignaient ».

b) Les garanties

Les EPCI bénéficient de plusieurs dispositifs de garantie, calculés en fonction du montant par habitant, avant application de la contribution au redressement des finances publiques :

- les CC et les CA créés depuis au moins trois ans **ne peuvent percevoir une dotation par habitant inférieure à 95 % du montant de celle perçue l'année précédente ;**

- en cas de **changement de catégorie ou de fusion**, l'EPCI est assuré de percevoir, les deux premières années, un montant par habitant **au moins égal à celui antérieur ;**

- le montant par habitant des CA et CC à FPU dont le **CIF est supérieur à 50 %** progresse au moins autant que la dotation forfaitaire des communes ; du fait de la diminution de cette dernière, cette garantie correspond en fait à une **garantie de non baisse ;**

- les EPCI dont la dotation spontanée est supérieure à celle de l'année précédente ne peuvent percevoir une dotation, y compris les garanties, inférieure à celle de l'année précédente ; de même, les EPCI dont la dotation spontanée diminue par rapport à l'année précédente ne peuvent

percevoir une dotation garanties incluses en baisse d'un pourcentage supérieur à celui de la diminution de la dotation spontanée ;

- les EPCI dont le **potentiel fiscal par habitant est inférieur à 50 % de la moyenne de la catégorie** ne peuvent percevoir un montant par habitant inférieur à celui de l'année précédente, à compter de la deuxième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie ;

- à l'exception des CA, **les EPCI créés *ex nihilo*** perçoivent un montant par habitant au moins égal à celui de l'année précédente, à compter de la deuxième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie.

c) L'écrêtement

Une CC qui ne change pas de catégorie **ne peut bénéficier d'une attribution par habitant supérieure de plus de 20 % au montant de l'année précédente**. De même, une CA qui ne change pas de catégorie **ne peut bénéficier d'une attribution par habitant supérieure de plus de 30 % au montant de l'année précédente**. En cas de fusion entre EPCI de même catégorie, l'écrêtement s'applique en fonction du montant par habitant le plus élevé au sein des EPCI fusionnant, dans la limite de 105 % du montant moyen de ces EPCI. En cas de fusion mixte ou de fusion suivie d'un changement de régime, l'écrêtement ne s'applique pas.

d) La contribution au redressement des finances publiques

Enfin, la contribution au redressement des finances publiques des EPCI s'applique à la dotation d'intercommunalité. Si depuis 2018 il n'y a plus de réduction de l'enveloppe, le montant est minoré de la contribution due au titre des exercices antérieurs, c'est-à-dire des années 2014 à 2017.

Montant total de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) des EPCI sur les exercices 2014 à 2017

(en millions d'euros)

Catégorie juridique	Montant de CRF prélevé
Communautés urbaines et métropoles	689
Communautés d'agglomération	644
Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique	407
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	65
Total	1 805

Source : commission des finances du Sénat

3. La répartition 2018

La répartition de la dotation d'intercommunalité au titre de l'exercice 2018 est retracée ci-dessous.

Montant répartis en 2018 au titre de la dotation d'intercommunalité

(en euros par habitant et millions d'euros)

Catégorie juridique	Montant notifié après CRFP	Montant minimum par habitant	Montant maximum par habitant
Communautés urbaines et métropoles	622,14	5,17	68,83
Communautés d'agglomération	553,32	0,40	73,47
Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique bonifiées	241,6	0,02	99,61
Communautés de communes à fiscalité professionnelle unique	50,87	0,28	61,36
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	28,24	0,04	65,86
Total	1496,17		

Source : commission des finances du Sénat

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 5° réécrit l'article L. 5211-28 du CGCT relatif à la dotation d'intercommunalité.

1. Le montant de la dotation d'intercommunalité

La dotation d'intercommunalité est perçue par les communautés urbaines et les métropoles, les communautés d'agglomération, ainsi que les communautés de communes.

Les ressources de la dotation d'intercommunalité sont prélevées sur la dotation d'aménagement.

Il est prévu qu'en 2019, la dotation d'intercommunalité est **augmentée de 30 millions d'euros, financée par une minoration de la dotation de compensation des EPCI et de la dotation forfaitaire des communes.**

Les EPCI dont la dotation d'intercommunalité par habitant perçue en 2018 est inférieure à 5 euros perçoivent, en 2019, un complément leur garantissant un montant minimum de dotation de 5 euros par habitant, sauf si leur potentiel fiscal par habitant est supérieur en 2019 au double du potentiel fiscal par habitant moyen des EPCI appartenant à la même catégorie. Le coût de ce complément, estimé à 29 millions d'euros, est également financé en interne à la DGF.

Dans le cas d'un changement du périmètre intercommunal entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2019, la dotation par habitant est recalculée au prorata de la population des communes membres.

2. La répartition de la dotation d'intercommunalité

Après le financement des différentes garanties (*cf.* paragraphe 3), la dotation d'intercommunalité est répartie selon les modalités suivantes.

La dotation d'intercommunalité comprend une dotation de base (30 %) et une dotation de péréquation (70 %).

La dotation de base est calculée en fonction de la population des communes membres, pondérée par le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI.

La dotation de péréquation est également calculée en fonction de la population des communes membres, pondérée par le CIF de l'EPCI lui-même multiplié par la somme :

- du rapport entre le potentiel fiscal par habitant moyen des EPCI appartenant à la même catégorie et du potentiel fiscal par habitant de l'établissement ;

- et du rapport entre le revenu par habitant moyen des établissements et du revenu par habitant de l'EPCI. Dans ce cas, la population prise en compte est la population totale.

Le critère de revenu par habitant n'est pas utilisé dans la répartition de l'actuelle dotation d'intercommunalité.

3. Les garanties et plafonnements

Un EPCI qui change de catégorie, qui est issu d'une fusion ou qui fait suite à un ou plusieurs EPCI bénéficie d'une attribution par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente.

Pour un EPCI créé *ex nihilo*, l'attribution par habitant perçue la première année correspond à l'application du droit commun, qui est garantie (à 100 %) la deuxième année.

À partir de la troisième année au sein d'une même catégorie, les EPCI bénéficient d'une garantie à hauteur de 95 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente.

Une dotation par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente est garantie pour :

- les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération dont le CIF est supérieur à 0,40 ;

- les communautés de communes dont le CIF est supérieur à 0,50 ;
- les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 50 % au potentiel fiscal moyen par habitant des établissements appartenant à la même catégorie.

Par ailleurs, **la hausse de la dotation d'intercommunalité par habitant par rapport à l'année précédente est plafonnée à 10 %.**

Les garanties sont financées par la dotation d'intercommunalité, avant répartition.

En cas de changement de périmètre, la dotation par habitant utilisée pour le calcul des garanties est calculée au prorata de la population.

4. Modalités de calcul des critères utilisés

Les a), b) et c) du 6° procèdent à des coordinations.

Le d) du 6° précise que pour le calcul du coefficient fiscal moyen des métropoles et des communautés urbaines, les recettes et les dépenses de transfert de la métropole du Grand Paris ne sont pas prises en compte.

Il précise également que pour le calcul de la dotation d'intercommunalité :

- à partir de 2019, le CIF ne peut être supérieur à 0,6 ;
- le CIF des métropoles est pondéré par un coefficient égal à 1,2 – il s'agit, selon le Gouvernement, de tenir compte des compétences départementales exercées par les métropoles qui ne se traduit pas par une hausse de leur CIF en raison de l'absence d'attribution d'une ressource fiscale spécifique ;

- dans le cadre des dépenses de transfert prises en compte pour le calcul du CIF, seule la moitié de la dotation de solidarité communautaire est prise en compte pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle ;

- la première année d'attribution de la dotation d'intercommunalité dans une catégorie, le CIF de l'EPCI est le CIF moyen de sa catégorie ; en cas de fusion d'EPCI dont un au moins est à fiscalité propre, le CIF est celui de l'EPCI à fiscalité propre préexistant ; s'il s'agit d'une fusion de plusieurs EPCI à fiscalité propre, alors le CIF retenu est le CIF le plus élevé parmi ces EPCI, dans la limite de 105 % de la moyenne des CIF des établissements pondérés par leur population ;

- la deuxième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, le CIF non corrigé des dépenses de transfert est pondéré par le rapport entre le CIF moyen de la catégorie à laquelle l'EPCI à fiscalité propre appartient et le CIF moyen non corrigé des dépenses de transfert.

Le II prévoit que le prélèvement sur la fiscalité des EPCI prévu dans le cadre de la répartition de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) est reconduit chaque année et, en cas de changement de périmètre de l'EPCI dont les recettes fiscales sont minorées à ce titre, le prélèvement est recalculé au prorata de la population des communes du nouvel EPCI.

Les III et IV procèdent à diverses coordinations ; en particulier, l'article L. 5214-23-1 du CGCT relatif à la bonification de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU) exerçant certaines compétences est supprimée.

Enfin, le IV corrige une erreur concernant la collectivité de Corse.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre des amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté de nombreux amendements modifiant substantiellement l'équilibre de la réforme proposée par le Gouvernement.

À l'initiative de notre collègue députée Véronique Louwagie et plusieurs de ses collègues et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements identiques prévoyant qu'**à partir de 2019, le montant de la dotation d'intercommunalité réparti chaque année est augmenté de 30 millions d'euros.**

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement proposé par Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, avec l'avis favorable du Gouvernement, qui prévoit que les EPCI ayant changé de catégorie au 1^{er} janvier 2019 ne sont pas soumis, en 2019, au plafonnement à 110 % de leur dotation d'intercommunalité par habitant. Le coût de cette mesure étant évalué à 7 millions d'euros supplémentaires, le montant de la dotation d'intercommunalité, en 2019, l'a également été - toujours financé en interne à la DGF du « bloc communal ».

Cet amendement prévoit également les modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité des deux EPCI de Polynésie française, qui faisaient jusqu'alors référence au montant par habitant des catégories juridiques d'EPCI. Ainsi, à partir de 2019, la dotation par habitant de chaque communauté de communes ou communauté d'agglomération de Polynésie française est garantie. Lorsque les communes membres de la communauté de communes sont dispersées sur plusieurs îles et que la population est inférieure à 35 000 habitants, la dotation d'intercommunalité est calculée en multipliant la dotation par habitant perçue l'année précédente par le double de sa population.

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement qui prévoit que la garantie à 100 % de la dotation par habitant est possible dès

lors que les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines et les métropoles ont un CIF de plus de 0,35 – contre 0,40 dans le projet initial. Selon l'exposé sommaire de cet amendement, 20 des 22 métropoles ont un CIF supérieur à 0,35 (et même à 0,40) donc cette mesure est neutre pour elles. En revanche, alors que seules 73 communautés d'agglomération sur 222 auraient pu bénéficier de la garantie initiale, elles sont 137 grâce à l'abaissement du CIF à 0,35.

En outre, **cet amendement mineur (à 1,1) le coefficient de pondération du CIF des métropoles, fixé initialement à 1,2.**

À l'initiative de Marie Guévenoux et plusieurs de ses collègues députés et avec l'avis défavorable de la commission et l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a étendu la garantie (dotation d'intercommunalité par habitant stable) dont bénéficient les EPCI au potentiel fiscal par habitant inférieur à 50 % du potentiel fiscal moyen de leur catégorie à ceux dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 60 % de la moyenne de leur catégorie. L'exposé sommaire de l'amendement précise que la garantie initiale protégeait 9 des 222 communautés d'agglomération, contre 14 pour cette nouvelle garantie. Selon Sébastien Lecornu, « *les communautés d'agglomération concernées sont : le Grand Narbonne, Dinan Agglomération, Lannion-Trégor Communauté, Guigamp-Paimpol Armor-Argoat Agglomération, le Grand Guéret, les Deux Baies en Montreuillois, Fécamp-Caux Littoral Agglomération, Coulommiers-Pays de Brie, Gaillac-Graulhet, les Sables-d'Olonne Agglomération, Val d'Yerres Val de Seine, La Riviera du Levant, Centre Littoral* »¹.

Enfin, à l'initiative de Christine Pires Beaune et plusieurs de ses collègues, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement prévoyant que le CIF des communautés de communes tient compte de la redevance d'eau potable et d'assainissement, ainsi qu'un sous-amendement du Gouvernement prévoyant que cette mesure entre en vigueur au 1^{er} janvier 2020, Sébastien Lecornu indiquant des difficultés techniques de mise en œuvre dès 2019 : « *il y a tellement d'autorités de gestion pour l'eau et pour l'assainissement qu'il n'est pas évident pour la DGCL et les services de l'État d'aller récupérer dans de brefs délais toutes les informations requises auprès de chaque opérateur de gestion* ».

¹ Troisième séance publique du 8 novembre 2018.

D. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Une dotation à bout de souffle

La dotation d'intercommunalité visait à l'origine à inciter financièrement les communes à se regrouper, à la suite de la loi dite « Chevènement » sur l'intercommunalité¹. Cet objectif a été atteint et la part de la population française couverte par un EPCI est passée de 73 % en 2002 à 94 % en 2014, avant d'atteindre 100 % dans le prolongement de la loi « NOTRe »².

Cependant, la dotation d'intercommunalité issue de ce processus ne fonctionne plus. Dans leur rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2017, les rapporteurs spéciaux évoquaient une dotation d'intercommunalité « fragilisée par l'évolution de la carte intercommunal » et « un système d'enveloppes imbriquées à bout de souffle ».

Tout d'abord, la contribution au redressement des finances publiques a grippé le fonctionnement des garanties : dans la mesure où ces garanties s'appliquent avant la CRFP et donc sur des montants théoriques, les résultats effectifs peuvent être totalement différents.

Par ailleurs, les EPCI changeant de catégorie peuvent provoquer des changements significatifs sur l'enveloppe de la catégorie qu'ils quittent ou rejoignent, compte tenu des mécanismes de garantie, qui ont *in fine* un effet très important sur les autres EPCI. De même, ces changements de catégorie, combinés à l'augmentation de la population et aux garanties, représentent un coût très important, financé par la minoration d'autres composantes de la DGF. Ainsi, d'après l'évaluation préalable du présent article, au cours des cinq dernières années, ces coûts se sont élevés à 737 millions d'euros, dont 183 millions d'euros financés par l'État et 554 millions d'euros financés au sein de la DGF.

Enfin, la rigidité de cette dotation et son organisation en enveloppes conduit à relativiser le poids des indicateurs : d'après l'évaluation préalable, la corrélation entre, d'une part, le montant par habitant et, d'autre part, le coefficient d'intégration fiscale et le potentiel fiscal n'est que de 36 %.

2. Une réforme qui bénéficie notamment aux communautés de communes

Les communautés de communes sont les principales bénéficiaires de la réforme. Le tableau ci-dessous retrace les effets du présent article, dans la version du texte issue de l'Assemblée nationale, pour chaque catégorie

¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

d'EPCI. Le gain moyen par habitant est de 2,6 euros. Il est de 4,8 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique et de 6 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle. À l'inverse, le gain des communautés d'agglomération est quasiment nul, mais supérieur à celui qu'elles auraient eu dans la version initiale du projet de loi de finances (0,3 euro par habitant).

