

N° 170

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIV

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Par Mme Jacqueline GOURAULT,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 169 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. DES RESSOURCES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE PLUS EN PLUS CONTRAINTES	8
A. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALE » : UNE MISSION AUX RESSOURCES BUDGÉTAIRES LIMITÉES	8
1. <i>Une mission aux crédits budgétaires limités</i>	8
2. <i>Une mission marginale au sein de l'ensemble des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales</i>	10
B. UNE NOUVELLE CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES	12
1. <i>L'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales depuis 2011</i>	12
2. <i>Une répartition de la baisse de la dotation globale de fonctionnement entre les différents échelons locaux</i>	13
3. <i>Des conséquences dramatiques sur l'investissement local</i>	14
II. LA RÉFORME NÉCESSAIRE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT, UN REPORT BIENVENU	15
A. LA DGF DES COMMUNES ET DES INTERCOMMUNALITÉS : UNE DOTATION ILLISIBLE ET INÉQUITABLE	15
1. <i>Une architecture peu lisible, en partie liée à une « instabilité normative chronique »</i>	18
2. <i>Une composition qui ne correspond plus aujourd'hui à la réalité des charges supportées par les collectivités communales</i>	19
3. <i>Un saupoudrage des dotations de péréquation qui nuit à leur efficacité</i>	20
4. <i>Une prise en compte insuffisante du fait intercommunal</i>	20
B. LA NOUVELLE ARCHITECTURE PROPOSÉE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES ET DES INTERCOMMUNALITÉS	21
1. <i>Une nouvelle composition de la dotation forfaitaire de la DGF des communes</i>	21
2. <i>Un renforcement de la péréquation verticale en faveur du bloc communal</i>	23
3. <i>La rénovation de la DGF des EPCI à fiscalité propre</i>	23
4. <i>Un report bienvenu de la mise en œuvre de la réforme</i>	24
III. UN PREMIER BILAN DES RÉFORMES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	25
A. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RÉVISION DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	26

B. LA CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES : UNE ÉVALUATION DIFFICILE	
EN TERMES DE DGF	28
1. <i>Des incitations budgétaires attractives en faveur de la constitution de communes nouvelles</i>	28
2. <i>La création dynamique des communes nouvelles</i>	29
3. <i>Les facteurs explicatifs de la dynamique des communes nouvelles</i>	29
C. UNE NOUVELLE RÉPARTITION DE LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES EN FAVEUR DES RÉGIONS	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 18 novembre 2015, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault¹, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2016.

Après avoir rappelé que les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représentaient qu'une part modeste de l'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales, la rapporteur pour avis a observé que la baisse des dotations s'élevait, entre 2015 et 2017, à 11 milliards d'euros, soit 3,67 milliards d'euros chaque année. Elle a indiqué que cette nouvelle réduction posait la question de ses conséquences sur l'investissement local et l'exercice des politiques publiques locales sur lesquelles la commission devait être vigilante.

La rapporteur pour avis a ensuite indiqué que cette baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) s'inscrivait dans le cadre d'une réforme de l'architecture de la DGF des communes et des intercommunalités, sur la base du rapport de Mme Pires-Beaune. Elle s'est félicitée du report de la mise en œuvre de la réforme au 1^{er} janvier 2017, rendue nécessaire par la révision de la carte intercommunale, mais a appelé le Gouvernement à privilégier l'adoption d'une loi spécifique sur cette question pour un débat serein et apaisé.

Elle a ensuite salué le report adopté par la commission des finances du Sénat au 31 décembre 2016 du bénéfice des dispositions budgétaires prévues par la loi du 16 mars 2015 pour la création des communes nouvelles. Elle a cependant estimé qu'un abondement de la DGF était nécessaire afin d'éviter que la création de ces communes ne se fasse au détriment de la part de DGF perçue par les autres communes.

Enfin, elle a estimé que la nouvelle répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au bénéfice des régions et au détriment des départements, soulevait un certain nombre de questions au regard de la situation budgétaire difficile de ces derniers. Elle a considéré, à titre personnel, qu'il conviendrait de mener une réforme plus ambitieuse de répartition des ressources entre chaque niveau de collectivités, voire de s'interroger sur la pertinence des trois niveaux.

La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » dans le projet de loi de finances pour 2016.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

En 2016, pour la deuxième année consécutive, les collectivités territoriales seront étroitement associées à l'effort national de redressement des finances publiques, avec une nouvelle baisse de la dotation globale de fonctionnement s'élevant à 3,67 milliards d'euros. Cet effort devrait se poursuivre en 2017, portant ainsi, sur trois ans, à 11 milliards d'euros la diminution des dotations de l'État en faveur des collectivités territoriales.

Si la volonté de participation des collectivités territoriales à cet effort national est ancienne, elle est d'une ampleur exceptionnelle. En effet, cette diminution s'inscrit dans un contexte général de difficultés économiques et sociales mais également d'évolutions institutionnelles majeures. Depuis le début du quinquennat, ont été adoptées trois lois de réforme territoriale ayant des conséquences sur l'organisation et les compétences des collectivités.

A ces évolutions institutionnelles inédites par leur ampleur mais également par leur concomitance, s'ajoute la réforme, plusieurs fois annoncée, de la dotation globale de fonctionnement des communes et des intercommunalités, destinée à mettre fin à des situations inéquitables et injustifiables.

C'est dans ce contexte particulier que s'inscrit le projet de loi de finances pour 2016.

I. DES RESSOURCES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE PLUS EN PLUS CONTRAINTES

Le questionnaire budgétaire de votre rapporteur était, pour la troisième année consécutive, identique à celui de nos collègues MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux de la commission des finances. L'objectif est de permettre à votre commission de bénéficier de données précises sur les finances locales.

Malheureusement, cet objectif n'a pas été atteint cette année. Comme les années précédentes, près des deux tiers des réponses n'ont été adressées à votre rapporteur qu'après le 10 octobre 2015, date limite de remise des réponses au questionnaire budgétaire prévue par la loi organique relative aux lois de finances. Votre rapporteur regrette en outre le manque de substance de plusieurs réponses, certaines d'entre elles se bornant à reproduire les éléments déjà communiqués l'année précédente. Elle invite les administrations d'État à plus de diligence et de rigueur dans leurs réponses aux questionnaires budgétaires émanant des parlementaires.

Par ailleurs, comme il est de coutume à la commission des lois, le présent avis budgétaire aborde, non pas la seule mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont les crédits représentent une part modeste de l'ensemble des transferts de l'État en faveur des collectivités territoriales, mais l'ensemble des concours budgétaires dont bénéficient ces dernières.

A. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » : UNE MISSION AUX RESSOURCES BUDGÉTAIRES LIMITÉES

1. Une mission aux crédits budgétaires limités

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'élèveraient à 3,828 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), correspondant à une hausse de 26 %, et à 2,962 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de près de 5 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2015, à périmètre constant.

L'architecture de la mission avait fait l'objet d'une simplification architecturale dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015, faisant passer de quatre à deux le nombre de missions. Elle connaît encore de nouvelles évolutions dans le projet de loi de finances pour 2016. Ainsi, le programme 119 comprend désormais une nouvelle dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements. On notera que la forte hausse des autorisations d'engagement entre la loi de finances initiale

pour 2015 et le projet de loi de finances pour 2016 s'explique par la majoration de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à hauteur de 200 millions d'euros, qui s'inscrit dans le cadre de la création d'un fonds de soutien à l'investissement local, d'un montant d'un milliard d'euros en 2016.

