

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

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 2017, 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 Saugéy, 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.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 145 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES FORTES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
A. UNE MISSION QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
1. <i>Une mission aux crédits budgétaires limités</i>	8
2. <i>Des crédits limités au sein de l'ensemble des transferts financiers de l'État dont bénéficient les collectivités territoriales</i>	11
B. UNE CONTRIBUTION ATTÉNUÉE POUR 2017 DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES	14
II. L'IMPACT DE LA NOUVELLE CARTE INTERCOMMUNALE SUR LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	16
A. LES CONTOURS DE LA NOUVELLE CARTE INTERCOMMUNALE	17
B. LA NÉCESSITÉ DE MENER À TERME LA RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	19
1. <i>Une modification des paramètres d'attribution de la dotation globale de fonctionnement</i>	19
2. <i>Des ajustements nécessaires aux dispositifs de péréquation</i>	20
3. <i>Le poids des communes nouvelles sur la dotation globale de fonctionnement</i>	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 23 novembre 2016, 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 2017.

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, le rapporteur pour avis a observé que la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques se poursuivait en 2017, avec une diminution de 2,8 milliards d'euros du montant de la dotation globale de fonctionnement. Elle a précisé que la contribution du bloc communal était réduite de moitié par rapport à celle de 2016 tandis que celle des régions et des départements demeurerait inchangée.

Elle s'est félicitée du report de la mise en œuvre de la réforme de la dotation globale de fonctionnement, rendue nécessaire par la nouvelle carte intercommunale qui sera mise en place le 1^{er} janvier 2017, ainsi que le choix privilégié par le Gouvernement d'une loi spécifique sur cette question pour un débat serein et apaisé, comme le réclamait depuis plusieurs mois le Sénat.

Elle a précisé que la nouvelle carte intercommunale issue des travaux des commissions départementales de coopération intercommunale devrait avoir un impact important sur les paramètres aujourd'hui utilisés pour la répartition des dotations intercommunales et, indirectement, des dotations communales. Elle a en outre estimé que ces profondes transformations de l'intercommunalité imposaient des ajustements aux dispositifs de péréquation, afin de mieux prendre en compte les effets cumulés de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques avec les différents dispositifs de péréquation pour une meilleure organisation de leur complémentarité. L'une des pistes pourrait consister à concentrer le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) sur les disparités résiduelles, après intervention des dotations péréquatrices.

La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » inscrits au projet de loi de finances pour 2017.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161121/lois.html#toc6>

Mesdames, Messieurs,

L'année 2016 aura été marquée par la révision de la carte intercommunale, dont la mise en œuvre va se traduire par une diminution de près de 40 % du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ceux qui verront le jour le 1^{er} janvier 2017 auront un profil très différent des intercommunalités actuelles : le nombre moyen de communes y sera plus élevé et leur périmètre plus étendu.

Par ailleurs, la réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des intercommunalités, longtemps désirée, a été lancée en 2015 sur la base des travaux de notre collègue députée Christine Pires-Beaune et de notre regretté collègue Jean Germain. La loi de finances initiale pour 2016 prévoyait une application à compter du 1^{er} janvier 2017, alors que le Sénat a réclamé, dans sa grande majorité, un débat parlementaire spécifique en raison de l'importance politique et budgétaire que revêt une telle réforme, dans un contexte de diminution des baisses des dotations de l'État aux collectivités territoriales, au titre de leur contribution au redressement des finances publiques. Or le report *sine die* de cette réforme, que prévoit le projet de loi de finances pour 2017, marque un coup d'arrêt à cette réforme, pourtant nécessaire pour corriger des inégalités persistantes.

En outre, pour 2017, la contribution des communes et de leurs groupements au redressement des finances publiques a été atténuée en raison de son impact sur l'investissement public local, tandis que celle des départements et des régions a été maintenue, en dépit des transferts de compétences qui interviendront en 2017 entre les deux échelons locaux.

C'est dans ce contexte perturbé que s'inscrit le projet de loi de finances pour 2017, à quelques mois des prochaines élections présidentielle, législatives et sénatoriales.

I. DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES FORTES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Depuis le projet de loi de finances pour 2014, le questionnaire de votre rapporteur est identique à celui de nos collègues, MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux de la commission des finances, afin de permettre à votre commission de bénéficier de données précises en matière de finances locales.

Votre rapporteur constate, avec regret, que les critiques formulées les années précédentes demeurent : toutes les réponses à son questionnaire budgétaire ne lui ont pas été adressées dans les délais impartis par la loi organique relative aux lois de finances. En outre, la qualité de certaines d'entre elles est décevante, les services de l'État se contentant de reproduire les éléments déjà fournis les années précédentes. C'est pourquoi, de nouveau, votre rapporteur invite les administrations d'État à plus de rigueur et de diligence.