**Effets de la réforme de la dotation d'intercommunalité
- texte issu de l'Assemblée nationale -**

(en euros)

Catégorie	Population	DI 2018	DI par hab. 2018	DI 2023	DI par hab. 2023	Évolution du montant	Évolution par habitant
CCFPU	20 930 643	291 499 795	13,9	391 186 651	18,7	+ 99 686 856	+ 4,8
CA	24 210 841	550 458 886	22,7	569 647 438	23,5	+ 19 188 552	+ 0,8
CCFA	3 378 453	27 240 420	8,1	47 657 935	14,1	+ 20 417 515	+ 6,0
Métropole	19 686 634	531 962 999	27,0	569 259 691	28,9	+ 37 296 692	+ 1,9
CU	2 984 092	93 199 429	31,2	102 503 766	34,4	+ 9 304 337	+ 3,1
Total	71 190 663	1 494 361 529	21,0	1 680 255 480	23,6	+ 185 893 951	+ 2,6

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

**Effets de la réforme de la dotation d'intercommunalité
- texte issu de l'Assemblée nationale -**

(en euros)

	Nombre d'EPCI	EPCI gagnants	Part des gagnants	Montant des gains	EPCI perdants	Part des perdants	Montant des pertes
CCFPU	816	667	81,7%	105 927 355	76	9,3%	6 240 500
CA	220	91	41,4%	53 467 263	52	23,6%	34 278 711
CCFA	191	171	89,5%	20 630 477	1	0,5%	212 963
Métropole	22	10	45,5%	37 296 692	0	0,0%	-
CU	13	5	38,5%	12 752 850	1	7,7%	3 448 513
Total	1262	944	74,8%	230 074 637	130	10,3%	44 180 686

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

Le tableau des gagnants et des perdants de la réforme confirme ce constat. Seules 9 % des CC à FPU et 0,5 % des CC à FA sont perdantes. Au total, les trois quarts des EPCI sont gagnants. À l'inverse, 41 % « seulement » des CA sont gagnantes et 24 % d'entre elles sont perdantes.

3. Une réforme bienvenue

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que la réforme proposée par le présent article permet **d'améliorer de façon indéniable le fonctionnement de la dotation d'intercommunalité**. Aussi ne souhaitent-ils pas remettre en cause un premier pas positif. Ils rappellent néanmoins que le comité des finances locales (CFL) avait proposé d'articuler la réforme autour d'une prise en charge plus étroite des charges à travers le CIF, en le nuançant de critères annexes. Ils constatent que **les ajustements successivement apportés relèvent davantage de la sauvegarde catégorielle et de la création de dispositifs « amortisseurs » que de la mise en place d'une réelle équité**.

Ils soulignent d'ailleurs que **le dispositif fonctionne uniquement grâce aux abondements** prévus chaque année. À défaut, les mécanismes de garantie ne fonctionneraient plus. En d'autres termes, le système proposé ne constitue pas une « véritable » réforme de la dotation d'intercommunalité.

Aussi, **dans l'hypothèse d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement, que vos rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux, il sera probablement nécessaire de remettre l'ouvrage sur le métier**.

Enfin, ils observent également que **cette réforme implique une redistribution de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP)**. En effet, la consolidation du montant de la dotation d'intercommunalité signifie que la CRFP n'est plus répartie en fonction des recettes réelles de fonctionnement des EPCI, mais consiste en une diminution forfaitaire de la dotation d'intercommunalité. Certes, il était nécessaire de tourner la page de la CRFP et de permettre aux critères et garanties de fonctionner à nouveau. **Ils regrettent néanmoins que la solution qu'ils avaient proposée en 2016¹ pour consolider la CRFP n'ait pas été mise en œuvre**.

Outre des **amendements rédactionnels**, vos rapporteurs spéciaux vous proposent **un amendement visant à retarder la prise en compte des redevances d'eau potable et d'assainissement dans le CIF des communautés de communes à compter du 1^{er} janvier 2016 - au lieu du 1^{er} janvier 2020**. En effet, la loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes² a prévu que ces compétences demeuraient optionnelles pour les communautés de communes jusqu'au 1^{er} janvier 2026. Les communes concernées qui n'ont pas encore transféré cette compétence à leur EPCI rencontrent en effet de réelles difficultés pratiques de mise en œuvre. Il ne paraît donc pas opportun, à ce stade, d'en tenir compte pour calculer le CIF des communautés de communes.

¹ Charles Guéné et Claude Raynal, DGF : Agir aujourd'hui pour réformer demain, *rapport d'information n° 731 (2015-2016)*, 29 juin 2016.

² Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

II. UNE HAUSSE DE 190 MILLIONS D'EUROS DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

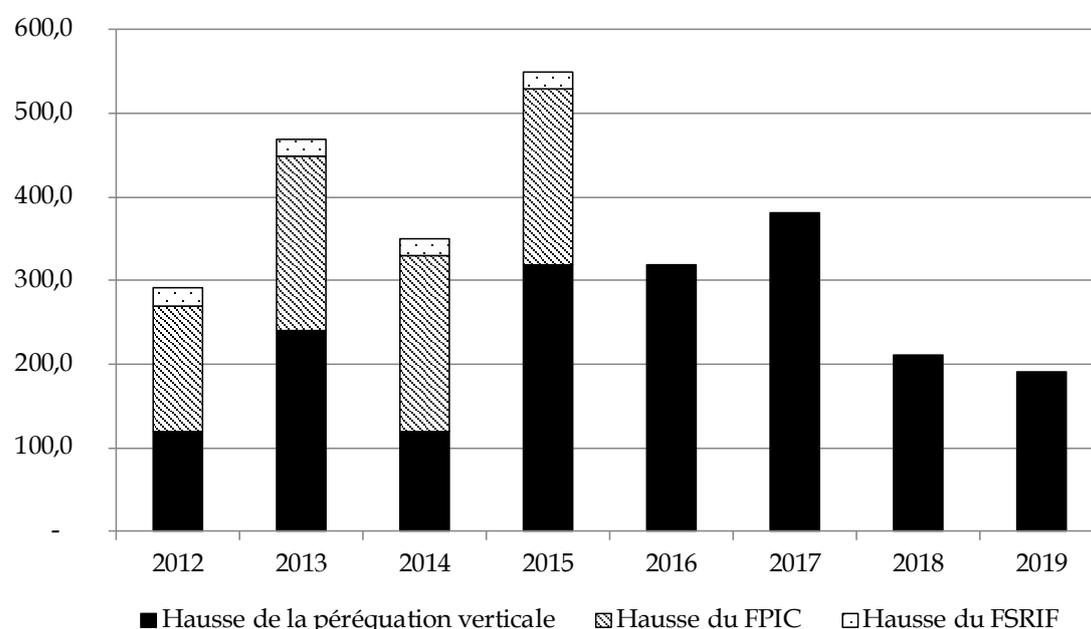
Le 1° du I du présent article prévoit **une augmentation de la dotation de la solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) à hauteur de 90 millions d'euros chacune**. Il appartiendra au comité des finances locales d'aller éventuellement au-delà de ce que prévoit la loi de finances, ce qu'il n'a cependant jamais fait au cours des dernières années.

Par ailleurs, le c du 4° du I du présent article prévoit **une augmentation de 10 millions d'euros de la dotation de péréquation des départements**.

Les hausses de la DSR et de la dotation de péréquation des départements seraient identiques à celles de 2018. En revanche, l'augmentation de la DSU serait de 20 millions d'euros inférieure à celle de 2018.

Évolution de la péréquation verticale et des fonds de péréquation du bloc communal depuis 2012

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Contrairement aux années précédentes, où la hausse de la péréquation était financée pour moitié **par abondement de l'enveloppe grâce à la minoration des prélèvements sur recettes « variables**

d'ajustement » et pour l'autre moitié, par écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation forfaitaire des départements, en 2019, cette augmentation se fera uniquement en interne à la DGF (cf. commentaire de l'article 23 du présent projet de loi de finances).

*

À l'exception de l'adoption d'un amendement rédactionnel de nos collègues députés Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ces dispositions n'ont pas été modifiées par l'Assemblée nationale.

III.ÉVOLUTION DES MODALITÉS DE NOTIFICATION DE LA « DOTATION PARTICULIÈRE ÉLU LOCAL » (DPEL) ET DE LA « DOTATION POUR LES TITRES SÉCURISÉS » (DTS)

A. LE DROIT EXISTANT

Inscrite à l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales, la « dotation particulière élu local » (DPEL) est « *plus particulièrement destinée à compenser les dépenses obligatoires [supportées par les petites communes rurales] entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints* »¹.

Cette dotation prend la forme d'un **prélèvement sur les recettes de l'État et son montant s'élevait à 65 millions d'euros en 2018**, en stabilité depuis 2012.

¹ DGCL, note d'information relative à la dotation particulière « élu local » pour l'exercice 2018, 11 juin 2018.

Critères d'éligibilité et modalités de répartition de la « dotation particulière élu local » (DPEL)

En métropole, la dotation particulière « élu local » est attribué aux communes :

- a) dont la population est inférieure à 1 000 habitants. La population utilisée est la population DGF ;
- b) dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de métropole de moins de 1 000 habitants.

Dans les départements d'outre-mer, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, la dotation particulière « élu local » est attribuée aux communes dont la population DGF est inférieure à 5 000 habitants sans condition liée au potentiel financier.

En 2018, 21 867 communes ont bénéficié de cette dotation.

La dotation particulière « élu local » est attribuée sous la forme d'une dotation forfaitaire annuelle identique pour l'ensemble des communes : elle est égale au rapport entre le montant de la dotation ouverte en loi de finances et le nombre de communes bénéficiaires l'année considérée. **La dotation unitaire s'élève à 2 972 euros en 2018.**

Source : DGCL, note d'information relative à la dotation particulière « élu local » pour l'exercice 2018, 11 juin 2018.

La dotation pour les titres sécurisés (DTS) a été créée par l'article 136 de la loi de finances pour 2009¹. Inscrite à l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales, elle est versée aux communes équipées d'une ou de plusieurs stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité.

En 2018, 2 517 communes sont éligibles à cette dotation.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Détermination du montant de la « dotation pour titres sécurisés » (DTS)

L'article 136 de la loi de finances pour 2009 prévoyait initialement un montant unitaire de dotation fixé à 5 000 euros et son indexation en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Cette indexation a cessé de s'appliquer à compter de 2011. La dotation forfaitaire unitaire a atteint le montant de 5 030 euros entre 2011 et 2017 par an pour chaque station en fonctionnement au 1^{er} janvier de l'année considérée.

L'article 168 e la loi du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 modifie le dispositif précédent et prévoit qu' « à compter de 2018, cette dotation forfaitaire s'élève à 8 580 euros par an et par station en fonctionnement dans la commune au 1^{er} janvier de l'année en cours. Une majoration de 3 550 euros par an est attribuée aux communes pour chaque station ayant enregistré plus de 1 875 demandes de passeports et de cartes nationale d'identité au cours de l'année précédente ».

La majoration de 3 550 euros a été versée en 2018 à 951 communes pour 1 772 stations qui ont dépassé le seuil de 1 875 demandes de titres recueillies en 2017.

Source : DGCL, note d'information relative à la répartition de la dotation pour les titres sécurisés (DTS) 2018, 23 juillet 2018.

Actuellement, ces deux dotations font l'objet d'une **notification individuelle aux communes bénéficiaires par les préfetures.**

C'est à partir de cette notification que court le délai contentieux de deux mois.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit, à l'instar de la réforme intervenue en 2018 pour la DGF (cf. commentaire de l'article 79 *bis* rattaché à la présente mission), une simplification des modalités de notification de la DPEL (2^o du I du présent article) et de la DTS (3^o du I du présent article).

Les attributions individuelles au titre de ces deux dotations seraient constatées par arrêtés du ministre chargé des collectivités territoriales publiés au Journal officiel, ces publications valant « notification aux collectivités territoriales ».

En d'autres termes, c'est à partir de la publication de ces deux arrêtés que débutera le délai contentieux de deux mois.

*

Ces dispositions n'ont pas été modifiées par l'Assemblée nationale.

C. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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

La mesure proposée par le présent article devrait se traduire par **une simplification des modalités de notification des attributions de « dotation particulière élu local » (DPEL) et de dotation pour titres sécurisés (DTS).**

Vos rapporteurs spéciaux y sont par conséquent **favorables**.

IV. LE FINANCEMENT DE LA HAUSSE DE LA POPULATION ET DE LA PÉRÉQUATION DES DÉPARTEMENTS

A. LE DROIT EXISTANT

La hausse des dotations de péréquation des départements peut être financée par un écrêtement de leur dotation forfaitaire (article L. 3334-36 du code général des collectivités territoriales).

Ainsi, en 2018, l'augmentation de 10 millions d'euros des dotations de péréquation des départements a été financée à 50 % par l'État et à 50 % par les départements eux-mêmes, par une minoration de la dotation forfaitaire de certains d'entre eux. Cette même minoration permet également de financer, en interne à la DGF des départements, l'augmentation démographique.

Plus précisément, les départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur ou égal à 0,95 fois le potentiel financier moyen par habitant est minorée, en fonction de leur population et de leur potentiel financier par habitant. **Cet écrêtement est plafonné à 5 % de la dotation forfaitaire perçue par le département l'année précédente.**

Comme pour le plafonnement de l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes, ce mécanisme conduit à ce que les départements les plus riches ne financent plus la hausse de la péréquation.

Outre les difficultés résultant de la baisse de la dotation forfaitaire à la suite de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), le plafonnement de la minoration à 5 % de la dotation forfaitaire protège surtout les départements dont la dotation forfaitaire est faible au regard de leurs autres ressources fiscales. Selon les évaluations préalables, les départements des Alpes-Maritimes, de Haute-Savoie, des Yvelines et du Var ont bénéficié, en 2018, de ce plafonnement.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le ii) du b) du 4° du I diminue, en 2019, la dotation forfaitaire de Mayotte résultant de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) à Mayotte. En effet, la compensation due par le département de Mayotte à l'État implique que ce dernier prélève une part de la dotation forfaitaire de Mayotte, diminuant, en 2019, également le montant de la DGF des départements, prévu par **le iii) du a) du 4° du I**.

Le c) du 4° du I augmente de 10 millions d'euros la dotation nationale de péréquation (DNP) perçue par les départements, intégralement financés par une minoration de la dotation forfaitaire de certains départements¹ - alors qu'en 2018, la moitié de la hausse de la péréquation des départements était financée par l'État (**i) et ii) du a) du 4° du I**).

Enfin, **le i) du b) du 4° du I** prévoit que, la minoration de la dotation forfaitaire qui finance l'augmentation des dotations de péréquation « *ne peut être supérieure à 1 % des recettes réelles de fonctionnement* » du budget principal de chaque département, « *constatées dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice* ». Il est également prévu que la minoration ne peut excéder le montant de la dotation forfaitaire calculée pour le département. Enfin, s'agissant de département particulier, les recettes prises en compte sont affectées de coefficients (55,45 % pour la métropole de Lyon, 79,82 % pour la collectivité territoriale de Guyane et 81,58 % pour la collectivité territoriale de Martinique).

*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Si on peut relever que la hausse de la péréquation départementale (10 millions d'euros) est financée par les départements eux-mêmes, cette mesure s'inscrit toutefois dans un contexte plus large : en particulier, en 2019 est créé un fonds départemental de péréquation dédié (*cf.* le commentaire de l'article 81 *ter* dans le présent rapport), doté de 115 millions d'euros, qui tient notamment compte du reste à charge des départements.