Quant au programme 122, il intègre une nouvelle action n° 05 relative au fonds interministériel de prévention de la délinquance. Ce dernier, créé par la loi du 5 mars 2007¹, vise à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans celui de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville. Compte tenu de la disparition de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances qui le gère actuellement, le fonds sera rattaché, à compter du 1^{er} janvier 2016, à la présente mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Répartition par actions des crédits du programme 119
« Concours financiers aux collectivités territoriales
et à leurs groupements »
demandés pour 2016

	Autorisations d'engagement (en euros)	Évolution PLF 2016 / LFI 2015	Crédits de paiement (en euros)	Évolution PLF 2016 / LFI 2015
Action n° 01 Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 734 469 247	+ 85 %	879 680 164	+ 26 %
Action n° 02 Dotation générale de décentralisation des communes	130 308 258	-	130 308 258	-
Action n° 03 Soutien aux projets des départements	219 355 969	-	219 355 969	-
Action n° 04 Dotation générale de décentralisation des départements	265 318 252	-	265 318 252	-
Action n° 05 Dotation générale de décentralisation des régions	992 516 495	-	992 516 495	-
Action n° 06 Dotation générale de décentralisation concours particuliers	225 368 902	-	225 368 902	-
Total	3 567 337 123	+ 29 %	249 774 619	+ 7,1 %

Source : Commission des Lois du Sénat

¹ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

**Répartition par actions des crédits du programme 122
« Concours spécifique et administration »
demandés pour 2016**

	Autorisations d'engagement (en euros)	Évolution PLF 2016 / LFI 2015	Crédits de paiement (en euros)	Évolution PLF 2016 / LFI 2015
Action n° 01 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	50 360 815	- 53,7 %	39 360 815	- 70,2 %
Action n° 02 Administration des relations avec les collectivités territoriales	2 471 000	- 7 %	2 524 325	- 9,4 %
Action n° 04 Outre-mer	138 493 978	- 8 %	138 493 978	- 8 %
Action n° 05 Fonds interministériel de prévention de la délinquance	69 395 501	-	69 395 501	-
Total	260 721 294	+ 9,8 %	249 774 619	- 12 %

Source : Commission des Lois du Sénat

2. Une mission marginale au sein de l'ensemble des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représentent qu'une part infime de l'ensemble des concours budgétaires de l'État en faveur des collectivités territoriales et, plus globalement, des transferts financiers dont bénéficient ces dernières. Par conséquent, elle ne rend qu'imparfaitement compte de l'effort total de l'État en faveur des collectivités territoriales. En effet, dans le projet de loi de finances pour 2016, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représente 3,8 % des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales - 3,83 milliards d'euros en autorisations d'engagement sur un total de 99,7 milliards d'euros - et environ 8 % des concours de l'État aux collectivités (sur un total de 50,9 milliards d'euros).

En 2015, les **transferts financiers de l'État** en faveur des collectivités territoriales s'élevaient à 101,4 milliards d'euros et devraient s'établir, en 2016, à 99,7 milliards d'euros¹. Ils regroupent plusieurs composantes : les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, les dégrèvements d'impôts locaux et la fiscalité transférée.

¹ À périmètre courant.

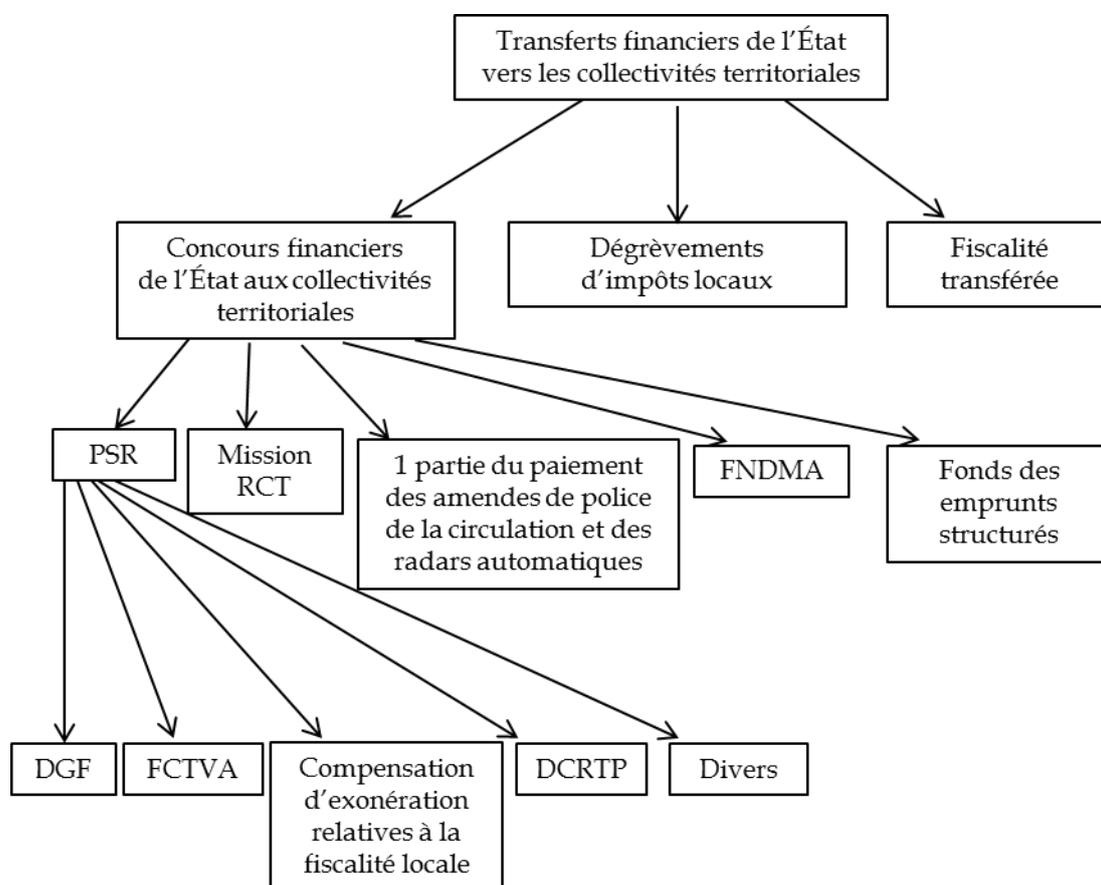
Les **concours financiers de l'État** représentent la part la plus importante de l'ensemble des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales. Le projet de loi de finances pour 2016 fixe leur montant à 50,93 milliards d'euros. Ils se répartissent eux-mêmes entre les **prélèvements sur recettes**, une partie du produit des amendes de police de la circulation et des radars automatiques, le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », le financement du fonds des emprunts structurés ainsi que les crédits budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Les **prélèvements sur recettes** (PSR) s'élèvent à 47,1 milliards d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, soit 47 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et 92 % des concours de l'État. Ils sont eux-mêmes constitués d'un ensemble diversifié incluant la dotation globale de fonctionnement (DGF), le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ainsi que divers autres prélèvements sur recettes¹.

Le schéma de la page suivante permet d'apprécier la répartition des crédits dont bénéficient les collectivités territoriales de la part de l'État. Votre commission regrette, depuis plusieurs années, la complexité de cette répartition budgétaire et a régulièrement appelé de ses vœux une réflexion d'ensemble afin d'en simplifier l'architecture et d'en améliorer la lisibilité. Votre rapporteur ne peut que réitérer ce souhait qu'elle espère se concrétiser prochainement.

¹ Il s'agit de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs ; la compensation des pertes de bases de contribution économique territoriale et de redevance des mines ; la dotation particulière élu local ; la dotation départementale d'équipement des collèges ; la dotation régionale d'équipement scolaire ; la dotation globale de construction et d'équipement scolaire ; le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion ; le fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles ; le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle ; la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ; le fonds de compensation des nuisances aéroportuaires ; le prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse ; le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport.

Transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales



Source : Commission des Lois du Sénat

B. UNE NOUVELLE CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

1. L'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales depuis 2011

En 2010, dans le cadre de la conférence sur le déficit, le rapport de MM. Gilles Carrez¹ et Michel Thénault avait estimé que le dynamisme endogène de la dépense locale comme l'impact de son financement sur les comptes publics imposaient une maîtrise de cette dépense.