A. UNE MISSION QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Une mission aux crédits budgétaires limités

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représentent une part modeste de l'ensemble des transferts de l'État en faveur des collectivités territoriales, dans l'ensemble des concours financiers dont bénéficient ces dernières.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, les crédits de cette mission s'élèveraient à 3,734 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), et à 3,144 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

La mission est composée de deux programmes :

- d'une part, le **programme 119** « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » (3,53 milliards d'euros en autorisations d'engagement) qui regroupe l'ensemble des subventions versées par l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement et une partie de la participation de l'État à la compensation des charges globales des collectivités territoriales ;

- d'autre part, le **programme 122** « Concours spécifiques et administration » (0,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement) qui regroupe les concours spécifiques attribués aux collectivités territoriales ainsi que les moyens attribués à la direction générale des collectivités locales pour la mise en œuvre des deux programmes de la mission.

Pour mémoire, la mission a fait l'objet d'une simplification architecturale depuis le 1^{er} janvier 2015, avec une diminution des programmes passant de quatre à deux. En outre, depuis 2016, le programme 119 comprend désormais une nouvelle dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements. Quant au programme 122, il intègre une nouvelle action n° 05 relative au fonds interministériel de prévention de la délinquance, pour 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.

Dans le projet de loi de finances pour 2017, a été transférée une enveloppe de 216 millions d'euros (en AE) de la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) du programme 119 au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires » pour cofinancer les contrats de ruralité dont la création a été annoncée à l'occasion du comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016. Par ailleurs, les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), qui s'élèvent à 80,4 millions d'euros (en AE et en CP) sont transférés du programme 122 au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

La dotation d'équipement des territoires ruraux

En application de l'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales, les communes répondant à certaines conditions démographiques et de richesse fiscale peuvent bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) :

- celles dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

- celles dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole (3 500 habitants dans les départements d'outre-mer) et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole (35 000 habitants dans les départements d'outre-mer) et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes des départements de métropole et d'outre-mer dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.

Sont également éligibles à la DETR les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre remplissant toutes les conditions suivantes :

- avoir une population qui n'excède pas 50 000 habitants (métropole et départements d'outre-mer) ;

- territoire d'un seul tenant et sans enclave ;

- absence de communes membres de plus de 15 000 habitants.

Enfin, sont éligibles, à titre dérogatoire, les EPCI éligibles en 2010 à la dotation globale d'équipement des communes ou à la dotation de développement rural, les syndicats mixtes de moins de 60 000 habitants composés d'EPCI et de communes, les syndicats de communes de moins de 60 000 habitants et les communes nouvelles dont au moins une ancienne commune était éligible à la DETR ou dont la formation s'est faite par regroupement de toutes les communes d'un même EPCI.

Les modalités de répartition de la DETR sont caractérisées à la fois par une gestion largement déconcentrée permettant une adaptation aux réalités de chaque territoire et par l'association des élus locaux à cette répartition, puisqu'une commission départementale d'élus est chargée de définir les catégories d'opérations prioritaires, les taux de subvention maximaux applicables, et de donner son avis sur tous les projets de subvention supérieurs à 150 000 euros.

Elle vise à soutenir l'investissement public local, en orientant les crédits de cette dotation vers des priorités d'emploi précisées par les ministères concernés.

**Répartition par actions des crédits du programme 119
« Concours financiers aux collectivités territoriales
et à leurs groupements »
demandés pour 2017**

	Autorisations d'engagement (en euros)	Évolution PLF 2017 / LFI 2016	Crédits de paiement (en euros)	Évolution PLF 2017 / LFI 2016
Action n° 01 Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 698 779 990	- 2,16 %	1 143 965 612	+ 29,8 %
Action n° 02 Dotation générale de décentralisation des communes	130 308 258	-	130 308 258	-
Action n° 03 Soutien aux projets des départements	215 855 969	-	215 855 969	-
Action n° 04 Dotation générale de décentralisation des départements	265 153 924	- 0,06 %	265 153 924	- 0,06 %
Action n° 05 Dotation générale de décentralisation des régions	993 674 895	+ 0,12 %	993 674 895	+ 0,12 %
Action n° 06 Dotation générale de décentralisation concours particuliers	226 174 859	+ 0,36 %	226 174 859	+ 0,36 %
Total	3 529 947 895	- 1 %	2 975 133 517	- 9,75 %