Par ailleurs, comme pour les communes, le plafonnement de la minoration à une part de la dotation forfaitaire emporte des effets pervers, en exonérant les collectivités territoriales les plus riches de financer la hausse de la péréquation. Le plafonnement proposé (5 % des recettes réelles de

¹ Il s'agit de ceux dont le potentiel financier par habitant est supérieur ou égal à 0,95 fois le potentiel financier moyen par habitant constaté au niveau national.

fonctionnement) est le même que celui qui est désormais utilisé pour le bloc communal et permet d'éviter cet effet pervers.

Selon les évaluations préalables, aucun département ne serait plus plafonné en 2019.

V. AUTRES DISPOSITIONS

A. LA SURPONDÉRATION DES RÉSIDENCES SECONDAIRES DANS LES COMMUNES TOURISTIQUES

1. Le droit existant

La population d'une commune prise en compte pour la répartition des dotations et fonds de péréquation est soit la population « Insee », soit la **population « DGF »**, définie à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales. Cette dernière correspond à la **population « Insee », majorée d'un habitant par résidence secondaire** et par place de caravane. Cette majoration est portée à deux habitants pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ou à la fraction « bourg centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR).

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative de son rapporteur général, Joël Giraud (LREM, Hautes Alpes), et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement majorant la surpondération des résidences secondaires**. La population résultant de l'article L. 2334-2 serait majorée d'un habitant supplémentaire par résidence secondaire, **pour le calcul de la variation de la dotation forfaitaire** (III de l'article L. 2334-7). Cette majoration est **réservée aux communes répondant à certains critères** : leur population doit être inférieure à 3 500 habitants, leur potentiel fiscal par habitant être inférieur à 1,5 fois celui de la strate et la majoration de leur population due aux résidences secondaires, avant application de la présente disposition, doit représenter plus de 30 % de leur population DGF.

3. La position de vos rapporteurs spéciaux

a) De nombreuses dispositions relatives aux communes touristiques adoptées ces dernières années

À l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, la loi de finances pour 2017 a prévu que **la population prise en compte pour le calcul de la fraction « bourg centre » de la DSR soit la « population DGF »**, c'est-à-dire

qu'elle prenne en compte les majorations pour résidences secondaires notamment. Il s'agissait ainsi de favoriser les communes touristiques. La population DGF prise en compte était plafonnée en fonction de la « population Insee », afin de ne pas favoriser excessivement ces communes et donc de léser les autres.

Cependant, à l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, la loi de finances pour 2018 a prévu que les communes qui ont cessé d'être éligibles à la DSR « bourg centre » en 2017, du fait du plafonnement précité, **continuent à bénéficier en 2018 de la garantie perçue en 2017.**

Enfin, à l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, la loi de finances pour 2018 prévoit également que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 30 septembre 2018, un rapport sur **la prise en compte de la fréquentation touristique dans la répartition des concours financiers et de la péréquation.**

b) 7 millions d'euros pour 1 605 communes éligibles

Le dispositif prévu par le présent représente **une augmentation de 7,3 millions d'euros, en 2019, de la dotation forfaitaire perçue par les communes éligibles et donc financée par les autres communes.**

Au total, 1 605 communes seraient concernées, soit un gain moyen de 4 500 euros par commune environ et 10 euros par habitant DGF environ, avant application de la surpondération. En termes de gain par habitant DGF, les départements qui bénéficient le plus du dispositif sont la Gironde (22 euros par habitant des communes concernées), le Doubs (22 euros par habitant) et le Gers (19,5 euros par habitant). Le département des Hautes-Alpes compte 52 communes bénéficiaires, pour un total de 256 000 euros, soit un montant moyen par habitant des communes éligibles de 7,76 euros.

Si l'on peut comprendre l'intérêt de cet article, dont les effets sont au demeurant assez limités dans la mesure où il s'agit de 7 millions d'euros sur une DGF communale de près de 12 milliards d'euros, vos rapporteurs spéciaux soulignent tout de même que **cette disposition vise, encore, à modifier à la marge les indicateurs au profit de certaines communes, sans avoir une vision globale des charges de chaque collectivité territoriale.**

B. L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DU CFL

Le **comité des finances locales (CLF)** est notamment composé, à côté des parlementaires et des représentants de l'État, de maires ou de présidents d'exécutifs locaux. Dès lors, il peut parfois être difficile de concilier leurs responsabilités locales avec la nécessité d'être présent à Paris lors des réunions plénières ou dans les différents groupes de travail mis en place. Il en résulte qu'il peut être **plus difficile d'atteindre le quorum en deçà**

duquel les délibérations du comité ne sont pas valides¹. Au-delà de cet aspect, l'absence de certains membres prive le comité de points de vue intéressants.

Eu égard aux missions du comité, qui joue notamment un rôle dans la définition du niveau de la dotation forfaitaire des communes et des dotations de péréquation et qui est l'un des plus importants outils de concertation entre le Gouvernement et les collectivités territoriales, **vos rapporteurs spéciaux souhaitent apporter une correction à cette situation. Ils vous proposent ainsi un amendement tendant à prévoir que pour chaque membre du CFL, titulaire ou suppléant, représentant une collectivité territoriale, serait désigné un remplaçant qui pourrait participer aux réunions uniquement lorsque le membre serait absent. Ce remplaçant serait désigné en son sein par le conseil de la collectivité qu'il préside. Le remplaçant d'un membre titulaire ne prendrait part au vote que dans l'hypothèse d'une absence du membre suppléant.**

Cet amendement modifie le fonctionnement du comité des finances locales, qui a notamment pour rôle de fixer le montant de la dotation forfaitaire, la part des ressources affectées à la péréquation et les sommes mises en réserve au titre du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales). **Il se rattache donc aux modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales au sens de l'article 34 de la loi organique n° 2011-692 du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances (LOLF).** Au demeurant, les missions du CFL ont par exemple été modifiées par l'article 139 de la loi de finances pour 2012 et la composition des commissions départements de la dotation d'équipement des territoires ruraux ont été modifiées par l'article 141 de la loi de finances pour 2017.

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ L'article R. 1211-16 du code général des collectivités territoriales prévoit que « le comité ne peut délibérer valablement que si la moitié au moins de ses membres titulaires ou de leurs remplaçants [...] sont présents ».

ARTICLE 79 bis (nouveau)
(Art. L. 1613-5-1 du code général des collectivités territoriales)

Renforcement de l'information des collectivités territoriales sur les motifs d'évolutions des attributions individuelles des composantes de la dotation globale de fonctionnement

Commentaire : le présent article prévoit que l'arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales notifiant les attributions individuelles de dotation globale de fonctionnement (DGF) aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale en précise les facteurs d'évolutions lorsque celles-ci sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'élaboration de leurs budgets.

I. LE DROIT EXISTANT

Jusqu'en 2018, la notification des attributions individuelles de dotation globale de fonctionnement aux collectivités territoriales se faisait en plusieurs étapes :

- entre fin mars et début avril, une fois les opérations de répartition achevées, **les montants revenant à chaque collectivité étaient mis en ligne sur le site internet de la direction générale des collectivités locales (DGCL)** ; les collectivités territoriales disposaient ainsi de l'information nécessaire à l'élaboration du budget, mais il ne s'agissait pas d'une notification au sens juridique ;

- en avril et mai, la DGCL établissait les fiches de notification de chaque collectivité et les circulaires présentant les modalités de calcul de chaque dotation ;

- enfin, en mai ou juin les préfetures envoyaient à chaque collectivité territoriale les arrêtés fixant le montant de chaque dotation.

L'article 159 de la loi de finances pour 2018¹ a créé un article L. 1613-5-1 au sein du code général des collectivités territoriales prévoyant que « *les attributions individuelles au titre des composantes de la dotation globale de fonctionnement [...] peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales publié au Journal officiel* ».

En d'autres termes, **cet article a supprimé la phase déconcentrée de la notification.**

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Un arrêté¹ du ministre chargé des collectivités territoriales est désormais publié au Journal officiel, accompagné du tableau de répartition, cet arrêté valant notification aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, la direction générale des collectivités locales (DGCL) met désormais en ligne les montants de chaque dotation perçue par chaque collectivité territoriale ainsi que les critères de répartition de ces dotations.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de nos collègues députés Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », adopté avec l'avis de sagesse du Gouvernement.

Il prévoit que l'arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales fixant la répartition des dotations aux collectivités territoriales et prévu à l'article L. 1613-5-1 précité précise « *les motifs des variations, par rapport à l'année précédente, d'attributions individuelles des composantes de la dotation globale de fonctionnement dont l'ampleur est, par leur montant, susceptible d'affecter de manière significative l'élaboration des budgets des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés* ».

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Vos rapporteurs sont favorables à l'amélioration de l'information des collectivités territoriales.

Dans sa rédaction actuelle, le dispositif prévu par le présent article comporte néanmoins **plusieurs risques** :

- **un report de la date de publication de l'arrêté de notification des attributions individuelles des composantes de la DGF, en raison de la quantité d'informations supplémentaires à produire ;**

- **un risque contentieux, en raison de l'imprécision liée au caractère « significatif » des variations constatées, qui se traduirait, en cas d'annulation probable par le juge de l'arrêté pris par le ministre chargé des collectivités territoriales, par une suspension du versement de la DGF par les directions départementales des finances publiques (DDFIP).**

¹ Pour 2018, il s'agit de l'arrêté du 31 mai 2018 portant notification des attributions individuelles de dotation globale de fonctionnement aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale au titre de l'exercice 2018 en application de l'article L. 1613-5-1 du code général des collectivités territoriales.

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent par conséquent d'adopter **un amendement tendant à prévoir la transmission d'informations par l'administration permettant d'expliquer les principales évolutions des attributions individuelles de dotation globale de fonctionnement mais à décorrélérer ces informations de l'arrêté de notification afin d'en assurer la sécurité juridique.**

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 79 ter (nouveau)
(Art. L. 2334-22-1 du code général des collectivités territoriales)

**Mise en place d'un mécanisme de « sortie en sifflet » pour la troisième
fraction de la dotation de solidarité rurale**

Commentaire : le présent article prévoit la mise en place d'un mécanisme de « sortie en sifflet » pour la troisième fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR), à l'instar de ce qui existe déjà pour la première fraction destinée aux « bourgs-centres ».

I. LE DROIT EXISTANT

Créée par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et modifiant le code des communes et le code général des impôts, la dotation de solidarité rurale (DSR) est **l'une des composantes péréquatrices¹ de la DGF des communes.**

Aux termes de l'article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales, la DSR est attribuée *« aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales ».*

Outre une quote-part destinée aux communes ultramarines (83,4 millions d'euros en 2018), la DSR comprend **trois fractions** :

- une fraction **« bourg-centre »**, prévue à l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales et destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, bureaux centralisateurs ou chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissement comptant entre 10 000 et 20 000 habitants (506,9 millions d'euros en 2018) ;

- une fraction **« péréquation »**, prévue à l'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales et destinée aux communes de moins de 10 000 habitants disposant d'un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique (636,5 millions d'euros en 2018) ;

¹ Avec la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

- une fraction « **cible** », créée par la loi de finances pour 2011¹, inscrite à l'article L. 2334-22-1 du code général des collectivités territoriales et destinée aux 10 000 communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées² parmi celles éligibles à au moins l'une des deux premières fractions (285,5 millions d'euros en 2018).

Le montant de DSR pour 2018 s'élève donc à plus d'1,5 milliard d'euros.

S'agissant de la fraction « bourg-centre », l'article L. 2334-21 précité prévoit un dispositif de « sortie en sifflet » permettant aux communes cessant de remplir les conditions requises pour en bénéficier, de percevoir, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elles ont perçue l'année précédente.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de deux amendements identiques de nos collègues Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » au nom de la commission des finances, Christophe Jerretie, Christine Pires Beaune et plusieurs de leurs collègues, adoptés par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise à modifier l'article L. 2334-22-1 précité afin de **mettre en place un dispositif de « sortie en sifflet » pour les communes cessant de remplir les conditions pour bénéficier de la troisième fraction (« cible ») de la DSR, sur le modèle du dispositif existant pour la première fraction (« bourg-centre »).**

L'année de leur sortie, ces communes continueraient ainsi de percevoir, à titre de garantie non renouvelable, 50 % de la dotation qu'elles percevaient l'année précédente.

Ce dispositif serait financé *via* **une diminution à due concurrence des crédits « affectés par le comité des finances locales à la dotation de solidarité rurale ».**

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Ces communes sont classées en fonction d'un indice synthétique composé pour 70 % du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel financier par habitant de la commune, et pour 30 % du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique et le revenu par habitant de la commune.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

En 2018, **1 586 communes** (contre 731 en 2017 et 719 en 2016) ont perdu leur éligibilité à la fraction « cible » de la DSR.

Le montant agrégé de la perte pour ces communes s'est élevé à **29,5 millions d'euros**.

Selon les données communiquées par la direction générale des collectivités locales (DGCL) à vos rapporteurs spéciaux, en 2019, **700 à 800 communes devraient être concernées. Le montant de la garantie créée par le présent article s'élèverait donc à un montant compris en 6 et 7 millions d'euros.**

Vos rapporteurs spéciaux estiment que **le dispositif prévu par le présent article permettra de lisser des effets de seuil dont les conséquences financières peuvent être brutales pour les communes concernées.**

Il s'agit en outre d'un alignement sur le régime existant pour la première fraction de la DSR.

C'est pourquoi, sous réserve de l'adoption d'un amendement précisant que cette garantie est financée sur l'enveloppe consacrée à la DSR « cible » - à l'instar du dispositif existant pour la fraction « bourg-centre » - vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter le présent article *79 ter*.

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 79 quater (nouveau)
(Art. L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales)

Relèvement du plafonnement de la contribution au titre du fonds 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 prévoit que la contribution au titre du FPIC et du FSRIF ne peut dépasser 14 % des recettes fiscales agrégées du contributeur – contre 13,5 % actuellement.

I. LE DROIT EXISTANT

Le Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) a été créé en 1991 : ce fonds de péréquation régional est alimenté par un prélèvement sur les communes franciliennes les plus riches et est reversé aux communes franciliennes les plus en difficultés¹. Ces dernières années, le montant du fonds a augmenté progressivement, passant de 210 millions d'euros en 2012 à 330 millions d'euros en 2018.

Par ailleurs, à partir de 2012 a été créé le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) : il s'agit d'un fonds de péréquation national, « alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des ensembles intercommunaux et des communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre ». Le montant du FPIC est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 1 milliard d'euros depuis 2016.

L'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que sont contributeurs au FPIC les ensembles intercommunaux et les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant² (1° du I).

Le prélèvement est ensuite réparti entre les ensembles intercommunaux et les communes isolées contributeurs en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges multiplié par la population (2° du I).

¹ L'article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que ce fonds « contribue à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes ».

² Pour les communes isolées, le potentiel financier par habitant est pris en compte.

Il est enfin prévu que la somme des prélèvements opérés au titre du FSRIF en année N-1 et du FPIC en année N « *ne peut excéder, pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune isolée (...), 13,5 % du produit* » de leurs recettes fiscales agrégées¹.

Ce dispositif permet de diminuer la contribution au titre du FPIC de certains contributeurs, notamment ceux qui alimentent le FSRIF. Dans la mesure où le montant du FPIC est fixé par la loi, le « *manque à gagner* » est financé par les autres contributeurs au FPIC.