Face à ce constat, une partie des concours financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales a connu un gel en valeur entre 2011 et

¹ Alors président du comité des finances locales et rapporteur général du budget de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

2013. Puis la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a posé deux principes portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales :

- d'une part, l'article 9 prévoit une contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement ;

- d'autre part, l'article 13 prévoit la stabilisation des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013, puis leur diminution en 2014 et en 2015 de 750 millions d'euros, cette baisse de 1,5 milliard d'euros s'imputant sur la dotation globale de fonctionnement.

En janvier 2014, le Gouvernement a annoncé un plan d'économie de 50 milliards d'euros pour les années 2015-2017, afin de ramener le déficit public sous le seuil de 3 % du PIB et de financer le pacte de responsabilité destiné à relancer la compétitivité de l'économie française. La contribution des collectivités territoriales à ce nouvel effort a été fixée à 11 milliards d'euros, soit un abattement annuel de 3,67 milliards d'euros sur trois ans, entre 2015 et 2017, conformément à la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. **Cet effort des collectivités territoriales porte exclusivement sur la dotation globale de fonctionnement qu'elles perçoivent.**

2. Une répartition de la baisse de la dotation globale de fonctionnement entre les différents échelons locaux

L'article 10 du projet de loi de finances pour 2016 fixe à 33,1 milliards d'euros le montant de la dotation globale de fonctionnement dont bénéficieraient les collectivités territoriales pour l'exercice 2016. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette baisse représente 1,89 % des recettes de fonctionnement des collectivités en 2014. Le Gouvernement estime que cet effort devrait être compensé par « *le dynamisme des autres recettes des collectivités, en particulier des recettes fiscales* »¹.

Les modalités de mise en œuvre de la baisse de la dotation globale de fonctionnement correspondent à la reconduction des modalités de répartition de la baisse utilisée en 2014, soit une baisse répartie entre les différentes strates territoriales en proportion de leur poids respectif dans les recettes locales. Au sein de chacune des catégories de collectivité, la répartition de cet effort s'effectue au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon péréquée pour les départements et au prorata des recettes totales pour les régions, avec la définition d'une quote-part pour les régions d'Outre-mer.

¹ Annexe au projet de loi de finances pour 2016 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

**Répartition entre catégories de collectivités territoriales
de la baisse des concours financiers en 2015 et 2016**
(en milliards d'euros)

	Bloc communal	Départements	Régions	Total
2015	2,071	1,148	0,451	3,67
2016	2,071	1,148	0,451	3,67

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2016
« Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »

3. Des conséquences dramatiques sur l'investissement local

Cette nouvelle baisse de la dotation globale de fonctionnement sera plus sensible que la précédente pour les collectivités territoriales. Elle pose de nouveau la question de ses conséquences sur l'investissement local et l'exercice des politiques publiques locales.

Dans son dernier avis budgétaire, votre rapporteur s'était interrogée sur les marges de manœuvre dont disposaient les collectivités territoriales pour compenser la réduction des dotations. L'impact de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, pour la deuxième année consécutive, est difficile à évaluer. Ses effets ne seront pleinement appréciables que dans plusieurs années, d'autant que les collectivités territoriales, en particulier celles du bloc communal, seront également soumises à une réforme de la dotation globale de fonctionnement et à une nouvelle architecture institutionnelle, avec la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale et le dynamisme des communes nouvelles.

Dans son troisième rapport sur les finances locales¹, la Cour des comptes s'est inquiétée d'une baisse durable de l'investissement des collectivités territoriales. Elle a notamment relevé une baisse du taux d'épargne brut et de 9,2 % des dépenses d'investissement et estime que « la baisse de la DGF risque d'affecter la capacité de financement des collectivités locales ». Elle précise également que « le risque est grand que l'ajustement budgétaire porte sur les dépenses d'investissement, qui représentaient 55 milliards d'euros en 2014 », plutôt que sur les dépenses de fonctionnement. C'est pourquoi la Cour des comptes préconise, une nouvelle fois, une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement et une meilleure sélection des investissements afin de concilier contribution au redressement des comptes publics et investissement local.

Ce constat a été plus récemment confirmé par la dernière note de conjoncture de la Banque Postale qui a évalué à 6,6 % la baisse des

¹ « Les finances publiques locales », rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, Cour des comptes, octobre 2015.

investissements en 2015, après une baisse de 8,8 % en 2014. Les communes devraient voir leurs dépenses d'investissement baisser de 7,8 % en 2015, après une baisse de 14,1 % en 2014, soit une diminution en volume de 5,3 milliards d'euros. La baisse des dépenses d'investissement des départements s'élèverait à 4,3 % tandis que les régions seraient le seul niveau local à stabiliser son niveau d'investissement (+ 0,3 %).

Si votre rapporteur partage les conclusions du rapport de la Cour des comptes, elle regrette toutefois que la question des conséquences économiques et sociales de la baisse des investissements locaux ne soit pas soulignée. En effet, certains territoires fragiles connaissent une situation difficile, en raison d'un taux de chômage élevé et de la précarisation d'une partie de la population. C'est pourquoi elle se félicite de l'amendement adopté par la commission des finances du Sénat, à l'initiative de son rapporteur général, M. Albéric de Montgolfier, tendant à minorer de 1,6 milliard d'euros la baisse des concours de l'État aux collectivités territoriales, afin de faire face à la chute des investissements des collectivités territoriales et à leurs difficultés financières.

II. LA RÉFORME NÉCESSAIRE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT, UN REPORT BIENVENU

Instituée en 1979¹, la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le montant et la répartition sont fixés chaque année en loi de finances, représente aujourd'hui la principale dotation de fonctionnement attribuée par l'État aux collectivités territoriales. Elle constitue de ce fait le pivot des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

Cette dotation fait l'objet de critiques récurrentes : outre son « *instabilité normative chronique* », son architecture est jugée complexe et illisible et sa répartition inéquitable.

A. LA DGF DES COMMUNES ET DES INTERCOMMUNALITÉS : UNE DOTATION ILLISIBLE ET INÉQUITABLE

Le rapport de Mme Christine Pires-Beaune², remis au Premier ministre le 15 juillet 2015, met en exergue les critiques récurrentes adressées à la dotation globale de fonctionnement des communes et des intercommunalités. Le rapport et la réforme envisagée par le Gouvernement

¹ Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

² « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme », rapport établi par Mme Christine Pires-Beaune, députée du Puy-de-Dôme, et M. Jean Germain, sénateur d'Indre-et-Loire, 15 juillet 2015.

ne portent pas sur la DGF des départements et des régions qui demeurent, à ce jour, inchangée.

Pour mémoire, la dotation globale de fonctionnement des communes comprend une part forfaitaire et une part de péréquation.

L'article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a mis en place une première consolidation de la part forfaitaire de la DGF des communes comme prélude à la réforme proposée dans le projet de loi de finances pour 2016. La **dotations forfaitaire** perçue par les communes regroupe les anciennes dotations de base, superficière et parcs naturels et marins, le complément de garantie et la part compensation de la part salaire des communes.

La **part de péréquation** est, quant à elle, constituée de trois **dotations** : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)

Elle est réservée aux communes en difficulté dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur des charges auxquelles elles sont confrontées.

L'éligibilité et la répartition de la DSU reposent sur la distinction de deux catégories démographiques :

1. Les communes de 10 000 habitants et plus

Ces communes sont classées par ordre décroissant selon un indice synthétique de charges et de ressources constitué :

- pour 45 %, du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune ;

- pour 15 %, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10 000 habitants et plus ;

- pour 30 %, du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logement dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus ;

- pour 10 %, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune.

Sont éligibles les communes classées dans les trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus, soit 742 communes en 2015.

2. Les communes de 5 000 à 9 999 habitants.

Il est procédé, comme pour les communes de 10 000 habitants et plus, à la détermination, pour chaque collectivité, d'un indice synthétique de ressources et de charges. Les critères qui composent cet indice et les pondérations retenues sont les mêmes que ceux utilisés pour les communes de 10 000 habitants et plus. Toutefois, les valeurs moyennes utilisées dans le calcul de l'indice sont celles constatées pour l'ensemble des communes de 5 000 à 9 999 habitants.