Source : Commission des lois du Sénat

**Répartition par actions des crédits du programme 122
« Concours spécifique et administration »
demandés pour 2017**

	Autorisations d'engagement (en euros)	Évolution PLF 2017 / LFI 2016	Crédits de paiement (en euros)	Évolution PLF 2017 / LFI 2016
Action n° 01 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	62 360 815	- 49,56 %	27 360 815	- 78,56 %
Action n° 02 Administration des relations avec les collectivités territoriales	2 463 826	- 2,99 %	2 517 151	- 2,93 %
Action n° 04 Outre-mer	139 320 030	+ 0,6 %	139 320 030	+ 0,6 %
Action n° 05 Fonds interministériel de prévention de la délinquance	0 ¹	- 100 %	0	- 100 %
Total	204 144 671	- 38,89 %	169 197 996	- 47,63 %

Source : Commission des lois du Sénat

**2. Des crédits limités au sein de l'ensemble des transferts
financiers de l'État dont bénéficient 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. Cette mission ne rend qu'imparfaitement compte de l'effort total de l'État en faveur des collectivités territoriales.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente en effet que 3,7 % des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales – soit 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement sur un total de 99,4 milliards d'euros – et environ 8 % des concours de l'État aux collectivités (sur un total de 47,9 milliards d'euros).

¹ Crédits transférés vers le programme 126.

En 2017, les **transferts financiers de l'État** en faveur des collectivités territoriales devraient s'établir à 99,4 milliards d'euros¹, soit une baisse de 0,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Ils regroupent plusieurs composantes : les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, les dégrèvements d'impôts locaux et la fiscalité transférée.

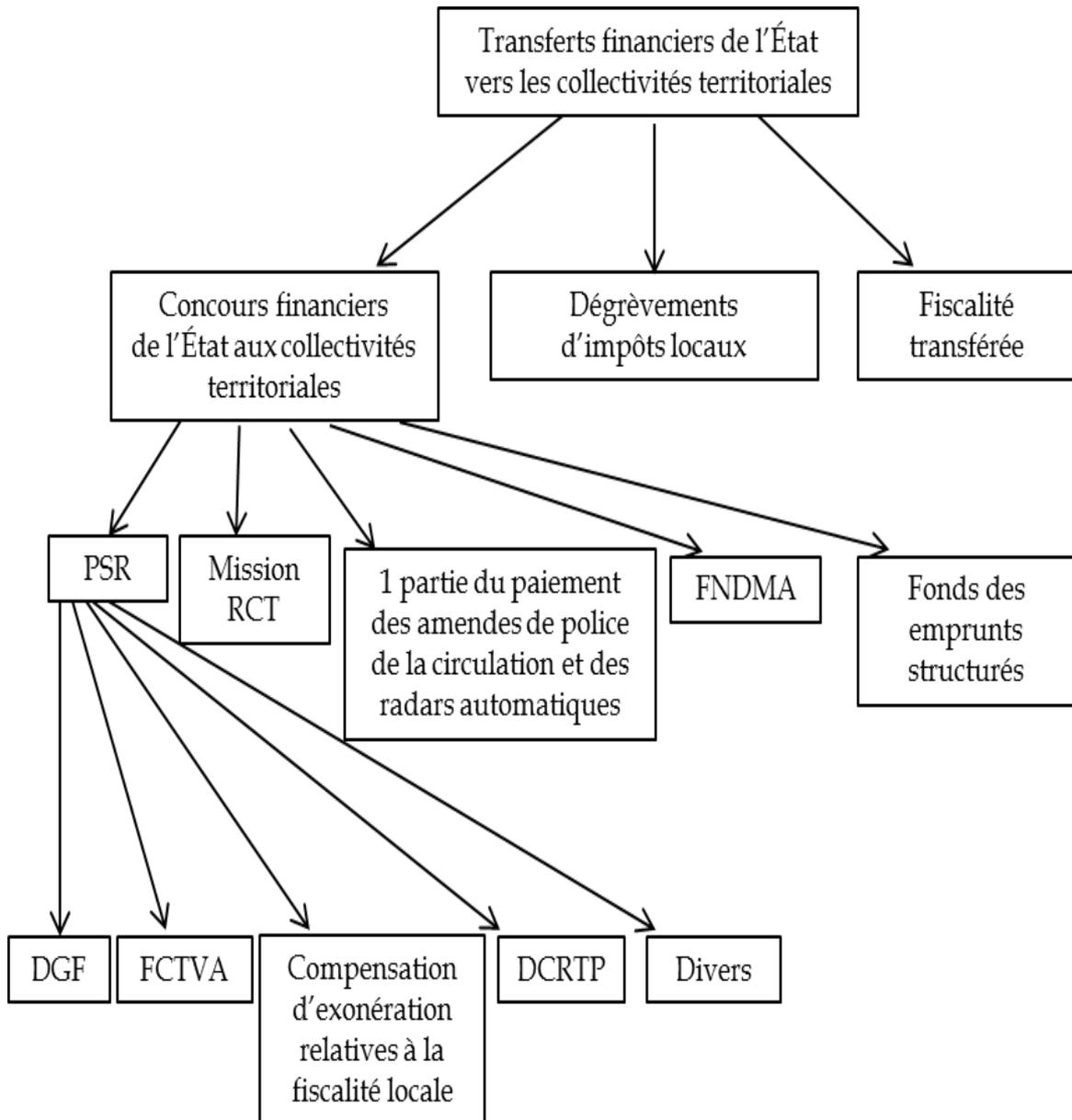
Les **concours financiers de l'État** représentent la part la plus importante de l'ensemble des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales. Le projet de loi de finances pour 2017 fixe leur montant à 47,9 milliards d'euros. Ils se répartissent entre les **prélèvements sur 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 » (FNDMA), 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 44,2 milliards d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, soit 44 % 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) - ils représentent à eux deux 82 % des PSR -, 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 recettes.