À la création du FPIC, en 2012, ce plafonnement était fixé à 10 % des recettes fiscales, avant d'être progressivement augmenté, à 11 % en 2012, puis à 13 % de 2014 à 2017, et enfin à 13,5 % à partir de 2018.

En 2018, Paris et l'établissement public territorial (EPT) Paris Ouest La Défense ont bénéficié de ce plafonnement, conduisant à diminuer leur contribution au FPIC de 49,6 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative d'une part de Jean-René Cazeneuve, Christophe Jerretie, et Joël Giraud, respectivement rapporteurs spéciaux et rapporteur général, et, d'autre part, de Christine Pires-Beaune (Socialiste et républicain, Puy-de-Dôme), et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel qui relève à 14 % des recettes fiscales le plafonnement de la contribution au titre du FSRIF et FPIC.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

En 2018, les contributions au titre du FSRIF de Paris et de l'EPT Paris Ouest La Défense ont augmenté respectivement de 10 millions et de 6 millions d'euros. Toutes choses égales par ailleurs, leurs contributions au FPIC en 2019 seraient donc réduites de ces mêmes montants, conduisant à faire financer ces sommes par les autres contributeurs.

L'augmentation du plafond permet d'éviter ce report.

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article sans modification.

¹ Il s'agit non seulement des ressources fiscales, mais aussi des fonds et dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, mais aussi des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

ARTICLE 79 quinquies (nouveau)
(Art. 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation
territoriale de la République)

**Suppression, en 2019, de la dotation de soutien à l'investissement
territorial versée par la métropole du Grand Paris**

Commentaire : le présent article prévoit qu'en 2019, la métropole du Grand Paris ne verse pas la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) aux établissements publics territoriaux (EPT).

I. LE DROIT EXISTANT

Créée en 2016, la métropole du Grand Paris (MGP) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, mais, sur son territoire, les communes appartiennent également à des établissements publics territoriaux (EPT). Les EPT ont « remplacé », à compter de 2016, les EPCI qui existaient avant la création de la MGP et ont couvert les communes jusqu'alors isolées.

Un principe de « neutralité financière » a alors été retenu, d'où la création de multiples flux financiers. En particulier, s'agissant des relations financières entre la MGP et les EPT, **une dotation d'équilibre¹ a été créée** : il s'agit de comparer les ressources perçues en 2015 par les EPCI préexistants et celles perçues en 2016 par les EPT. Si un EPT perçoit davantage en 2016, il verse à la MGP la différence au titre de la dotation d'équilibre ; au contraire, si un EPT perçoit moins en 2016 que ce qu'il percevait en 2015, c'est la MGP qui lui verse la différence sous la forme de cette dotation d'équilibre.

En 2017², la MGP a ainsi perçu 928 millions d'euros au titre des dotations d'équilibre versées par les EPT, les recettes totales de la MGP s'élevant à 3,46 milliards d'euros³.

Parmi les ressources des EPCI prises en compte au titre de 2015, figure la dotation d'intercommunalité (54,5 millions d'euros en 2018), au même titre que les produits de taxe d'habitation, de taxes foncières. Toutefois, **il a été prévu d'exclure la dotation d'intercommunalité du calcul**

¹ Les modalités de calcul de la dotation d'équilibre sont fixées au 2 du G du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Source : rapport budgétaire sur le budget primitif 2018 de la métropole du Grand Paris.

³ Dont 3,37 milliards d'euros reversés aux communes, en vertu du principe de « neutralité financière ».

de la dotation d'équilibre à compter de 2019, ce qui revient mécaniquement à priver les EPT de cette somme pour l'attribuer à la MGP.

Il est donc prévu que la MGP bénéficie, à compter de 2019, de 54,5 millions d'euros supplémentaires, au détriment des EPT.

Par ailleurs, le E du XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que la métropole du Grand Paris (MGP) institue une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT), qui est financée par un prélèvement sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE).

Cette DSIT correspond à des fractions de la dynamique de ces deux impositions constatée l'année de versement de la dotation aux EPT.

Toutefois, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹, a prévu qu'entre 2016 et 2020, par dérogation à la disposition précitée, la DSIT est prélevée annuellement sur la seule CVAE et correspond à une fraction de la dynamique de CVAE.

Ainsi, en 2017, la MGP a versé 13,9 millions d'euros aux EPT au titre de la DSIT. Cette dotation est par définition volatile : en 2018, la MGP n'a pas versé de DSIT aux EPT, en raison de la baisse de la CVAE perçue par la MGP entre 2017 et 2018.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative des rapporteurs spéciaux et de Gilles Carrez, l'Assemblée nationale a adopté un amendement sous-amendé par Laurent Saint-Martin et plusieurs de ses collègues, prévoyant qu'en 2019, la MGP ne verse pas de DSIT aux EPT. Autrement dit, la MGP conserve, en 2019, toute la dynamique de CVAE et n'en restitue pas une fraction aux EPT.

Le Gouvernement a émis « *un avis de sagesse favorable ou de favorable sagesse* », Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des Collectivités territoriales, précisant que « *le report d'un an me semble la meilleure solution dans ce paysage institutionnel* ».

Cet article additionnel est le pendant de l'article 79 *sexies* du présent projet de loi de finances, qui prévoit que la dotation d'intercommunalité (soit 55 millions d'euros) que devait percevoir la MGP pour la première fois en 2019 (par le biais de la dotation d'équilibre), continue, comme c'est le cas actuellement, d'être perçue par les EPT.

¹ Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de la suppression, en 2019, de la DSIT versée par la MGP aux EPT, qui, si la CVAE est dynamique en 2019, permettra de limiter les charges pesant sur son budget, alors que l'article 79 *sexies* la prive d'une recette qui était prévue.

Toutefois, ils soulignent qu'il ne s'agit pas d'une solution pérenne et que les modalités de financement de la MGP devront être mises en cohérence avec le projet institutionnel des collectivités territoriales et établissements situés sur le territoire de la métropole.

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 79 sexies (nouveau)
*(Art. 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation
territoriale de la République)*

**Report du transfert de la dotation d'intercommunalité des établissements
publics territoriaux à métropole du Grand Paris**

Commentaire : le présent article prévoit qu'en 2019, la métropole du Grand Paris (MGP) ne perçoit pas la dotation d'intercommunalité des établissements publics territoriaux (EPT), contrairement à ce qui était prévu.

I. LE DROIT EXISTANT

Lors de la création de la MGP, il a été décidé qu'à partir de 2019, la dotation d'intercommunalité perçue par les EPT bénéficierait désormais à la MGP, soit 55 millions d'euros de recettes supplémentaires pour la MGP en 2019¹.

Ce transfert de la dotation d'intercommunalité à la MGP à compter du 1^{er} janvier 2019 est prévu par le XV de l'article 59 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République².

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative des rapporteurs spéciaux Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie ainsi que de Gilles Carrez, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel, qui prévoit qu'en 2019, la MGP ne bénéficiera pas de la dotation d'intercommunalité, qui continuera donc à être perçue par les EPT. Le Gouvernement a émis un avis favorable, « *par cohérence* ».

¹ Pour plus de précisions sur les modalités de financement de la MGP, voir le commentaire de l'article 79 quinquies du présent rapport.

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte des modifications de financement de la MGP et des EPT en 2019 prévues par le présent article et l'article 79 *sexies*.

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 79 septies (nouveau)

**Création d'une dotation au profit des communes accueillant un site
« Natura 2000 »**

Commentaire : le présent article crée une dotation au profit des communes accueillant un site « Natura 2000 ».

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 162 de la loi de finances pour 2018¹ prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur « *les modalités possibles de prise en compte dans la répartition de la dotation forfaitaire, au sein de la dotation globale de fonctionnement, des surfaces comprises dans les sites "Natura 2000" »* ».

Le réseau « Natura 2000 » regroupe les sites désignés au titre de la directive « Oiseaux »² et de la directive « Habitats, faune, flore »³. En 2018, le réseau « Natura 2000 » couvrait 13 % de la superficie terrestre, soit 6,7 millions d'hectares, répartis sur **12 221 communes**.

Par ailleurs, avant sa consolidation en 2015, la dotation forfaitaire des communes, au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), comptait une composante « parcs nationaux et parcs naturels marins ». Elle s'élevait à 3,5 millions d'euros en 2014.

II. DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative des rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », nos collègues députés Christophe Jerretie (LREM, Corrèze) et Jean-René Cazeneuve (LREM, Gers), ainsi que du rapporteur général, Joël Giraud (LREM, Hautes-Alpes), après l'adoption d'un sous-amendement du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit le présent article.

Celui-ci crée une dotation budgétaire « Natura 2000 », au sein de la présente mission, répartie entre les communes :

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

² Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

³ Directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

- dont la population est inférieure à 10 000 habitants ;
- dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site « Natura 2000 » ;
- dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois la moyenne de la strate.

Le montant de la dotation est réparti en fonction du nombre d'hectares de la commune compris dans un site « Natura 2000 » et de la population.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Le présent article permet de compenser les contraintes financières liées à la présence sur le territoire de la commune d'un site « Natura 2000 » et permet de les traiter de la même façon que celles accueillant un parc national ou un parc naturel marin.

D'après le Gouvernement, le montant de cette dotation serait de **5 millions d'euros**, répartis entre 1 074 communes, soit un montant moyen de 4 655 euros par commune et de 8,46 euros par habitant DGF pour les communes éligibles. Elle serait **financée par les autres communes**. **À ce stade, le montant de la dotation n'est pas inscrit et il appartiendra au Gouvernement, lors de l'examen au Sénat, de majorer les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » de 5 millions d'euros, et, en conséquence, de minorer de 5 millions d'euros le montant de la DGF.**

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 79 octies (nouveau)

**Rapport au Parlement sur le lien entre la population d'un ensemble
intercommunal et le poids de ses charges**

Commentaire : le présent article prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur le coefficient logarithmique utilisé pour le calcul du potentiel financier agrégé, afin d'évaluer la corrélation entre la population d'un ensemble intercommunal et le poids de ses charges.

**I. LA RÉPARTITION DE LA DGF ET DES FONDS DE PÉRÉQUATION
FAIT INTERVENIR UNE MULTITUDE DE CRITÈRES**

La dotation globale de fonctionnement (DGF) et les fonds de péréquation communale (fonds nationale de péréquation des ressources intercommunales et communales - FPIC - et fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France - FSRIF) sont répartis en fonction d'une multitude de critères, qui visent à mesurer les ressources des collectivités territoriales (potentiels fiscal et financier notamment) ainsi que leurs charges.

Les critères de charges utilisés varient significativement, d'un dispositif à l'autre. Dans leur rapport de 2015¹, notre ancien collègue Jean Germain et notre collègue députée Christine Pires Beaune recensaient au total **11 critères de ressources et 19 critères de charges** utilisés pour le seul secteur communal (voir tableau ci-après).

S'agissant des indicateurs de ressources, **le potentiel fiscal par habitant**, défini à l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, intègre en fait une prise en compte du niveau des charges, à travers le coefficient logarithmique. Afin de tenir compte du fait que les villes plus peuplées font face à des « charges de centralité » (cf. *infra*), leur population est artificiellement majorée d'un coefficient variant de 1 à 2 et croissant avec la population de la commune. Leur richesse par habitant s'en trouve donc artificiellement diminuée. De même, **le potentiel fiscal agrégé par habitant** défini à l'article L. 2336-2 du même code prévoit un dispositif analogue.

¹ Christine Pires Beaune et Jean Germain, « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme », 15 juillet 2015.

Critères utilisés pour apprécier les charges du secteur communal

	Dotation forfaitaire (jusqu'en 2014)				Péréquation verticale				DGF des EPCI	Péréquation horizontale	
	Dotation de base	Dotation de superficie	Complément de garantie	Parcs nationaux et parcs naturels marins	DSU	DSR « Bourg centre »	DSR « Péréquation » et « cible »	Part principale		Part majoration	FSRIF
Population « DGF »	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Population cantonale						✓					
Population de l'agglomération						✓					
Population en zone urbaine sensible (ZUS)					✓						
Population en zone franche urbaine (ZFU)					✓						
Superficie de la commune		✓									
Commune de montagne		✓									
Longueur de la voirie communale							✓				
Situation en agglomération						✓					
Surface de parcs nationaux ou de parcs marins				✓						✓	
Nombre de logements sociaux					✓					✓	
Nombre de logements inscrits sur le rôle de TH					✓					✓	
Nombre d'enfants de 3 à 16 ans							✓				
Revenu moyen par habitant					✓					✓	✓
Dépenses réelles de fonctionnement										✓	
Situé en zone de revitalisation rurale (ZRR)						✓					
Nombre de bénéficiaires des APL					✓					✓	
Qualité de chef-lieu de canton						✓					
Qualité de chef-lieu d'arrondissement						✓					

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport précité de Christine Pires Beaufort et Jean Germain

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Christine Pires Beaune (groupe socialiste, Puy-de-Dôme), avec un avis de sagesse du Gouvernement accompagné de la suggestion de les retirer, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, qui prévoit **la remise d'un rapport au Parlement, avant le 30 septembre 2019, sur le coefficient logarithmique utilisé pour le calcul du potentiel fiscal agrégé par habitant**, « *afin d'évaluer le lien de corrélation entre la taille d'un ensemble intercommunal et le poids de ses charges* ».

De même, nos collègues députés ont adopté un amendement quasi identique, du même auteur et avec le même avis du Gouvernement, introduisant un article 79 *nonies*, qui prévoit pour sa part **la remise d'un rapport au Parlement, avant le 30 septembre 2019, relatif au coefficient logarithmique utilisé pour le calcul du potentiel fiscal par habitant des communes**, « *afin d'évaluer le lien de corrélation entre la taille de la commune et le poids de ses charges* ».

Ces deux rapports visent donc à mesurer le lien entre la population d'un territoire et les charges auxquelles il fait face.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. L'INSUFFISANCE DES CRITÈRES DE RÉPARTITION EXISTANTS

Vos rapporteurs spéciaux ont régulièrement souligné **la fragilité des outils de mesure des charges des collectivités territoriales, qui fait peser des doutes sur la pertinence de la répartition des concours financiers et de la péréquation**.

Les critères utilisés pour répartir les dotations de l'État et la péréquation constituent les fondations sur lesquelles repose l'édifice des concours financiers et la péréquation. Si les critères de ressources que sont le potentiel fiscal et financier ne sont pas remis en cause dans leur ensemble, malgré des corrections sans doute nécessaires, il n'en est pas de même pour la mesure des charges, qui est l'objet du présent article.

Vos rapporteurs spéciaux regrettaient l'an dernier que nous ne dispositions « *d'aucun outil permettant d'apprécier de façon juste et transparente les charges pesant sur une collectivité et donc de les comparer à celles pesant sur une autre* », en veillant à distinguer les charges des dépenses, les premières étant liées aux caractéristiques d'un territoire et de sa population, les secondes faisant intervenir les choix politiques locaux.