Est éligible à la DSU le premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants, classées par ordre décroissant de la valeur de leur indice synthétique, soit 117 communes en 2015.

Une fraction de la DSU, dite « DSU cible », concentre la progression de la DSU d'une année sur l'autre sur un nombre limité de communes. Elle bénéficie aux 250 premières communes de 10 000 habitants et plus, et aux 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants.

La dotation de solidarité rurale (DSR)

Elle bénéficie à l'ensemble des communes rurales, sous des conditions d'éligibilité plutôt souples. Elle est composée de trois fractions :

- une **fraction « bourg-centres »** destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, et dont le potentiel financier par habitant n'excède pas le double du potentiel financier moyen des communes de moins de 10 000 habitants ;

- une **fraction « péréquation »**, à laquelle sont éligibles les 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 (il existe sept strates) ;

- une **fraction « cible »** destinée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées parmi celles éligibles à l'une des deux premières fractions. Ainsi, elle vise à concentrer l'accroissement de la dotation sur les 10 000 communes rurales les plus défavorisées.

La dotation nationale de péréquation (DNP)

Son objectif est d'assurer la péréquation de la richesse fiscale entre les communes. Elle est composée de deux parts :

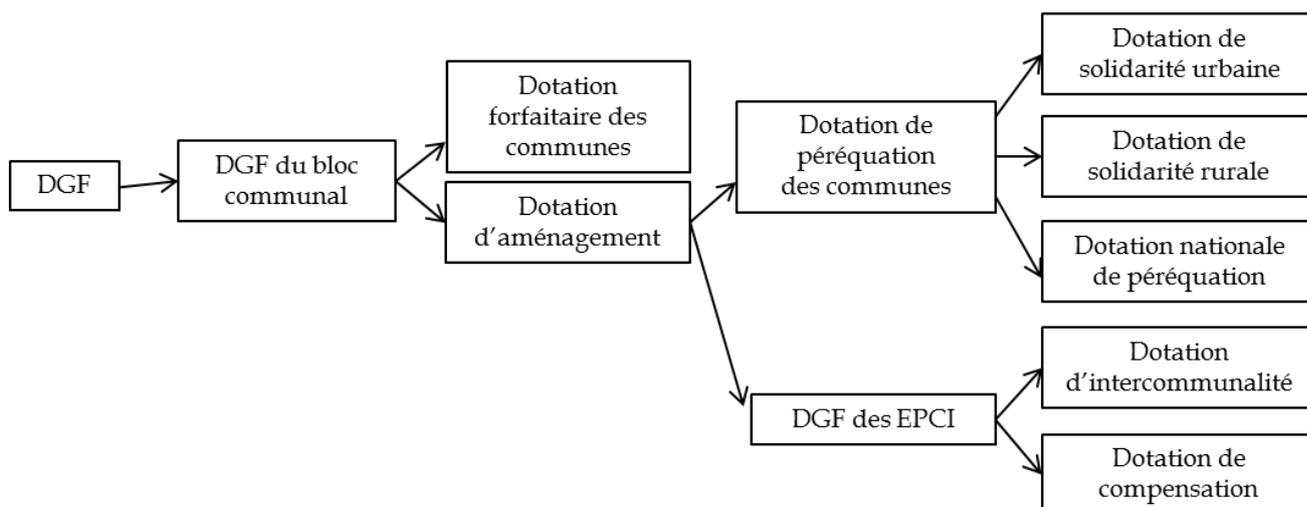
- une **part « principale »** tendant à corriger les insuffisances du potentiel financier. Sont éligibles les communes qui satisfont cumulativement aux deux conditions suivantes : d'une part, avoir un potentiel financier par habitant supérieur de 5 % au plus à la moyenne du groupe démographique correspondant et, d'autre part, avoir un effort fiscal supérieur à la moyenne du groupe démographique correspondant ;

- une **part « majoration »** destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal calculée par seule référence au panier de ressources qui s'est substitué à la taxe professionnelle, à la suite de sa suppression en 2010. Sont éligibles à cette part les communes qui répondent cumulativement aux trois conditions suivantes : être éligible à la part « principale » de la dotation ; avoir une population de moins de 200 000 habitants et avoir des produits post-réforme de la taxe professionnelle par habitant inférieur d'au moins 15 % à la moyenne de la strate démographique correspondante.

La DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est aujourd'hui composée d'une **dotation d'intercommunalité** et d'une **dotation de compensation**. Elle est attribuée à cinq catégories d'EPCI à fiscalité propre : les communautés de communes à fiscalité additionnelle, les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU), les communautés urbaines (CU) et les métropoles, les communautés d'agglomération (CA) et les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).

La **dotation d'intercommunalité** est calculée en multipliant la population DGF d'un EPCI par un montant forfaitaire inscrit dans la loi¹.

La **dotation de compensation** correspond, quant à elle, à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotations de compensation de la taxe professionnelle entre 1998 et 2001.



Source : Commission des Lois du Sénat

1. Une architecture peu lisible, en partie liée à une « instabilité normative chronique »

Selon le rapport précité de Mme Pires-Beaune, la DGF pâtit d'une **architecture peu lisible** et d'une **répartition inéquitable**, avec des critères de répartition ne correspondant plus à la réalité des charges de fonctionnement des collectivités et des modes de gestion locaux.

La répartition des crédits de la DGF entre communes et entre EPCI fait intervenir différents critères, certains pondérés, ce qui nuit à la lisibilité mais également à la prévisibilité de cette ressource essentielle des collectivités. En effet, le recensement de certaines données nécessaires à son versement peut s'avérer long et difficile.

¹ Ce montant s'élève à 60 euros par habitant pour les communautés urbaines et les métropoles ; à 45,40 euros par habitant pour les communautés d'agglomération ; à 34,36 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique bonifiée ; à 24,48 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique simple et à 20,05 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Cette architecture serait liée aux multiples modifications de la DGF depuis sa création. Outre trois réformes d'ampleur¹, elle fait l'objet, chaque année en loi de finances, d'ajustements ponctuels et techniques. Chaque modification s'accompagne de l'introduction « *de nouvelles mesures de garantie, de bonification, de majoration, de plafonnement ou encore d'écrêtement de certaines composantes de la DGF* ». « *Si elles peuvent se justifier à la date de leur adoption, par un souci de lissage dans le temps des effets des réformes, par exemple, leur accumulation et leur complexité rendent, au final, le droit applicable illisible.* » Et le rapport de conclure que la DGF est devenue un « *délice d'initiés* », dont les arcanes ne sont maîtrisés que par quelques experts capables d'en faire l'archéologie », la DGF étant constituée par « *un archipel de dotations qui compte douze enveloppes distinctes comportant parfois plusieurs sous-composantes et dont le calcul repose sur près de cinquante critères* ».

2. Une composition qui ne correspond plus aujourd'hui à la réalité des charges supportées par les collectivités communales

Le rapport dénonce aussi le fait que la DGF soit devenue une « *rente justifiée par l'histoire* » ne correspondant plus à la réalité des charges de fonctionnement que doivent supporter les collectivités.

Alors que la DGF était destinée à financer les charges de fonctionnement des collectivités, force est de constater que « *la répartition de la DGF n'est plus, en pratique, le reflet de cette finalité* ». Cette situation s'explique par le fait que, à sa création, la DGF a eu pour objectif la compensation de « *la suppression de ressources fiscales locales dont l'inégale répartition a ainsi été cristallisée au travers de cette dotation* ». De fait, la part de DGF dans l'ensemble des recettes de fonctionnement est très variable selon les communes, (entre 0 % et 60 %).