Vos rapporteurs spéciaux soulignaient **spécifiquement la difficulté à définir les « charges de centralité » pesant sur une commune du fait de sa population, sujet repris à travers le présent article par notre collègue députée Christine Pires Beaune**. Il est communément admis que les charges

d'une commune ne sont pas strictement proportionnelles à sa population, dans la mesure où les villes d'une taille importante produisent des services publics (théâtres, piscines, etc.) dont bénéficient leurs habitants mais également les habitants des communes voisines, qui ne participent pourtant pas à leur financement à travers la fiscalité. C'est pour cette raison qu'a été mis en place le coefficient logarithmique précité. S'il est toujours utilisé dans le calcul du potentiel fiscal par habitant, il était également utilisé dans le calcul de la dotation forfaitaire des communes¹ : la population était pondérée par un coefficient logarithmique variant de 1 (communes de 500 habitants ou moins) à 2 (communes de plus de 200 000 habitants). Cette pondération était assise sur une étude économétrique de Guy Gilbert et Alain Guengant datant de 2004.

Vos rapporteurs rappelaient cependant que cette pondération peut être critiquée. Tout d'abord, si les charges de centralité sont avérées, elles ne peuvent occulter le fait que le coût de production des services publics est également plus important dans les zones très peu denses, les coûts fixes étant plus difficilement amortis. En d'autres termes, le lien entre charges et population forme une courbe « en U ». D'autre part, l'avènement de l'intercommunalité a pu fortement modifier la façon dont pèsent les charges de centralité, par transfert de la ville centre à l'intercommunalité ; cet argument doit cependant être fortement relativisé, les attributions de compensations ayant pu totalement compenser ce transfert. Enfin, il semble également évident qu'à population égale, une commune située dans la banlieue d'une métropole ne supporte pas les mêmes charges que celle située dans une zone rurale. **Force est de constater que ces critiques sont légitimes et qu'il est difficile d'y répondre de façon précise et transparente.**

De même, **les alternatives envisagées ne sont pas convaincantes.** L'idée, régulièrement évoquée, d'un critère de centralité fondé sur le nombre d'équipements collectifs recensés dans la commune se heurte à des difficultés concernant le recueil des données, à leur fiabilité et au travail considérable qui devrait être mené pour accorder une valeur différente à chaque type d'équipement. De même, en 2015, le Gouvernement avait souhaité que la part communale de la dotation de centralité² soit répartie entre les communes en fonction du rapport entre leur population et celle de l'intercommunalité, porté à la puissance 5 : la volonté de concentrer la dotation pour compenser les charges de centralité s'était heurtée à l'opacité de la définition de ce critère et aux effets absurdes qui en découlaient, notamment dans la périphérie des métropoles³.

¹ Celle-ci a été cristallisée en 2015 au sein de la dotation forfaitaire.

² Voir le rapport spécial sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sur le projet de loi de finances pour 2016.

³ Vos rapporteurs spéciaux avaient suggéré en 2016 de rapporter la population de chaque commune éligible à la population de l'ensemble des communes éligibles dans le département afin d'éviter ces effets.

Les indices synthétiques utilisés aujourd'hui dans les différents dispositifs n'offrent qu'une solution bancale. En effet, les facteurs pris en considération ne reflètent pas parfaitement les charges à mesurer et leur pondération est rarement étayée, voire semble parfois définie en fonction de la répartition souhaitée. De même, l'instabilité des critères et de leur pondération pose question : d'une année à l'autre, l'appréciation d'une même charge semble s'expliquer par des facteurs très différents, dont certains sont introduits par des amendements examinés à des heures tardives.

B. LA NÉCESSITÉ DE LANCER UNE RÉFLEXION SUR LES CRITÈRES DE CHARGES DU BLOC COMMUNAL PERDURE

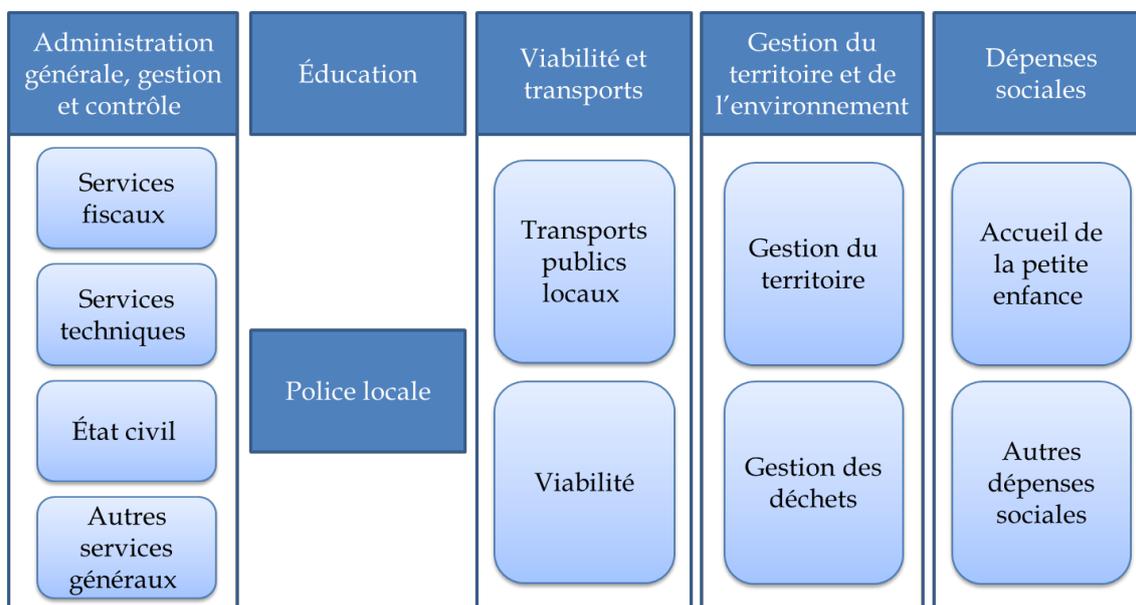
Vos rapporteurs spéciaux appelaient en 2015 à « dépasser la logique des indices synthétiques français, qui ne suffisent pas à apprécier assez finement les contraintes de chaque territoire et dont la définition n'est jamais consensuelle »¹. Ils précisait l'an dernier que les critères utilisés devraient être à la fois pertinents, exhaustifs, cohérents, stables et transparents.

Dans leur rapport de septembre 2015, vos rapporteurs spéciaux avaient présenté **le système italien des « besoins de financement standard » (*fabbisogni standard*), qui mesurent de façon extrêmement précise le coût de fourniture d'un service public local dans chaque collectivité, afin de répartir en conséquence les fonds de péréquation et de financer un « niveau essentiel » de service public**. La définition de ces indicateurs a été confiée à une filiale de la Banque d'Italie, qui a mené un travail considérable de recueil de données et de traitement, réalisé auprès de la quasi-totalité des collectivités italiennes. Ce travail a été mené en associant les représentants des collectivités territoriales et validé par une commission paritaire, composée de représentants de l'État et des collectivités.

Douze services publics fondamentaux ont été identifiés (gestion des déchets, éducation, etc.), **ainsi que treize facteurs de coût** (prix des intrants, caractéristiques du territoire, démographie, etc.), **alimentés par 122 critères** (prix au m² des bureaux, nombre de bénéficiaires d'une allocation d'invalidité, etc.). Ce travail permet par exemple de constater que le nombre d'habitants explique 43 % du coût des transports publics, les caractéristiques du territoire 15 %, le prix des intrants 5 %, etc.

¹ Charles Guéné et Claude Raynal, « L'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques : les exemples autrichien et italien », rapport d'information n° 678 (2014-2015) du 9 septembre 2015.

Les 12 services publics fondamentaux



Les 13 facteurs de coût

Population	Démographie	Immeubles	Circulation et réseau routier	Tourisme
Morphologie du territoire	Prix des intrants	Choix d'organisation	Investissement	Difficultés sociales
Services offerts	Économie locale	Facteurs de coûts exogènes		

Source : Commission des finances du Sénat

Le coût de mise en place d'un tel système était évalué à 3 millions d'euros environ.

En définitive, si vos rapporteurs spéciaux partagent le souci de l'Assemblée nationale de mieux mesurer le lien entre population et charges, ils vous proposent d'élargir cette réflexion à l'ensemble des charges du bloc communal. Ils vous proposent donc d'adopter un **amendement** lançant cette réflexion.

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 79 nonies (nouveau)

**Rapport au Parlement sur le lien entre la population d'une communes
et le poids de ses charges**

Commentaire : le présent article prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur le coefficient logarithmique utilisé pour le calcul du potentiel financier des communes, afin d'évaluer la corrélation entre la population d'une commune et le poids de ses charges.

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent de supprimer le présent article pour les raisons évoquées dans le commentaire de l'article 79 *octies*.

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent de supprimer cet article.

ARTICLE 80

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

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

Commentaire : le présent article prévoit le report d'une année de l'automatisation du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dont l'article 156 de la loi de finances pour 2018 prévoyait la mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019, et précise l'assiette des dépenses prises en compte dans le cadre de cette nouvelle procédure.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA), UN INSTRUMENT ESSENTIEL DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Une subvention d'aide à l'investissement des collectivités territoriales

Le FCTVA est **un prélèvement sur les recettes de l'État** versé aux collectivités territoriales et destiné à compenser le montant de TVA qu'elles acquittent pour leurs investissements (dont le montant s'élevait à 48,3 milliards d'euros en 2017¹), dans la mesure où celles-ci n'étant pas assujetties à la TVA, **elles ne peuvent en principe pas bénéficier du droit à déduction**. Ce dispositif a été créé par l'article 66 de la loi de finances pour 1978² et succède au fonds d'équipement pour les collectivités territoriales.

Le FCTVA, régi par les articles L. 1615-1 à L. 1615-13, R. 1615-1 à R. 1615-6 et D. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, concourt très fortement à l'investissement local : il représente **plus de deux tiers des concours de l'État alimentant la section investissement des entités publiques locales**. En 2017, son montant s'est élevé à 5,1 milliards d'euros.

¹ *Observatoire des finances et de la gestion publique locales*, « Les finances des collectivités locales en 2018 ».

² *Loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 de finances pour 1978*.

Montants versés aux collectivités territoriales au titre du FCTVA et évolution des dépenses d'investissement des collectivités territoriales

(en milliards d'euros - hors remboursement de dette)

Année d'exercice	Dépenses réelles d'investissement	Évolution en pourcentage	FCTVA (Prévision LFI)	Évolution en pourcentage	FCTVA versé	Évolution en pourcentage	Part du FCTVA dans l'ensemble des PSR versés
2012	52,9	/	5,5	/	5,5	/	9,95 %
2013	55,45	+ 4,8	5,6	+ 2,2 %	5,6	+ 0,07 %	10,03 %
2014	51,17	- 7,7	6	+ 2,5 %	6	+ 6 %	10,86 %
2015	46,89	- 8,4 %	5,6	+ 3,3 %	5,6	- 5 %	11,11 %
2016	45,5	- 3 %	6	+ 1,4 %	5,2	- 7 %	11,23 %
2017	48,3	6,1 %	5,5	- 9 %	5,1	-1,9 %	11,64 %
2018	/	/	5,6	+ 1,6 %	/	/	/
PLF 2019	/	/	5,6	-	/	/	/

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires, les rapports de la Cour des Comptes sur les finances publiques locales et les rapports de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, « Les finances des collectivités locales en 2017 » et « Les finances des collectivités locales en 2018 ».

2. Critères d'éligibilité

La liste des bénéficiaires du FCTVA est fixée à l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit des collectivités territoriales, de leurs groupements (si l'ensemble des membres sont eux-mêmes bénéficiaires), de leurs régies de services publics et de certains organismes juridiquement autonomes¹.

Par ailleurs, **six conditions cumulatives** doivent être remplies pour en bénéficier :

- la dépense doit être réalisée par un bénéficiaire du fonds ;
- le bénéficiaire du fonds doit être propriétaire de l'équipement considéré, sauf dérogations particulières et dispositions applicables aux EPCI ;
- le bénéficiaire doit être compétent pour agir dans le domaine concerné ;
- la dépense doit être grevée de TVA ;
- elle ne doit pas avoir été exposée pour les besoins d'une activité soumise même partiellement à la TVA ;

¹ Centres communaux et intercommunaux d'action sociale, caisses des écoles, centre national de la fonction publique territoriale, centres de gestion des personnels de la fonction publique territoriale, services départementaux d'incendie et de secours, syndicats chargés de la gestion des agglomérations nouvelles.

- enfin, l'équipement ne doit pas être cédé à un tiers non bénéficiaire du fonds, ni être confié à un tiers sauf dans les cas de dérogations prévus par la loi¹.

3. Une assiette progressivement élargie

L'assiette du FCTVA est constituée des dépenses réelles d'investissement, correspondant principalement aux comptes 21 « Immobilisations corporelles » et 23 « Immobilisations en cours ».

Certaines dépenses d'investissement en sont cependant exclues, concernant les immobilisations utilisées pour la réalisation d'opérations soumises à la TVA – sauf si elles sont exclues du droit à déduction de cette taxe – des dépenses exonérées de la TVA et des travaux réalisés pour le compte de tiers.

Cette assiette a été élargie par la loi de finances pour 2016² aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016, qui relèvent de la section de fonctionnement. Sont également éligibles, sous certaines conditions, des dépenses réalisées sur la période 2015-2022, « *sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan "France très haut débit"* »³. Cette possibilité est toutefois limitée aux investissements ne donnant pas lieu à une récupération de TVA par voie fiscale.

4. Un taux de compensation forfaitaire

Le taux de compensation est déterminé en fonction du taux normal de TVA, minoré en raison de la contribution française au budget européen assis sur la ressource TVA. **Ce taux de compensation est appliqué au montant toute taxe comprise des dépenses d'investissement, et ce quel que soit le niveau de taxe effectivement supporté par les collectivités locales.** Le taux de compensation est déterminé en loi de finances et précisé dans le code général des collectivités territoriales. L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que « *le taux de compensation forfaitaire est fixé à 16,404 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1^{er} janvier 2015* ». Ce taux forfaitaire a varié entre 15,5 % et 16,4 % depuis 2001.

¹ Direction générale des finances publiques, « Guide TVA à destination des collectivités locales », 22 juillet 2016.

² Loi n° 2015-1785 du 25 décembre 2015 de finances pour 2016.

³ Article 34 loi de finances pour 2016 modifiant l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales.

5. Les trois régimes de versement du FCTVA

Régime	Année de référence de l'éligibilité	Collectivités concernées	Part des demandes formulées
Droit commun	Éligibilité des dépenses d'investissement de l'année N-2	Les collectivités ne bénéficiant pas de dérogation	25 %
Aménagé à l'occasion du plan de relance	Éligibilité des dépenses d'investissement de l'année N-1	- Les collectivités qui se sont engagées en 2009 et 2012 à accroître leurs dépenses d'investissement dans le cadre du plan de relance et qui ont respecté cet engagement. - Les communes membres d'EPCI appliquant la mise en commun de la dotation globale de fonctionnement	61 %
Fondé sur la simultanéité de l'investissement et de la compensation	Éligibilité des dépenses de l'année N	les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communes nouvelles, les métropoles issues d'une communauté d'agglomération et les établissements publics territoriaux	13 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir du « jaune » budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances pour 2019.