En outre, chaque réforme de la DGF depuis l'origine a eu pour effet la création de mécanismes de garantie destinés à stabiliser les ressources des collectivités. « *Compensations et garanties se sont ainsi accumulées pendant plusieurs décennies au point d'aboutir à une déconnexion croissante entre la DGF perçue par les collectivités et la réalité de leurs charges de fonctionnement* », d'où des écarts de dotation par habitant parfois significatifs entre collectivités aux caractéristiques comparables, « *qui ne s'expliquent que par le poids de ces composantes historiques et figées* ».

Le rapport note que l'architecture et les modalités de répartition de la dotation forfaitaire ne permettent pas de compenser certaines charges pesant sur certaines communes, en particulier les charges de centralité, assumées par les communes finançant des équipements structurants au bénéfice d'habitants qui, n'y résidant pas, n'y acquittent pas d'impôts locaux.

¹ Modification de la DGF des communes et des départements en 1985 ; prise en compte de l'intégration intercommunale et création de la dotation de solidarité rurale en 1996 ; création de la dotation globale de fonctionnement des régions et de la dotation nationale de péréquation en 2004.

De même, la dotation forfaitaire compense insuffisamment les charges propres aux communes rurales qui *« assument l'entretien d'espaces parfois très vastes et porteurs d'aménités pour l'ensemble de la collectivité (terres agricoles ou espaces naturels protégés par exemple). La seule prise en compte de la superficie de la commune ne suffit pas à les évaluer »*.

3. Un saupoudrage des dotations de péréquation qui nuit à leur efficacité

Le rapport évalue à 98 % le nombre de communes bénéficiant d'une ou plusieurs dotations de péréquation, reflétant ainsi leur saupoudrage *« dont pâtit aujourd'hui la péréquation dite verticale à l'échelle communale »*. Ainsi, certaines dotations de péréquation sont, de fait, devenues des dotations forfaitaires *« qui ne disent pas leur nom »*.

L'architecture et les modalités spécifiques de répartition des dotations de péréquation communale sont également à l'origine d'effets de seuil, d'où des différences de traitement significatives entre des communes pourtant comparables.

Enfin, les dispositifs de péréquation horizontale, qui se sont renforcés ces dernières années, sont encore mal articulés avec ceux de la péréquation verticale, à l'origine d'effets contre-péréquateurs.

4. Une prise en compte insuffisante du fait intercommunal

Le calcul de la DGF ne prend que partiellement en compte l'achèvement de la carte intercommunale, regrette notre collègue Mme Christine Pires-Beaune. *« Les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité versée aux EPCI, définies en fonction de la catégorie juridique du groupement intercommunal, ne suffisent plus à évaluer leur niveau d'intégration réel eu égard à l'hétérogénéité des situations que recouvrent désormais ces statuts légaux »*.

Par ailleurs, au niveau communal, la prise en compte du fait intercommunal au travers du potentiel fiscal et du potentiel financier des communes, apparaît aujourd'hui insuffisant. *« Appréhender les ressources et les charges d'une commune donnée sans tenir compte de son intégration au sein de l'EPCI conduit à une vision tronquée et irréaliste de sa situation »*.

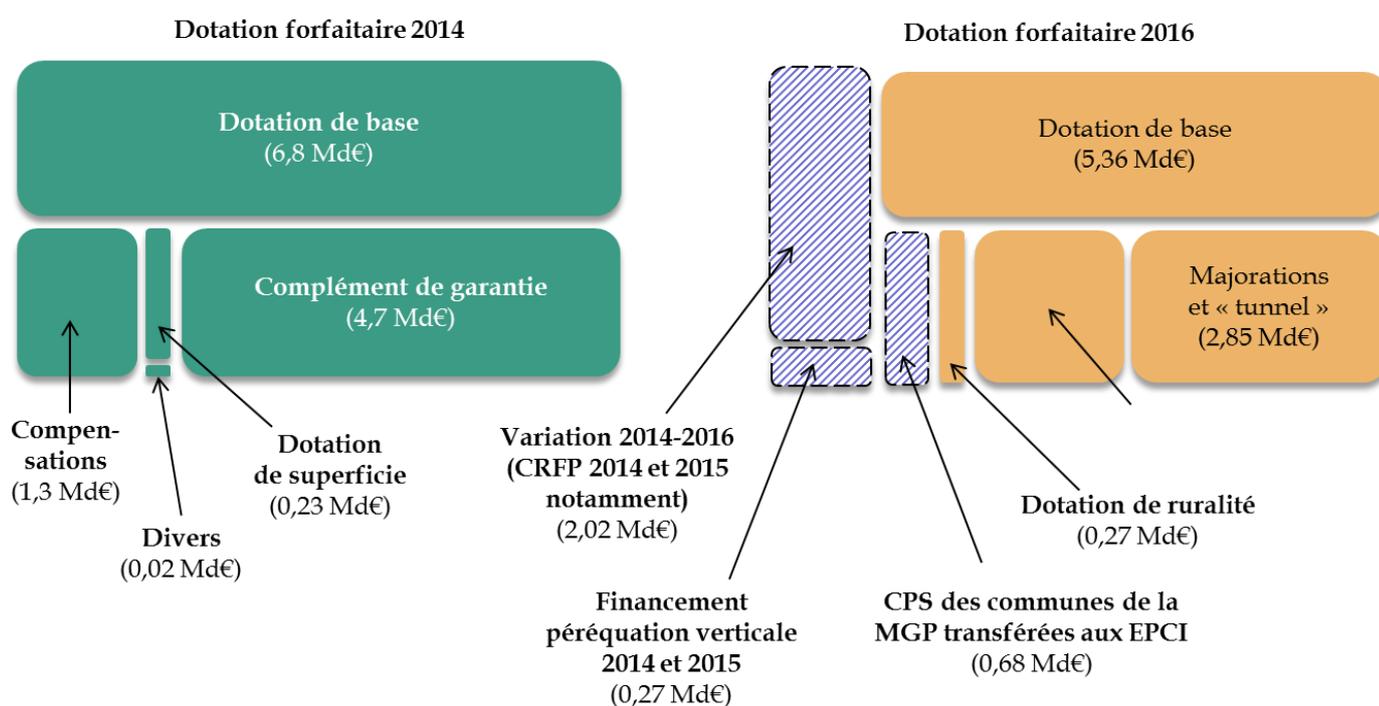
B. LA NOUVELLE ARCHITECTURE PROPOSÉE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES ET DES INTERCOMMUNALITÉS

Pour répondre à cet ensemble de critiques, le rapport de Mme Pires-Beaune propose de « *redonner du sens et de la lisibilité à [l']architecture* » de la DGF afin que tout élu ou gestionnaire local puisse comprendre les principes présidant à sa répartition et en anticiper le montant.

L'article 58 du projet de loi de finances pour 2016 propose une nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement des communes et des intercommunalités, en s'inspirant des préconisations du rapport de Mme Pires-Beaune.

1. Une nouvelle composition de la dotation forfaitaire de la DGF des communes

La **dotation forfaitaire des communes** serait organisée en trois nouvelles composantes : une dotation de base, une dotation de ruralité et une dotation de centralité.



Source : commission des finances du Sénat

- CRFP : Contribution au redressement des finances publiques
- MGP : Métropole du Grand Paris
- CPS : Compensation « part salaires »

La **dotation de base** serait calculée selon un montant unique égal à 75,72 euros par habitant, quelle que soit la population de la commune. Selon la commission des finances du Sénat¹, les communes dont la population est inférieure à 1 425 habitants percevraient ainsi un montant supérieur par rapport à l'ancienne dotation de base. Les communes les plus peuplées, quant à elles, bénéficieraient d'un montant inférieur, la différence pouvant atteindre 53,21 euros par habitant pour les communes de plus de 20 000 habitants.

La **dotation de ruralité** vise à prendre en compte les charges et les besoins d'infrastructures propres aux communes rurales. Seraient éligibles les communes dont la densité de population serait inférieure à 75 % de la densité moyenne nationale². Son montant s'élèverait à 20 euros par habitant, portant ainsi l'enveloppe consacrée à cette dotation à 272 millions d'euros. Les montants individuels versés aux communes éligibles seraient fonction de la population et de la densité de population de chacune d'entre elles et ne pourraient pas excéder quatre fois le montant qu'elles percevraient au titre de la dotation de base (soit 303 euros par habitant).

Enfin, la **dotation de centralité** apparaît comme la dotation la plus novatrice – mais également la moins aboutie – de la réforme proposée par le Gouvernement. Elle vise à tenir compte des charges de centralité, résultant de l'utilisation des équipements communaux et intercommunaux par les habitants des communes voisines. Cette dotation, calculée au niveau de l'ensemble intercommunal, soit un EPCI et ses communes membres, est une tentative de territorialiser la DGF au niveau des territoires intercommunaux. Elle serait ainsi répartie entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres.

Son montant varierait de 15 à 45 euros par habitant, en fonction de la population de l'ensemble intercommunal.

Elle serait répartie, dans un premier temps, entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres : la part revenant à l'intercommunalité serait égale à son coefficient d'intégration fiscale dans la limite de 40 %³. Elle serait ensuite répartie entre les communes membres en fonction du rapport entre leur population et celle de l'ensemble intercommunal, porté à la puissance 5.

Les élus locaux pourraient retenir des modalités de répartition alternatives de cette dotation au sein de l'ensemble intercommunal⁴.

¹ « La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal prévue par le PLF 2016 », réunion du 28 octobre 2015, commission des finances du Sénat.

² Soit inférieure à 0,77 habitant par hectare.

³ Les EPCI à fiscalité additionnelle ne percevraient pas de dotation de centralité.

⁴ Le premier dispositif dérogatoire, décidé à la majorité des deux tiers des membres du conseil communautaire, permettrait une répartition de la dotation de centralité en fonction du coefficient d'intégration fiscale entre l'EPCI et ses communes membres, puis entre les communes membres en fonction des dépenses d'équipement, sans pouvoir diminuer la part de l'EPCI ou d'une commune de plus de 30 % par rapport à la répartition de droit commun. Le second dispositif de répartition serait laissé à la libre appréciation du conseil communautaire, à l'unanimité de ce dernier.

Cette nouvelle architecture de la dotation forfaitaire de la DGF des communes et des intercommunalités s'accompagnerait d'un dispositif de lissage pour les communes. Ainsi, pour chaque commune, la dotation forfaitaire ne pourrait être inférieure à 95 % ni supérieure à 105 % du montant perçu l'année précédente.

2. Un renforcement de la péréquation verticale en faveur du bloc communal

La nouvelle architecture de la DGF des communes et des intercommunalités s'accompagnerait d'un **renforcement des dotations de péréquation des communes**, avec un meilleur ciblage de la DSR et de la DSU-CS et un lissage des effets de seuil en supprimant les fractions cibles de ces deux dotations.

Aujourd'hui, les dotations de péréquation verticale communale s'élèvent à 3,65 milliards d'euros, réparties comme suit :

- 1,731 milliard d'euros pour la DSU-CS ;
- 1,125 milliard d'euros pour la DSR ;
- 0,794 milliard d'euros pour la DNP.

Avec l'accord du comité des finances locales, il est proposé de supprimer la DNP, celle-ci n'étant fondée sur aucun critère de charge. Sa suppression permettrait d'abonder les crédits de la DSR (à hauteur de 453 millions d'euros) et de la DSU-CS (341 millions d'euros). Par ailleurs, ces deux dotations seraient majorées de 297 millions d'euros, comme en 2015 (180 millions d'euros pour la DSU-CS et 117 millions d'euros pour la DSR).

Cette hausse des dotations de péréquation s'accompagnerait d'un **meilleur ciblage de la DSR et de la DSU-CS**, afin de réduire le nombre de leurs bénéficiaires. Ainsi, il est proposé que la DSR, perçue aujourd'hui par 34 600 communes, bénéficie à l'avenir à 23 087 communes avec des montants plus élevés, ses critères d'attribution devant être légèrement modifiés.

Quant à la DSU-CS, 659 communes de 10 000 habitants et plus devraient être éligibles en 2016 contre 742 aujourd'hui. En revanche, les critères de cette dotation ne devraient pas évoluer.

3. La rénovation de la DGF des EPCI à fiscalité propre

L'architecture de la DGF des EPCI à fiscalité propre serait également modifiée. La dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation seraient fusionnées en une **dotation globale de fonctionnement des EPCI**, répartie en trois composantes :

- une **dotation de péréquation**, représentant une enveloppe de 3,4 milliards d'euros, avec un montant unique de 49 euros par habitant. Seraient

éligibles les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant serait inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen de leur catégorie. Sa répartition serait fonction de la population, de l'écart de potentiel fiscal par habitant à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen de sa catégorie et du coefficient d'intégration fiscale ;

- une **dotation d'intégration et de mutualisation**, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, qui bénéficierait à l'ensemble des EPCI en fonction de leur population et de leur coefficient d'intégration fiscale ;

- une **dotation de centralité**, dont bénéficieraient l'ensemble des EPCI¹, répartie entre les communes et l'EPCI en fonction du coefficient d'intégration fiscale dans la limite de 40 %. Comme indiqué précédemment par votre rapporteur, elle serait égale au produit de la population de l'ensemble intercommunal et d'un montant unitaire de 15 euros, augmenté d'un coefficient logarithmique variant de 1 à 3 en fonction de la population de l'ensemble.

La dotation de centralité se répartirait entre les EPCI à fiscalité propre, à hauteur de 0,65 milliard d'euros, et les communes, pour une enveloppe de 2,3 milliards d'euros.

Des mécanismes de garantie s'appliqueraient également aux EPCI.

4. Un report bienvenu de la mise en œuvre de la réforme

Le projet de loi de finances du Gouvernement prévoyait une application de la réforme de la dotation globale de fonctionnement à compter du 1^{er} janvier 2016. Or ce calendrier soulevait deux séries de difficultés.

D'une part, l'application d'une réforme d'une telle ampleur, dont les conséquences budgétaires pour les collectivités peuvent s'avérer importantes, doit nécessairement reposer sur des simulations objectives et précises de moyen terme. Or le Gouvernement a publié des simulations qu'il avait réalisées en octobre 2015 selon lesquelles la réforme serait favorable pour deux tiers des communes et EPCI et réduirait les écarts injustifiés de DGF entre communes de même strate démographique d'environ 8 %. Ces résultats ont soulevé un certain nombre d'interrogations quant aux critères de répartition de la nouvelle dotation et démontré ainsi la nécessité d'un travail complémentaire, destiné à affiner le dispositif proposé.

D'autre part, la réforme de la DGF devra s'appliquer dans le cadre d'une nouvelle baisse de ses crédits attribués aux collectivités territoriales et d'une révision générale des schémas départementaux de coopération intercommunale. Ainsi, **les simulations réalisées par le Gouvernement s'appliquent à des EPCI à fiscalité propre dont près de la moitié sont amenés à disparaître ou dont le périmètre sera modifié.**

¹ À l'exception de ceux à fiscalité additionnelle, sauf dérogation à la majorité qualifiée.

C'est pourquoi, dans ce contexte, et afin d'assurer son acceptabilité, il était indispensable de reporter d'une année la mise en œuvre de la réforme de la DGF. Votre rapporteur salue l'annonce du Gouvernement, le 3 novembre dernier, de reporter au 1^{er} janvier 2017 sa mise en œuvre. Votre rapporteur regrette toutefois que le Gouvernement n'ait pas privilégié une loi spécifique pour permettre un débat serein et apaisé sur une réforme d'une telle ampleur. En effet, la date de promulgation des lois de finances ne permet de connaître que trop tardivement les règles de répartition de la DGF pour les communes et les intercommunalités.