B. UNE AUTOMATISATION DU FCTVA PRÉVUE PAR L'ARTICLE 156 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2018

1. Une gestion lourde et complexe

La gestion du FCTVA a soulevé d'importantes difficultés, rappelées par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration dans la revue de dépenses de novembre 2016¹, parmi lesquelles :

- un dispositif fonctionnant à « guichet ouvert » ;
- des **pics de décaissement** observés, notamment en fin d'année, obligeant l'État à faire face à des surcroûts de dépenses ;
- **une approche comptable retenue incomplète** ;
- **des risques de doublons**, certains investissements pouvant être également concernés par une récupération de la TVA par voie fiscale. **En l'état actuel, il est difficile voire impossible de savoir lesquels ont fait l'objet d'une récupération de TVA par voie fiscale.**

La gestion du FCTVA est actuellement entièrement manuelle, la rendant complexe et chronophage, **et il n'existe pas de coordination nationale portant sur l'organisation pratique de la procédure, ni de**

¹ Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, « La gestion du FCTVA », Revue de dépenses, 9 novembre 2016.

formation uniformisée des agents publics. Le rapport note une très grande hétérogénéité des délais de traitement en fonction du département et de la taille des collectivités. Ces délais, compris entre 8 jours et 250 jours, sont surtout liés à l’instruction des déclarations. Les collectivités territoriales rencontrent des difficultés pour contester les décisions de rejet par les préfetures de leurs demandes de remboursement. Or ce rejet s’explique en partie par les différences de pratiques entre les services.

C’est pourquoi l’IGF et l’IGA recommandaient de réformer le FCTVA. En particulier, les inspections générales préconisaient d’automatiser le dispositif, d’homogénéiser les règles d’attribution et de redéfinir les bases comptables utilisées pour calculer le montant versé aux collectivités territoriales.

Une mission a en outre été confiée en 2017 à la préfète Nathalie Marthien qui a identifié plusieurs scénarios afin de réformer le FCTVA.

Scénarios proposés dans le cadre de la mission « Marthien »

	Scénario 1 : assiette élargie	Scénario 2 : assiette élargie et taux réduit	Scénario 3 : assiette élargie et ajustée
Principe	Retenir dans l’assiette des dépenses donnant lieu à compensation l’ensemble des comptes actuellement éligibles (et ainsi les rendre éligibles dans leur totalité)	Une assiette élargie comme dans le premier scénario est choisie, mais le coût budgétaire est neutralisé par l’abaissement du taux de compensation à 14 %.	L’assiette est élargie mais ajustée, par une redéfinition des catégories comptables utilisées.
Avantages	Simplicité et ouverture et des remboursements à un grand nombre de dépenses	Simplicité et ouverture et des remboursements à un grand nombre de dépenses sans impact budgétaire négatif	Ouverture des remboursements à certaines dépenses, impact budgétaire neutre.
Inconvénients	Coût budgétaire important : si cette méthode avait été suivie, le surcoût aurait été de 800 millions d’euros en 2014 et de 650 millions d’euros en 2016	Cela conduirait à transformer le FCTVA en dotation à l’investissement par la perte du lien direct avec le taux de TVA en vigueur	Cette solution implique une redéfinition des lignes comptables utilisées.

Source : commission des finances du Sénat, à partir de la note à l’attention des membres de la commission des finances de l’AMF, réunion du 19 septembre 2017, mission relative à l’automatisation du FCTVA.

2. Une procédure d’automatisation du FCTVA dont l’entrée en vigueur devait intervenir au 1^{er} janvier 2019

L’article 156 de la loi de finances pour 2018 a modifié l’article 1615-1 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir la mise en place

d'« *une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptables* » à compter du 1^{er} janvier 2019.

Cette réforme, qui ne remettait en cause ni la temporalité ni l'assiette des compensations du FCTVA, s'inspirait de la troisième option proposée par la mission « Marthien ».

Le versement devait être établi automatiquement en fonction des informations figurant sur les mandats de dépense enregistrés sur l'application HELIOS. Certaines dépenses d'investissements devaient toutefois être exclues de ce dispositif. Pour ces dépenses, un système déclaratif devait être maintenu.

Les coûts administratifs pour l'adaptation des systèmes informatiques avaient été estimés à 120 000 euros pour le système HELIOS, 13 500 euros pour le système Delphes et 130 000 euros pour le système Colbert.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

C. UN REPORT D'UN AN DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'AUTOMATISATION DU FCTVA

Le présent article vise à reporter d'un an la mise en place de la procédure automatisée des données budgétaires et comptables permettant la détermination des attributions du FCTVA, du fait, selon l'évaluation préalable du présent article, « *de la complexité technique que recouvre la mise en œuvre d'une telle réforme* » notamment liée à la nécessité de développer une application *ad hoc*.

Ainsi, celle-ci prendrait effet au 1^{er} janvier 2020 et non au 1^{er} janvier 2019, comme le prévoyait initialement l'article 156 de la loi de finances pour 2018 précité.

Les régimes de versement du fonds définis à l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales ne serait pas remis en cause (cf. *supra*).

D. UNE ÉVOLUTION DE L'ASSIETTE DES DÉPENSES PRISES EN COMPTE DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE PROCÉDURE AUTOMATIQUE

Le présent article rappelle que le FCTVA vise à permettre « *le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses d'investissement ainsi que sur leurs dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie* ».

Cette nouvelle rédaction reprend par conséquent celle issue des articles 34 et 35 de la loi de finances pour 2016 (cf. *supra*).

Le présent article **intègre en outre les opérations d'ordre** (exécutées à l'initiative de l'ordonnateur et ne donnant lieu à aucun décaissement ou encaissement) **dans l'assiette éligible au FCTVA.**

Par ailleurs, **il exclut de la procédure automatisée les dépenses figurant dans le tableau ci-après.**

Dépenses non concernées par le projet d'automatisation du FCTVA

Article	Alinéa	Dépense
Article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales	Quatrième alinéa	Biens dont les collectivités locales n'ont pas la propriété, concernant les travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrain, inondations, incendies, défense contre la mer, prévention des incendies de forêt, présentant un caractère d'intérêt général et d'urgence.
	Huitième alinéa	Dépenses d'investissement réalisées sur le domaine public fluvial de l'État, dans le cadre d'une convention conclue avec l'État.
	Neuvième alinéa	Dépenses réalisées sur des immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustre, dans le cadre d'une convention conclue avec le Conservatoire de l'espace littoral.
	Dernier alinéa	Subventions d'équipements versées à l'établissement public « Société du Canal Seine-Nord Europe » pour les dépenses d'investissement que cette société effectue pour la réalisation de l'infrastructure fluviale qu'elle a la mission de réaliser.
Article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales	III	Travaux liés à la survenance de dommages causés par des intempéries exceptionnelles.
Article L.211-7 du code de l'éducation		Dépenses des collectivités territoriales lorsque l'État leur confie la maîtrise d'ouvrage de constructions ou d'extensions d'établissements d'enseignement supérieur.

Source : commission des finances du Sénat

Pour ces dépenses, qui continueraient cependant d'ouvrir droit au FCTVA, « les attributions du fonds résulte[ro]nt d'une procédure déclarative », à l'instar de celle existant actuellement.

Le présent article **abroge en outre des dispositions du code général des collectivités territoriales concernant des dépenses s'imputant majoritairement sur comptes retenus dans la procédure de traitement automatisée.** Selon la direction générale des finances publiques (DGFIP), **les dépenses exclues de l'assiette d'éligibilité au FCTVA ne concerneront que celles liées aux terrains, agencements de terrains et immeubles de rapport.**

**Dispositions du code général des collectivités territoriales abrogées par le
présent article concernant des dépenses s'imputant en tout ou partie sur comptes
retenus dans la procédure de traitement automatisée**

Article	Alinéa	Dépense	Remarque
Article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales	Dernier	Dépenses réelles d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements, concernées par l'annulation d'un marché public pas le juge.	Seules les dépenses relatives aux indemnités versées, qui sont comptabilisées en section de fonctionnement, ne feront plus partie des dépenses éligibles au FCTVA
Article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales	Sixième	Fonds de concours versés à compter du 1 ^{er} janvier 2005 par les communes dans le cadre de conventions signées avant le 1 ^{er} janvier 2005 et afférentes à des opérations relevant d'un plan qualité route au sein des contrats de plan État-régions,	
Article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales		<ul style="list-style-type: none"> - Immobilisations confiées dès leur réalisation ou leur acquisition à un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et exerçant une activité ne lui ouvrant pas droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé le bien ; - Dépenses d'investissement exposées sur leurs immobilisations affectées à l'usage d'alpage ; - Dépenses d'investissement réalisées sur la période 2003-2014, sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile et d'accès à internet ; - Dépenses d'investissement réalisées sur la période 2015-2022, sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan « France très haut débit » (et études préparatoires réalisées à compter de 2003) ; - Dans les zones de montagne, dépenses d'investissement réalisées sur des biens communaux existants ou en construction destinés à la location, dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte contre les risques spécifiques liés aux zones de montagne ; - Dépenses correspondant à des travaux réalisés à compter du 1^{er} janvier 2005 sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités territoriales ; - Dépenses d'investissement réalisées sur la période 2015-2022, sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile. 	Hors dépenses liées aux terrains et agencements de terrains.
Article L. 1615-11 du code général des collectivités territoriales		Financement d'un équipement public destiné à être intégré dans le patrimoine d'une collectivité territoriale ou d'un groupement.	Hors immeubles de rapport.
Article L. 1615-12 du code général des collectivités territoriales		Marchés de travaux	

Source : commission des finances du Sénat

Enfin, **le présent article modifie ou abroge plusieurs dispositions incompatibles avec la procédure d'automatisation** (cinquième¹ et septième² alinéas de l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de nos collègues députés Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », l'Assemblée nationale a adopté deux amendements, avec l'avis favorable du Gouvernement :

- un amendement n° II-1338 de correction d'une erreur matérielle ;
- un amendement n° II-1341 de coordination.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Ainsi qu'ils l'ont déjà indiqué l'an dernier, vos rapporteurs spéciaux estiment que l'automatisation du FCTVA, bien que ne répondant pas à l'ensemble des difficultés mises en lumière par l'IGF et l'IGA, est une réforme bienvenue, devant **permettre d'en simplifier la gestion tant pour l'État que pour les collectivités territoriales.**

Concernant le champ des dépenses qui doivent être exclues de la procédure d'automatisation du FCTVA, **il apparaît qu'une simplification de l'assiette était nécessaire afin de permettre la bonne mise en œuvre de cette réforme.**

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux **vous proposent d'adopter le présent article sans modification.**

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article sans modification.

¹ *Fonds de concours versés entre collectivités territoriales. Dans sa réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, la DGFIP indique qu'« une procédure de modulation de la participation à la baisse des subventions sera proposée : ainsi la collectivité serait incitée à diminuer le montant de la subvention octroyée du montant de FCTVA qu'elle aurait perçu pour ne pas être pénalisée. Les collectivités bénéficiaires des subventions pourront percevoir le FCTVA sur la totalité de la dépense réalisée dès lors que celle-ci est réalisée sur un compte éligible. Ce dispositif, neutre pour les collectivités, fera l'objet d'un point spécifique dans la circulaire d'application ».*

² *Travaux réalisés par les collectivités compétentes en matière de voirie pour le compte de tiers. Selon la DGFIP, « une procédure de modulation à la hausse de ces versements entre collectivités (y compris de la part de l'État) pour compenser la suppression de cet alinéa fera l'objet d'un point spécifique dans la circulaire d'application. Ce dispositif est neutre pour les collectivités ».*

ARTICLE 81

Soutien à l'investissement local

Commentaire : le présent article réforme la dotation politique de la ville (DPV) ainsi que la dotation générale d'équipement (DGE) des départements et procède à des ajustements s'agissant de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

I. LA DOTATION D'ÉQUIPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX (DETR)

A. LE DROIT EXISTANT

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est perçue, sous réserve du respect de critères démographiques ou de richesse¹, par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les syndicats de communes et les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'EPCI ou uniquement d'EPCI.

L'article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les crédits de la DETR sont attribués par le préfet de département, « *sous forme de subventions en vue de la réalisations d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural* ».

La DETR peut financer des dépenses de fonctionnement à condition qu'elles ne soient pas pérennes : il s'agit uniquement des dépenses de fonctionnement « *accordées au titre d'une aide initiale et non renouvelable lors de la réalisation d'une opération* »².

En 2019, la DETR bénéficierait de 1,046 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 807 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

¹ Cf. art. L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

² Art. L. 2334-36 du CGCT.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les 1° du I prévoit d'élargir l'attribution de la DETR aux maîtres d'ouvrage, par dérogation, « *lorsque la subvention s'inscrit dans le cadre d'un contrat signé entre une commune ou un groupement **éligible** et le représentant de l'État* ». Ce sont alors les maîtres d'ouvrage désignés par le contrat qui peuvent bénéficier de la subvention au titre de la DETR.

Il s'agit, selon l'évaluation préalable du présent article, de pouvoir subventionner, par le biais de la DETR, des **projets qui s'inscrivent dans une démarche contractuelle avec l'État**, comme par exemple la démarche centre-bourgs, les contrats de ruralité, les contrats « cœur de ville », etc. Seuls les contrats signés avec une commune ou un EPCI éligible seraient concernés.

Le 2° du I prévoit que les dépenses susceptibles d'être financées par la DETR attribuée aux maîtres d'ouvrage sont les mêmes que celles appliquées aux actuels bénéficiaires de la DETR.

Selon l'évaluation préalable du présent article, il s'agit notamment de « *prévoir explicitement la faculté de financer certaines dépenses d'études et de modernisation dans un cadre contractuel* ».

*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Cet élargissement des projets susceptibles d'être subventionnés par la DETR ne doit pas conduire à utiliser cette dotation pour financer toutes les politiques publiques partenariales engagées par l'État.

II. LA DOTATION POLITIQUE DE LA VILLE

A. LE DROIT EXISTANT

Le I de l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales fixe les conditions d'éligibilité à la dotation politique de la ville (DPV), dotée, en 2018, de 150 millions d'euros.

Pour être pré-éligible à la DPV, la commune doit remplir trois conditions cumulatives :

- la commune de 5 000 à 9 999 habitants était éligible à la dotation de solidarité urbaine (DSU) l'année précédente ou, pour les communes de plus de 10 000 habitants, faisait partie des 250 premières à être éligibles à la DSU l'année précédente ;

- plus de 19 % de la population de la commune réside dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou en zone franche urbaine (ZFU) ;

- la commune fait partie de la liste « *des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants* »¹, ou le territoire communal est concerné par au moins une convention pluriannuelle conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Pour les communes qui remplissent ces trois conditions, il est calculé un indice synthétique de ressources et de charges, composé du potentiel financier par habitant, du revenu par habitant et de la proportion de bénéficiaires d'aides au logement. Ces communes sont ensuite classées en fonction de l'indice synthétique ainsi calculé et **seules les 180 premières communes sont éligibles à la DPV.**

Une fois prélevée une quote-part outre-mer ainsi que les sommes nécessaires pour financer les garanties² pour les communes ayant cessé d'être éligibles à la DPV, **cette dotation est répartie en enveloppes départementales, en fonction des caractéristiques des communes éligibles situées sur le territoire de chaque département. Il revient ensuite au préfet de répartir l'enveloppe ainsi attribuée, à partir des projets proposés par les communes éligibles.**

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 3° du présent article propose notamment de supprimer le nombre maximum de communes éligibles à la DPV (actuellement fixé à 180) et modifie les conditions d'éligibilité, afin d'éviter, selon le Gouvernement, les importantes variations de la liste des communes éligibles, qui « *ne sont pas compatibles avec la conduite d'un projet d'investissement*³ ».