Cependant, votre rapporteur craint que l'adoption des principes dans le cadre du présent projet de loi de finances ne puisse permettre une évolution des critères au vu des simulations complémentaires qui seront effectuées. Or les prochains mois permettront d'affiner le dispositif en fonction des résultats des nouvelles simulations et de la nouvelle carte intercommunale, et permettre aux collectivités communales et intercommunales d'anticiper les ressources budgétaires dont elles bénéficieront à moyen terme.

III. UN PREMIER BILAN DES RÉFORMES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ces dernières années, l'organisation décentralisée de notre pays a connu plusieurs réformes destinées à clarifier la répartition des compétences entre échelons locaux et à renforcer la démocratie locale.

Ainsi, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi Maptam », a notamment créé, au 1^{er} janvier 2015, treize métropoles ayant vocation à mieux s'intégrer dans la compétition économique des villes européennes et à favoriser le développement économique de leur territoire, ainsi que les métropoles de Paris, de Marseille et de Lyon, celle-ci étant une collectivité à statut particulier, issue de la fusion de la communauté urbaine de Lyon et la partie du département du Rhône sur le territoire de cette dernière.

La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a redessiné la carte des régions métropolitaines, dans l'objectif de les rendre plus puissantes face à leurs homologues européennes. À compter du 1^{er} janvier 2016, treize régions remplaceront les vingt-deux actuellement existantes.

Plus récemment, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République tend à conforter les compétences des régions, pour en faire les acteurs majeurs du développement économique et d'aménagement de leur territoire. Elle prescrit également la révision de la

carte des intercommunalités pour créer des groupements plus importants par leur population et élargir les compétences qu'ils exercent en lieu et place des communes.

Enfin, on relèvera l'initiative de notre collègue M. Jacques Pélissard, député, ancien président de l'Association des Maires de France, à l'origine de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, dont l'objectif est de rendre plus attractive la fusion de communes, par le biais notamment de mesures budgétaires.

Votre commission a par ailleurs confié à nos collègues, MM. Mathieu Darnaud et René Vandierendonck la responsabilité de conduire les travaux de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale.

Dans le cadre du présent avis, votre rapporteur s'est attachée à apprécier les impacts budgétaires de certaines dispositions majeures des dernières réformes territoriales, tout en relevant que leurs conséquences ne peuvent encore être correctement évaluées, compte tenu des évolutions institutionnelles et budgétaires actuelles.

A. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RÉVISION DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Les articles 33 et suivants de la loi précitée du 7 août 2015 prévoient une procédure temporaire dérogatoire de révision des schémas départementaux de coopération intercommunale, afin de rationaliser la carte intercommunale issue de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et de mieux assurer leur concordance avec les bassins de vie.

Le calendrier adopté par le Parlement est le suivant :

- **au plus tard le 15 octobre 2015** : les préfets soumettent leur projet de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) ;
- **avant le 31 mars 2016** : arrêt du SDCI, incluant les amendements de la CDCI adoptés à la majorité des deux tiers de ses membres ;
- **avant le 15 juin 2016** : élaboration par les préfets des projets de périmètre pour chaque EPCI et syndicat ;
- **avant le 31 décembre 2016** : publication du SDCI ;
- **1^{er} janvier 2017** : entrée en vigueur du SDCI.

Selon les éléments recueillis par votre rapporteur, les projets de SDCI proposés par les préfets visent à réduire d'environ 40 % le nombre des EPCI actuels, qui passerait de 2 400 à 1 400 environ. Cette diminution, si elle

était confirmée par les CDCI, aurait des conséquences sur la répartition de la DGF ainsi que votre rapporteur l'a indiqué précédemment.

Il convient néanmoins de s'interroger sur les conséquences de la révision de la carte intercommunale sur la DGF. Trois facteurs pourraient avoir un impact.

L'achèvement de la carte intercommunale initiée par la loi précitée du 16 décembre 2010 s'était accompagné d'une hausse de la dotation d'intercommunalité à partir de 2011. En effet, l'adhésion obligatoire de chaque commune à un EPCI à fiscalité propre a, mécaniquement, un effet sur cette dotation, en raison soit de la création de nouveaux EPCI, soit du changement de catégorie des EPCI existants. Si la dotation d'intercommunalité a représenté, entre 2010 et 2012, 2,6 milliards d'euros, elle s'élevait, en 2014, à 2,8 milliards d'euros. Cette hausse limitée reposait en partie sur la stabilisation en valeur des concours de l'État aux collectivités territoriales, soit un gel des montants moyens de dotations par habitant, puis, à compter de 2014, une baisse de 252 millions d'euros, dans le cadre de la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques. La révision actuelle de la carte intercommunale aura pour conséquence l'élargissement du périmètre de nombreux EPCI existants, pouvant se traduire par un changement de catégories juridiques, contrebalancé par la disparition de près de 40 % des groupements de communes.

Par ailleurs, les EPCI qui fusionnaient bénéficiaient d'une garantie de fusion avantageuse : en effet, le nouvel EPCI issu de la fusion bénéficiait d'une DGF par habitant qui ne pouvait être inférieure à la DGF par habitant la plus élevée des deux anciens EPCI. En d'autres termes, la fusion d'EPCI s'accompagnait d'un alignement par le haut de la DGF par habitant. Toutefois, ce dispositif coûteux a été supprimé.

Enfin, la réforme proposée par le Gouvernement prévoit un montant de DGF par habitant uniforme, qui ne dépend pas du statut juridique de l'EPCI concerné. Dès lors, le changement de statut d'un EPCI dans le cadre de la révision des SDCI ne devrait pas s'accompagner d'une hausse de la DGF par habitant, dans le cadre de la réforme.

Au total, une première analyse permet de conclure que la révision de la carte intercommunale devrait avoir un effet modéré en termes de DGF. Ainsi, le risque de déstabilisation de l'enveloppe normée devrait être limité. Il conviendra toutefois de rester attentif, compte tenu du contexte de baisse des dotations et de réforme de la DGF.

B. LA CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES : UNE ÉVALUATION DIFFICILE EN TERMES DE DGF

La France se caractérise par le nombre élevé de ses communes, auxquelles nos concitoyens sont fortement attachés. En effet, malgré les interventions répétées du législateur, la France comptait, au 1^{er} janvier 2015, 36 658 communes, 86 % d'entre elles réunissant moins de 2 000 habitants.

Notre collègue Michel Mercier¹ a relevé qu'entre 1971 et 1995, ont été prononcées 912 fusions de communes, suivies ensuite par 151 « défusions », portant ainsi à 211 le nombre de nouvelles communes créées dans le cadre de la loi Marcellin de 1971² et à 1 097 le nombre de communes supprimées, soit à peine 3 % du total des communes françaises. Alors qu'en France, la fusion des communes relevait de la volonté des conseils municipaux, d'autres pays européens ont obtenu sur la même période des résultats très positifs *via* des dispositifs plus contraignants.

Évolution du nombre de communes en Europe

Entre 1950 et 2007, le nombre de communes a été réduit :

- de 87 % en Suède (de 2 281 à 290 communes) ;
- de 80 % au Danemark (de 1 387 à 277 communes) ;
- de 79 % au Royaume-Uni (de 1 118 à 238 communes) ;
- de 75 % en Belgique (de 2 359 à 596 communes) ;
- de 42 % en Autriche (de 4 039 à 2 357 communes) ;
- de 42 % en Norvège (de 744 à 431 communes) ;
- de 41 % en Allemagne (de 14 338 à 8 414 communes).

En Espagne, le nombre de communes s'était infléchi de seulement 12 %, passant de 9 214 à 8 111 communes. En Italie, en revanche, le nombre des communes a cru de 4 % (7 781 à 8 101).