¹ Cf. l'annexe de l'arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme national de renouvellement urbain.

² Pour les communes qui ont perdu l'éligibilité en 2017 au titre de la DPV, une garantie dégressive est prévue à partir de 2018. Cette garantie s'applique à l'enveloppe théorique communale, et le préfet peut, jusqu'en 2020, accorder une subvention aux projets des communes ayant cessé d'être éligibles à la DPV en 2017.

³ Évaluation préalable du présent article.

Plus précisément, **le a)**:

- remplace la condition d'éligibilité à la DSU l'année précédente par une condition d'éligibilité **au moins une fois au cours des trois derniers exercices** et, pour les communes de plus de 10 000 habitants, prévoit que la commune doit également avoir été classée parmi les 250 premières « *au moins une fois* » **(ii)** ;

- précise qu'à partir de 2019, **pour apprécier le critère relatif à la proportion de la population communale située en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), la population totale prise en compte est appréciée au 1^{er} janvier 2016** – en effet, par défaut, c'est la population totale de l'année précédente qui était utilisée, alors même que la population située en QPV, établie en 2016, est figée depuis cette date. Cette situation conduit, dans les communes concernées, à une modification artificielle du ratio utilisé en raison de la seule évolution du dénominateur, sans que la situation de la commune ne se soit améliorée **(iii)** ;

- prévoit que la liste des quartiers qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants correspond à celle « *constatée au 1^{er} janvier de l'année de répartition* » de la DPV, afin de **permettre aux quartiers relevant d'un « intérêt régional »** qui ne figurent pas encore sur cette liste **de bénéficier de la DPV en 2019 (iv)** ;

- **supprime le plafonnement du nombre de communes éligibles à 180 (v)**.

Enfin, **le b) du 3^o du I** procède à des coordinations.

*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La réforme a deux effets : d'une part, **elle évite des variations importantes des enveloppes départementales de la DPV** en raison de sorties brutales du dispositif et d'autre part, **elle augmente le nombre de communes éligibles** à la DPV.

En actualisant le critère relatif à la prise en compte de la population située en QPV, elle permet d'éviter que des communes dont la population totale augmente ne soient mécaniquement exclues de l'éligibilité à la DPV, et, en faisant référence aux quartiers relevant d'un intérêt régional (et plus seulement national), elle permet à de nouvelles communes en difficulté d'être éligibles.

Lors de la séance publique du 8 novembre à l'Assemblée nationale, Sébastien Lecornu a cité les communes susceptibles de bénéficier de la réforme : « *Château-Thierry, Narbonne, Pont-Audemer, Mainvilliers, Bagnol-sur-Cèze, Lunel, Longwy, Hombourg-Haut, Nevers, Bruay-sur-l'Escaut, Douai, Fourmies où nous étions hier soir avec le Président de la République, Raismes, Argentan, Calais, Montigny-en-Gohelle, Vesoul, Darnétal, Moissy-Cramayel, Torcy, Limay, Verrières, Abbeville, Moissac, Joigny et Champigny-sur-Marne.* »

La suppression du plafonnement ne semble pas de nature à déstabiliser la DPV, puisque, selon les évaluations préalables, 19 communes pourraient en bénéficier. Quant à la modification des critères de pré-éligibilité, elle devrait permettre d'assurer une certaine stabilité des enveloppes départementales. En revanche, il conviendra de revoir la prise en compte de la population (qu'il s'agisse de la population totale ou de la population en QPV), figée à la situation de 2016, afin d'éviter une exclusion de certains quartiers qui, en raison de l'évolution de leur territoire, pourraient demain légitimement bénéficier de cette dotation.

III. LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL (DSIL)

A. LE DROIT EXISTANT

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), perçue par les communes et les EPCI est destinée à soutenir divers projets notamment en matière de transition énergétique, de mise aux normes, de développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de construction de logements, de développement numérique, de construction ou rénovation de bâtiments scolaires, de réalisation d'équipements ou d'hébergements publics¹.

La DSIL est répartie :

- à 65 % en fonction de la population des régions et du Département de Mayotte appréciée au 1^{er} janvier 2017 ;

- à 35 % en fonction de la population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants, également appréciée au 1^{er} janvier 2017.

Les subventions sont ensuite attribuées par le préfet de région.

¹ Cf. art. L. 2334-42 du CGCT.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 4° du présent article prévoit de remplacer la date d'appréciation de la population, actuellement fixée au 1^{er} janvier 2017, par la date du « 1^{er} janvier de l'année précédente ».

*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de cette modification.

IV. LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DES DÉPARTEMENTS (DSID)

A. LE DROIT EXISTANT

La dotation globale d'équipement (DGE) des départements est régie par les articles L. 3334-10 à L. 3334-12 du CGCT. Son montant s'élève, en 2018, à 212 millions d'euros.

La DGE est divisée en trois parts :

- 76 % de son montant, réparti « au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation de travaux d'équipement rural¹ » - ainsi, en 2017, le taux de concours était de 29,3 % ;

- 9 % de son montant « afin de majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice² » ;

- 15 % de son montant également pour majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant ou par kilomètre carré est particulièrement faible par rapport à la moyenne des départements³.

Le pilotage budgétaire de la fraction dite « principale », représentant 76 % du montant de la dotation, et fonctionnant « selon une logique de guichet, est particulièrement difficile. Le remboursement de dépenses sur la base d'un taux de

¹ Art. L. 3334-10 du CGCT.

² Ibid.

³ Plus précisément, il s'agit des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 50 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements (cf. art. L. 3334-10 du CGCT).

concours, lui-même établi sur la base de prévisions d'investissements, est incompatible avec une gestion budgétaire fine et rigoureuse¹ ».

La dotation ainsi versée est inscrite à la section d'investissement du budget du département, qui l'utilise « *soit pour réaliser des travaux d'équipement rural ou d'aménagement foncier, soit pour subventionner les différents maîtres d'ouvrage qui réalisent des opérations de même nature² ».*

Par ailleurs, les dépenses d'aménagement foncier et d'équipement rural soutenues par la DGE sont passées de plus d'un milliard d'euros en 2005 à 495 millions d'euros en 2018³.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 5° du I du présent article remplace la DGE des départements par une nouvelle dotation, intitulée dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), attribuée aux départements et divisée en deux fractions. L'article L. 3334-10 du CGCT est donc entièrement réécrit et le 6° du I abroge les articles L. 3334-11 et L. 3334-12 du même code.

Le II du nouvel article L. 3334-10 du CGCT prévoit que les attributions au titre de la DSID sont inscrites à la section d'investissement du budget des bénéficiaires, et il précise que les données utilisées (population, potentiel fiscal...) sont appréciées, sauf mention contraire, au 1^{er} janvier de l'année précédant la répartition.

Enfin, les modalités d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

1. Une première part attribuée par les préfets de région

La première part, dotée de 77 % du montant de la nouvelle dotation, serait destinée « *au soutien de projets d'investissement* ». Les préfets de régions disposeraient d'enveloppes régionales calculées :

- à hauteur de 55 % en fonction de la population ;
- à hauteur de 45 % en fonction de la population situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants ou n'appartenant pas à une unité urbaine.

Par ailleurs, le montant de l'enveloppe régionale ainsi calculée est compris entre 1,5 million et 18 millions d'euros.

La population prise en compte est la population DGF.

¹ Selon le projet annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

² Art. L. 3334-11 du CGCT.

³ Selon le projet annuel de performances précité.

Les unités urbaines correspondent à celles figurant sur la liste publiée par l'Institut national de la statistique des études économiques (INSEE).

Il reviendrait aux préfets de région d'attribuer les subventions « *dans un objectif de cohésion des territoires* ».

2. Une deuxième part pour les départements les moins riches

La deuxième part (23 % du montant de la DSID), **libre d'emploi**, est attribuée aux départements éligibles. Sont exclus du bénéfice de la deuxième part les départements :

- dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double potentiel fiscal moyen par habitant ;

- et dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est supérieur au double du potentiel fiscal moyen par kilomètre carré.

Une quote-part spécifique est prélevée pour Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy, qui perçoivent, respectivement, une part égale à la proportion, majorée de 10 %, de leur population dans la population nationale.

Une fois prélevée cette quote-part, la part perçue par chaque département éligible correspond au produit :

- du rapport entre le potentiel fiscal moyen par habitant et le potentiel fiscal par habitant du département, ce rapport ne pouvant excéder 2 ;

- par le rapport entre le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré et le potentiel fiscal par kilomètre carré du département, ce rapport ne pouvant excéder 10.

En 2019, afin d'éviter des variations brutales, **une garantie et un plafonnement spécifique de cette deuxième part est prévue :**

- **une garantie de 70 %** des sommes perçues au titre des deuxième et troisième parts de la DGE,

- **un plafonnement correspondant au double** de ces mêmes sommes de la DGE.

3. Une dotation d'investissement, support du bonus prévu par les contrats de maîtrise des dépenses

Le II du présent article prévoit que le montant de la DSID mis en répartition en 2019 est diminué des crédits nécessaires au paiement des restes à charges des exercices antérieurs au titre de la DGE, soit 84 millions d'euros.

Enfin, le **III** permet au représentant de l'État d'accorder « *aux départements signataires d'un contrat une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la première part* » de la DSID, « *en cas de respect des objectifs* » de réduction des dépenses publiques fixée par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques. **Il s'agit d'étendre aux départements le « bonus » prévu pour les seules communes** (et s'appliquant par le biais de la DSIL) par la loi de programmation précitée.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre trois amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté, et avec un avis de sagesse du Gouvernement et de la commission des finances, sept amendements identiques visant à supprimer la possibilité, pour le préfet, d'utiliser la DSID comme vecteur du « bonus » pour les départements qui ont respecté les contrats conclus avec l'État.

D. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Selon les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, l'Assemblée des départements de France n'aurait pas été associée à la réforme, mais se félicite à tout le moins de la suppression de la possibilité de financer le « bonus » des contrats par le biais de la nouvelle dotation.

La définition d'enveloppe régionale, qui pourrait conduire à défavoriser les zones rurales, a conduit l'ADF et le Gouvernement à étudier un scénario alternatif, tenant compte de critères tenant davantage compte des charges des départements ruraux (nombre de collégiens, kilomètres de voirie).

Simulations de la réforme de la DGE sur la part principale (enveloppes régionales)

(en euros)

Région	2015	2016	2017	Moyenne 2015/2017	DGE réformée 2019 Répartition PLF 2019	Ecart DGE réformée/ moyenne 2015/2017
Auvergne-Rhône-Alpes	25 038 013	21 936 666	19 299 387	22 091 355	18 000 000	-18,5%
Bourgogne-Franche-Comté	7 851 133	7 695 987	5 645 408	7 064 176	8 925 251	26,3%
Bretagne	9 991 391	6 847 892	9 649 702	8 829 662	10 097 196	14,4%
Centre-Val de Loire	4 270 916	4 939 955	4 205 088	4 471 986	7 296 066	63,2%
Corse	1 396 767	1 800 504	1 998 588	1 731 953	1 500 000	-13,4%
Grand Est	10 731 371	10 802 589	7 483 004	9 672 322	15 593 311	61,2%
Guadeloupe	640 033	514 471	499 889	551 464	1 500 000	172,0%
Guyane	872 954	138 546	0	337 167	1 500 000	344,9%
Hauts-de-France	7 072 354	5 992 850	5 668 344	6 244 516	14 285 765	128,8%
Île-de-France	6 566 816	6 426 520	4 734 749	5 909 361	18 000 000	204,6%
La Réunion	1 362 137	407 572	1 743 010	1 170 906	1 664 258	42,1%
Martinique	841 677	518 044	2 572 216	1 310 645	1 500 000	14,4%
Normandie	6 033 620	5 085 383	3 836 777	4 985 260	10 019 063	101,0%
Nouvelle-Aquitaine	16 528 698	16 610 876	16 829 447	16 656 340	16 381 447	-1,7%
Occitanie	26 113 555	25 920 250	25 588 985	25 874 263	15 399 809	-40,5%
Pays de la Loire	10 576 222	10 615 048	10 629 997	10 607 089	10 578 809	-0,3%
PACA	4 601 955	4 993 680	4 719 051	4 771 562	9 388 120	96,8%
Mayotte	3 138 481	3 846 575	4 254 736	3 746 597	1 500 000	-60,0%

Source : DGCL

Dans l'attente des résultats de cette négociation, vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article sans modification.

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 81 bis (nouveau)
(Art. L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement des conditions d'éligibilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

Commentaire : le présent article propose d'élargir l'éligibilité à la DETR aux EPCI dont la densité de population est inférieure à 150 habitants par kilomètre carré.

I. LE DROIT EXISTANT

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotée de 1,046 milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE) en 2019, peut être perçue par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ruraux.

Les critères d'éligibilité sont fixés par l'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ainsi, depuis 2017, sont éligibles à la DETR tous les EPCI sauf ceux de « *plus de 75 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centre de plus de 20 000 habitants* ».

Pour les départements d'outre-mer et à Mayotte, les seuils démographiques sont fixés respectivement à 150 000 habitants et 85 000 habitants.

Par ailleurs, les communes sont également soumises à des seuils démographiques pour être éligibles.

Après prélèvement d'une quote-part « outre-mer », les crédits de la DETR sont répartis par enveloppes départementales en fonction des caractéristiques des EPCI et communes éligibles (population, potentiel fiscal par habitant, potentiel financier des communes) et de la densité de population de l'ensemble du département.

Plus précisément, la moitié de la DETR est répartie entre départements en fonction de la population des EPCI éligibles (50 %) et du rapport entre le potentiel fiscal de chaque EPCI éligibles et celui de sa catégorie (50 %) ; l'autre moitié est répartie en fonction du rapport entre la densité moyenne de population et celle du département (plafonné à 10)

(50 %) et entre le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel financier moyen par habitant des communes éligibles (50 %).

Une garantie générale a été prévue : l'enveloppe départementale peut varier entre - 5 % et + 5 % par rapport au montant de l'année précédente.

En 2017 et 2018, dans la mesure où les montants de DETR ont été fortement augmentés, les hausses d'enveloppes départementales ont été plafonnées respectivement à 110 % et 130 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente.

Le représentant de l'État dans le département attribue les crédits de la DETR aux EPCI et communes éligibles, « *sous forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements* »¹.

Une commission départementale comprenant des représentants des maires de moins de 20 000 habitants (35 000 habitants en outre-mer), des représentants des présidents des EPCI à fiscalité propre de moins de 60 000 habitants (150 000 habitants en outre-mer), de parlementaires, « *fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et (...) les taux minimaux et maximaux de subventions applicables à chacune d'elle* »². Le préfet de département fixe le montant de la subvention accordée pour les opérations retenues, dont il communique la liste à la commission. Enfin, la commission est saisie pour avis des projets de subventions d'un montant supérieur à 100 000 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement et un sous-amendement de Christine Pires-Beaune élargissant les critères d'éligibilité à la DETR pour les EPCI. La commission des finances s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée nationale.