Source : Rapport n° 144 (2014-2015) de M. Michel Mercier sur la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

1. Des incitations budgétaires attractives en faveur de la constitution de communes nouvelles

C'est pourquoi la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, adoptée à l'initiative de M. Jacques Pélissard, alors président de l'Association des Maires de France, prévoit des mécanismes

¹ Rapport n° 144 (2014-2015) de M. Michel Mercier, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

² Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

financiers temporaires mais fortement incitatifs, afin de permettre aux communes nouvelles, créées avant le 1^{er} janvier 2016, de bénéficier de ressources leur permettant de mener à bien les projets de territoire ayant présidé à leur constitution. Parmi ces incitations, on citera :

- l'exonération de la baisse de la dotation forfaitaire de la DGF des communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016, et regroupant soit toutes les communes d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, soit une population totale égale ou inférieure à 10 000 habitants. La dotation forfaitaire correspondrait en l'espèce à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle ;

- la majoration de 5 % de la dotation forfaitaire des communes nouvelles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants pendant les trois premières années suivant leur création ;

- le bénéfice pour les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI de la part « compensation » et de la dotation de consolidation antérieurement détenues par le ou les EPCI intégrés.

2. La création dynamique des communes nouvelles

Les nouvelles opportunités budgétaires proposées par cette loi sont à l'origine d'une multiplication des projets de création de communes nouvelles. Selon les éléments recueillis par votre rapporteur, 54 arrêtés préfectoraux, portant sur 191 communes et une population de 253 000 habitants, ont été signés le 28 octobre 2015. Par ailleurs, une centaine d'autres projets de communes nouvelles pourraient aboutir d'ici le 1^{er} janvier 2016, les conseils municipaux concernés ayant déjà délibéré ou ayant prévu de le faire d'ici la fin de l'année. Enfin, 200 autres projets de communes nouvelles font actuellement l'objet d'une réflexion à un stade plus ou moins avancé.

Les projections de la direction générale des collectivités locales évaluent à 200 le nombre de projets aboutis d'ici la fin de l'année. Le nombre de communes diminuerait d'environ 0,5 % en 2015.

3. Les facteurs explicatifs de la dynamique des communes nouvelles

Le nombre élevé de projets de création de communes nouvelles, au regard du bilan des dispositifs passés, s'explique par plusieurs facteurs.

Les incitations financières prévues par le législateur dans un contexte de baisse généralisée des dotations budgétaires de l'État représentent un facteur essentiel pour la création des communes nouvelles.

En effet, les communes nouvelles ainsi créées bénéficient d'un maintien, voire d'une majoration, de leur DGF. Toutefois, ce facteur, bien qu'essentiel, n'est pas l'unique motivation des élus locaux.

La révision actuelle des SDCI est un facteur incitatif pour les communes rurales à fusionner. En effet, le regroupement d'EPCI réunissant un nombre plus important de communes est considéré comme un élément d'affaiblissement des petites communes au sein des futurs conseils communautaires pléthoriques. La fusion de plusieurs communes apparaît comme un outil destiné à conserver un certain poids politique au sein de l'organe délibérant des futurs EPCI.

Toujours dans le contexte de la révision de la carte intercommunale, votre rapporteur estime que la commune nouvelle permet également à des communes ayant, par l'intermédiaire d'un ancien EPCI, assumé la gestion d'une compétence de continuer à l'exercer sur le même périmètre intercommunal, dès lors que le nouvel EPCI dont seraient membres ces communes ne souhaiterait pas en assumer l'exercice.

Le succès des communes nouvelles pourrait légitimement justifier de reporter l'exonération de la baisse de la dotation forfaitaire de la DGF des communes nouvelles : en effet, leur création implique un délai assez long de négociation et de préparation. Selon les éléments recueillis par votre rapporteur, de nombreux projets engagés depuis plusieurs mois ne seront pas finalisés d'ici le 31 décembre 2015 et ne pourraient donc bénéficier de ces incitations financières.

Votre rapporteur salue l'initiative de Mme Christine Pires-Beaune et M. Jacques Péliissard de reporter au 30 juin 2016 le bénéfice des avantages financiers aujourd'hui prévus pour les communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016, à condition que les communes souhaitant fusionner aient délibéré en ce sens avant le 31 mars 2016. Cette initiative rejoint en partie celle de notre collègue, M. Philippe Bas, qui a récemment déposé une proposition de loi¹, afin de reporter au 1^{er} janvier 2017 les avantages financiers pour les communes nouvelles créées avant cette date.

Si cette extension du dispositif adoptée par l'Assemblée nationale va dans le bon sens, elle ne pourra pas bénéficier à l'ensemble des communes nouvelles qui seraient créées en 2016. C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de l'amendement adopté par la commission des finances du Sénat, à l'initiative de son rapporteur spécial, M. Charles Guéné, visant à repousser au 1^{er} janvier 2017 la date limite de création des communes nouvelles pour bénéficier de l'ensemble des garanties prévues par la loi précitée du 16 mars 2015. Il conserve en revanche le seuil de 15 000 habitants introduit par l'Assemblée nationale afin d'éviter les effets d'aubaine.

¹ Proposition de loi n° 88 (2015-2016) modifiant certaines dispositions relatives aux communes nouvelles et aux intercommunalités de M. Philippe Bas et plusieurs de ses collègues.

Il conviendrait de prévoir une majoration de la DGF des communes à due concurrence du « coût » des communes nouvelles afin que la création de ces dernières ne pèse pas sur la DGF de l'ensemble des communes.

C. UNE NOUVELLE RÉPARTITION DE LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES EN FAVEUR DES RÉGIONS

Dans le cadre des dernières réformes territoriales, les compétences des régions ont été renforcées, en particulier en matière de transports non urbains, d'aménagement du territoire et dans le domaine économique. Se pose dès lors la question de leur capacité financière pour exercer leurs nouvelles compétences, dans un contexte de baisse des dotations budgétaires de l'État et alors que les régions ont conservé la faculté de déterminer les taux sur environ 15 % de leurs recettes fiscales, contre 30 % avant la réforme de la fiscalité économique locale, comme l'a démontré la mission commune d'information sur la réforme de la taxe professionnelle¹.

Pour répondre à cette difficulté, l'article 39 du projet de loi de finances pour 2016 propose d'augmenter la fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dévolue aux régions. Aujourd'hui, les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les départements et les régions perçoivent respectivement une fraction égale à 26,5 %, 48,5 % et 25 % du produit de CVAE afférent à leur territoire. Il est proposé d'augmenter de 25 points la quote-part de CVAE des régions et de réduire à due concurrence la fraction dévolue aux départements, à compter du 1^{er} janvier 2017. La part de CVAE attribuée au bloc communal ne serait pas modifiée. Il est prévu auparavant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, au plus tard le 15 septembre 2016, destiné à évaluer l'impact de cette nouvelle répartition de CVAE entre départements et régions, à partir des travaux des commissions locales pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, prévues par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, chargées de l'évaluation préalable des charges correspondant aux compétences transférées ainsi que des modalités de compensation.

Cette nouvelle répartition de la CVAE serait complétée par, d'une part, le gel des délibérations à la situation fin 2015 pour la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et, d'autre part, un mécanisme de compensation sur le modèle des attributions de compensation du bloc communal régies par l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. La compensation viserait exclusivement le transfert des transports non urbains départementaux aux régions.

¹ Rapport d'information n° 611 (2011-2012), « De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : 25 propositions pour une transition ».

Votre rapporteur salue la volonté du Gouvernement d'assurer aux régions des ressources suffisantes afin de leur permettre d'exercer leurs nouvelles compétences. Toutefois, elle n'est pas totalement convaincue par le dispositif proposé par l'article 39 du projet de loi de finances pour 2016 qui ponctionne une part de fiscalité importante des départements, alors que la situation financière de ces derniers est difficile, certains d'entre eux pouvant se trouver dans une situation de quasi-faillite d'ici quelques mois. Il conviendrait de mener une réforme plus ambitieuse de répartition des ressources entre chaque niveau de collectivités, afin de leur permettre d'assumer les compétences que la loi leur attribue, tout en veillant à préserver la soutenabilité des finances publiques.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission des lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2016.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des collectivités locales

M. Bruno Delsol, directeur général

Mme Françoise Tahéri, sous-directrice, sous-direction des finances locales et de l'action économique