Le présent article propose en effet que **les EPCI qui ne respecteraient pas les seuils démographiques, mais dont la densité de population est inférieure à 150 habitants au kilomètre carré, soient éligibles à la DETR.**

Selon l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement il s'agit de « *ne pas exclure de la répartition les EPCI comprenant une « commune centre » importante, une population relativement nombreuse mais dont la densité serait trop faible pour qu'ils puissent être considérés comme « urbains* » ». En effet, dans certains départements, l'achèvement de la carte intercommunale aurait

¹ Article L. 2334-36 du CGCT.

² Article L. 2334-37 du CGCT.

conduit à une réduction importante du nombre d'EPCI éligibles et, par conséquent, des enveloppes départementales de DETR.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Selon les informations transmises vos rapporteurs spéciaux, en raison de la modification de la carte intercommunale, **les enveloppes départementales de DETR de certains départements ont été réduites en 2018, uniquement en raison de la perte d'éligibilité de certains EPCI ayant désormais dépassé les seuils démographiques.**

Le critère de densité proposé paraît permettre de répondre à cette difficulté, sans pour autant bouleverser les enveloppes départementales. Il n'en demeure pas moins que les préfets, qui attribuent ces subventions, devront continuer à **veiller à ce que la DETR finance des projets des territoires ruraux** – et à éviter que des villes-centres peuplées en bénéficient.

En 2019, ce sont 9,2 millions d'euros des crédits de la DETR (sur une enveloppe totale d'un milliard d'euros) qui seraient ainsi re-répartis entre les départements.

En évolution tendancielle, c'est-à-dire hors garantie et plafonnement (et toutes choses égales par ailleurs), ce sont 23,2 millions d'euros dont la répartition serait ainsi modifiée.

Simulations, en 2019, des dispositions prévues par le présent article sur les enveloppes départementales de DETR

(en euros)

Dep.	DETR 2017	DETR 2018	Evolution population éligible DETR 2017 / DETR 2018	Ecart dans la population des EPCI éligibles	DETR 2019 (droit constant) (A)	DETR 2019 (évol° élig. EPCI) (B)	Différence DETR finale (=B)-(A)	Evolution 2017/2019 à droit constant	Evolution 2017/2019 avec évol° élig. EPCI (post 1ère lecture AN)
SAONE-ET-LOIRE	13 469 040	13 917 725	-87 274	97 828	13 221 839	14 613 611	1 391 773	-2%	8%
VOSGES	13 616 053	12 935 250	-112 130	194 714	12 288 488	13 518 794	1 230 307	-10%	-1%
GARD	10 181 074	10 525 896	-46 446	131 559	9 999 601	11 052 191	1 052 590	-2%	9%
MARNE	10 902 743	10 357 606	-158 433	82 958	9 839 726	10 875 486	1 035 761	-10%	0%
LOIR-ET-CHER	9 136 324	9 860 866	-6 650	109 080	9 367 823	10 353 909	986 087	3%	13%
CORREZE	8 753 022	9 341 465	1 799	110 812	8 874 392	9 808 538	934 147	1%	12%
DEUX-SEVRES	7 489 175	8 008 914	-75 188	75 644	7 608 468	8 409 360	800 891	2%	12%
MAINE-ET-LOIRE	9 382 435	8 913 313	-107 742	333 879	8 467 647	9 087 383	619 735	-10%	-3%
EURE-ET-LOIR	8 945 619	8 498 338	5 511	117 052	8 552 907	8 923 255	370 348	-4%	0%
YVELINES	3 856 229	3 663 418	-79 620	79 700	3 480 247	3 846 589	366 342	-10%	0%
AIN	11 221 247	10 660 185	-52 933	135 121	10 879 057	11 193 194	314 137	-3%	0%
CREUSE	12 253 631	13 478 994	-2 660	0	13 925 387	14 019 681	94 294	14%	14%
TARN	9 524 035	10 476 438	5 165	0	11 000 260	10 942 621	-57 639	15%	15%
TERRITOIRE DE BELFORT	2 001 453	2 181 748	-8 452	0	2 178 107	2 072 661	-105 446	9%	4%
MORBIHAN	9 377 350	8 908 482	-26 503	0	9 353 906	9 240 973	-112 933	0%	-1%
FINISTERE	12 345 755	13 580 330	-12 282	0	14 259 347	14 131 166	-128 181	15%	14%
INDRE-ET-LOIRE	9 045 446	8 593 174	1 552	0	9 015 897	8 875 345	-140 552	0%	-2%
SAVOIE	8 720 570	8 284 541	-79 351	0	8 684 312	8 542 318	-141 994	0%	-2%
AISNE	14 890 620	16 379 682	-85 695	0	16 915 183	16 766 903	-148 280	14%	13%
VAL-D'OISE	3 456 165	3 743 195	1 287	0	3 721 657	3 556 035	-165 622	8%	3%
PAS-DE-CALAIS	16 586 965	15 757 617	-61 317	0	16 461 408	16 277 763	-183 646	-1%	-2%
HERAULT	11 294 071	10 729 367	-108 955	0	11 121 033	10 936 629	-184 404	-2%	-3%
MEURTHE-ET-MOSELLE	13 615 198	14 976 718	11 671	0	15 360 175	15 162 547	-197 628	13%	11%
LOIRE-ATLANTIQUE	9 699 205	10 669 125	16 174	0	11 202 581	10 860 141	-342 441	15%	12%
CHARENTE	9 920 200	9 424 190	-35 859	0	9 457 366	8 952 981	-504 386	-5%	-10%
ARIEGE	10 697 874	11 393 777	-303	0	11 371 476	10 824 088	-547 388	6%	1%
DOUBS	11 580 561	11 001 533	-38 971	0	11 000 968	10 451 456	-549 511	-5%	-10%
HAUTE-VIENNE	8 043 747	8 848 122	-2 051	0	8 962 765	8 405 716	-557 049	11%	5%
DROME	7 971 022	8 768 124	-10 390	0	8 903 441	8 329 718	-573 723	12%	4%
HAUT-RHIN	8 172 310	7 763 694	-84 886	0	7 961 867	7 375 509	-586 358	-3%	-10%
YONNE	12 314 569	13 546 026	5 511	0	13 522 753	12 868 725	-654 028	10%	5%
AVEYRON	13 703 134	14 670 612	6 531	0	14 594 159	13 937 081	-657 078	7%	2%
NIEVRE	11 879 999	13 067 999	-3 226	0	13 169 110	12 414 599	-754 511	11%	5%
GIRONDE	16 700 803	18 370 883	-82 984	0	18 342 411	17 452 339	-890 072	10%	4%
ILLE-ET-VILAINE	11 728 039	12 900 843	6 401	0	13 269 340	12 255 801	-1 013 540	13%	5%

Source : DGCL

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 81 ter (nouveau)

Fonds de stabilisation des départements pour les années 2019 à 2021

Commentaire : le présent article crée un fonds de stabilisation des départements pour les années 2019 à 2021.

I. LE FINANCEMENT PAR LES DÉPARTEMENTS DES ALLOCATIONS INDIVIDUELLES DE SOLIDARITÉ N'A PAS TROUVÉ DE SOLUTION PÉRENNE

A. UN RESTE À CHARGE DE 9 MILLIARDS D'EUROS EN 2017 POUR LES DÉPARTEMENTS

Les finances départements sont plombées depuis des années par le poids du financement des allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Ces politiques de solidarité nationale ont été transférées par l'État, avec les ressources qu'il y consacrait au moment du transfert et quelques recettes additionnelles. Cependant, la dynamique de ces ressources n'a pas suivi la dynamique des dépenses, ce qui laisse aux départements **un reste à charge considérable, qui s'élève à 9 milliards d'euros en 2017.**

**Répartition du reste à charge des départements
au titre des trois allocations de solidarité en 2017**

(en millions d'euros)

	RSA	APA	PCH	Total
Dépenses à la charge des départements	11 060	5 836	1 900	18 796
Compensation	7 300	2 264	1 310	10 875
Reste à charge	4 115	3 572	1 310	8 998
Taux de couverture	63 %	39 %	31 %	52 %
Part du reste à charge total	46 %	40 %	15 %	100 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Le Nord (447 millions d'euros), la Seine-Saint-Denis (311 millions d'euros) et la Seine-Maritime (301 millions d'euros) ont les trois restes à charge les plus élevés en valeur absolue.

B. DES FONDS DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE ASSIS SUR LES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX

En 2011 et 2014 ont été créés deux fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, afin notamment d'aider les départements où cette recette est peu importante, à faire face à leurs dépenses au titre des AIS.

1. Le fonds de péréquation des DMTO

Dans le prolongement de la réforme de la taxe professionnelle, la loi de finances pour 2012¹ a créé un **fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, codifié à l'article L. 3335-2 du code général des collectivités territoriales. Il s'agissait de corriger l'inégale répartition géographique de cette ressource, très concentrée sur les territoires franciliens ou méditerranéens, et de plus particulièrement volatile.

Ce fonds est alimenté par deux prélèvements. Le premier prélèvement, « sur stock », est opéré sur les départements dont le montant de DMTO par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale et correspond à une fraction du montant de DMTO par habitant supérieur à cette moyenne. Le second prélèvement, « sur flux », est calculé en fonction de la croissance du produit de DMTO du département par rapport à la moyenne des années précédentes, pour les départements dans laquelle elle est la plus dynamique. **En 2018, les prélèvements nets² au titre du fonds s'élevaient à 548 millions d'euros au total. Les trois premiers contributeurs nets sont les départements de Paris (112 millions d'euros), des Hauts-de-Seine (62 millions d'euros) et les Alpes-Maritimes (42 millions d'euros).**

Les ressources du fonds sont réparties entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne nationale ou dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne nationale. La répartition se fait en fonction du potentiel financier, du revenu par habitant et du produit de DMTO. **En 2018, les versements nets au titre du fonds se sont élevés à 429 millions d'euros³ et les principaux bénéficiaires ont été les départements de Mayotte (37 millions d'euros), du Nord (15 millions d'euros) et de la Seine-Maritime (12 millions d'euros).**

¹ Article 138 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Il s'agit de la somme des prélèvements nets, compte tenu du fait que des départements peuvent être à la fois contributeurs et bénéficiaires.

³ La différence s'explique par la mise en réserve.

2. Le fonds de solidarité des départements

La loi de finances pour 2014 a permis aux départements de relever leur taux de DMTO de 3,8 % à 4,5 %¹. En contrepartie, une fraction des DMTO perçus par chaque département, égale à 0,35 % de la base – soit la moitié de la hausse du produit permise par le relèvement du taux plafond de DMTO – est affecté à un second fonds de péréquation des DMTO, dénommé « fonds de solidarité des départements »². **Le prélèvement au titre de ce fonds, combiné à celui au titre du fonds précédent, ne peut dépasser 12 % du produit de DMTO du département.** En 2018, ce fonds s'élevait à 251 millions d'euros et était notamment alimenté par Paris (22 millions d'euros), les Hauts-de-Seine (17 millions d'euros) et les Bouches-du-Rhône (11 millions d'euros).

Les ressources de ce fonds sont réparties essentiellement en fonction du reste à charge de chaque département au titre des allocations individuelles de solidarité. En 2018, les principaux bénéficiaires ont été les départements de La Réunion (45 millions d'euros), de la Seine-Saint-Denis (31 millions d'euros) et du Nord (30 millions d'euros).

C. CINQ FONDS « EXCEPTIONNELS » CRÉÉS DEPUIS 2012

La mise en place de ces fonds de péréquation horizontale n'a pu qu'atténuer les difficultés rencontrées par les départements dans le financement des AIS. Malgré les engagements répétés de trouver une solution pérenne à ce problème, **ce ne sont pas moins de cinq « fonds exceptionnels » qui ont été mis en place depuis 2012**, afin de permettre aux départements de « passer l'année ».

Le dernier a été mis en place dans la loi de finances rectificative pour 2017³. Ses modalités de fonctionnement sont retracées dans le tableau ci-dessous.

¹ Article 77 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Article 78 de la loi de finances pour 2014 précitée.

³ Article 95 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

Modalités d'éligibilité et de répartition du fonds exceptionnel de 2018

	Première part (50 millions d'euros)	Seconde part (50 millions d'euros)
	- potentiel financier inférieur à 130 % de la moyenne - et taux d'épargne brute inférieur à 9 %	
Éligibilité	- évolution des dépenses réelles de fonctionnement (hors AIS) inférieure à 1 % - et taux de taxe foncière supérieur à 75 % de la moyenne	- taux de dépenses sociales supérieur à la moyenne
Répartition	Répartition en fonction du rapport entre la population du département et le taux d'épargne brute	Répartition en fonction du rapport entre le nombre de bénéficiaires des aides prises en compte et la population du département

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le I du présent article **augmente le plafonnement des prélèvements cumulés au titre du fonds de péréquation des DMTO et du fonds de solidarité des départements, porté de 12 % à 15,3 %**. Ce relèvement augmentera la contribution des départements aujourd'hui plafonnés.

Le **A du II** du présent article **crée un fonds de stabilisation** à destination des départements dont la situation financière est dégradée du fait du reste à charge au titre des AIS. Le fonds est **mis en place pour trois ans et doté de 115 millions d'euros par an**.

Le **B du II** du présent article définit les modalités de calcul du reste à charge par habitant qui est ensuite utilisé pour calculer l'éligibilité et éventuellement les versements du fonds.

Plus précisément, est calculée pour chaque département la différence entre, d'une part, l'ensemble des dépenses engagées au titre des trois allocations précitées et, d'autre part, l'ensemble des compensations perçues par les départements, qui comprennent les ressources fiscales transférées lors du transfert du revenu minimum d'insertion en 2004, les versements du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion prévu à l'article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales, le dispositif de compensation péréquée prévu à l'article L. 3334-16-3 du même code, le solde au titre du fonds de solidarité des départements et les compensations versées au titre de l'APA et de la PCH.

Le **C du II** du présent article prévoit les conditions d'éligibilité au dispositif. Seraient éligibles les départements :

- dont le **reste à charge est supérieur à la moyenne nationale ;**
- et dont le **potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne nationale** ou dont le **revenu par habitant est inférieur à 1,2 fois la moyenne nationale ;**
- et dont le **taux d'épargne brute est inférieur à 12 %.**

Le **D et le E du II précisent la répartition du fonds entre les départements éligibles.** Pour chaque département est calculé un montant égal au produit entre l'écart à la moyenne nationale du reste à charge, la population du département et un indice synthétique, obtenu en additionnant le rapport entre le potentiel fiscal par habitant moyen et celui du département, le rapport entre le revenu par habitant moyen et celui du département et le rapport entre le taux de taxe foncière du département et le taux moyen. L'attribution de chaque département est calculée en proportion du montant ainsi calculé.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les modalités de fonctionnement de ce fonds de stabilisation ont été négociées entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France, qui en est satisfaite, même si elle considère que le montant proposé - 115 millions d'euros par an - n'est pas suffisant.

Vos rapporteurs spéciaux partagent cet avis et appellent à trouver une solution véritablement pérenne au problème du financement des AIS par les départements. Le présent fonds n'est qu'une « bouffée d'oxygène » pour les départements, mais clairement insuffisante. Ainsi, le montant perçu par le département du Nord lui permettra à peine de verser 8 jours de prestations, alors même que son reste à charge représente 45 % de sa dépense.

Décision de vos rapporteurs spéciaux : vos rapporteurs spéciaux vous propose d'adopter cet article sans modification.