Le schéma de la page suivante permet d'apprécier la répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales. Depuis plusieurs années, votre commission regrette la complexité de cette architecture et a régulièrement appelé de ses vœux une réflexion d'ensemble afin de la simplifier et d'en améliorer la lisibilité. Une nouvelle fois, votre rapporteur réitère ce souhait en espérant qu'il se concrétise un jour.

¹ À périmètre courant.

Transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales



Source : Commission des lois du Sénat

B. UNE CONTRIBUTION ATTÉNUÉE POUR 2017 DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

En 2010, le rapport¹ de MM. Gilles Carrez et Michel Thénault avait conclu 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 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, une contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques ;

- d'autre part, la stabilisation des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013, puis leur diminution en 2014 et en 2015, à chaque fois 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'économies 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. Il avait alors été confirmé que **cet effort des collectivités territoriales porterait exclusivement sur la dotation globale de fonctionnement perçue.**

La baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales – qui s'est élevée à 3,5 milliards d'euros en 2015 et à 3,3 milliards d'euros en 2016 – se poursuit dans le projet de loi de finances pour 2017 avec une nouvelle diminution de 2,8 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2016. L'article 14 du projet de loi de finances pour 2017 fixe à 30 860 513 000 euros le montant de la dotation globale de fonctionnement en 2017.

En application de l'annonce faite par le Président de la République le 2 juin 2016, lors du 99^{ème} Congrès des Maires, la contribution du bloc communal a été réduite de moitié par rapport à celle de 2016. Par ailleurs, les montants consacrés à la péréquation du bloc communal (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de solidarité rurale) ont été

¹ Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses publiques, présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault, 20 mai 2010. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000241.pdf>

augmentés de 297 millions d'euros¹. La DGF du bloc communal bénéficiera enfin d'un abondement de 70 millions d'euros destiné à financer la revalorisation du montant unitaire de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération.

La dotation d'intercommunalité attribuée à la catégorie des communautés d'agglomération en 2016 a été diminuée en comparaison de celle de 2015 sous l'effet des recompositions et des changements de catégories d'EPCI intervenues entre 2015 et 2016, en raison de l'intégration de plusieurs anciennes communautés d'agglomération aux métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence. Les communautés d'agglomération créées avant 2016 ont bénéficié d'une garantie égale à 95 % du montant de la dotation d'intercommunalité reçue l'année précédente, ce qui n'est pas le cas des communautés d'agglomération créées depuis.

L'article 59 du projet de loi de finances pour 2017 fixe, à compter de 2017, à 48,08 euros par habitant la dotation moyenne par habitant des communautés d'agglomération, au lieu de 45,40 euros actuellement. Ce nouveau montant unitaire correspond à la masse répartie en 2015 (en incluant les différents mécanismes de garanties et avant la diminution liée à la contribution au redressement des finances publiques), soit 1 212 558 454 euros, divisée par la population DGF 2016 de la catégorie (25 217 468 habitants). L'abondement de la DGF à hauteur de 70 millions d'euros devrait initialement être financé par une minoration des variables d'ajustement prévue à l'article 14 du présent projet de loi de finances.

En revanche, la contribution des régions et des départements au redressement des finances publiques demeure inchangée.

Ainsi, la DGF des départements diminuera de 1 148 millions d'euros au titre de cette contribution, diminution à laquelle s'ajoute une baisse de 1,7 million d'euros au titre de la recentralisation de la compétence sanitaire dans six départements. Les dotations de péréquation seront par ailleurs augmentées de 20 millions d'euros².

La DGF des régions, quant à elle, baissera de 451 millions d'euros au titre de leur contribution au redressement des finances publiques. La création d'une part régionale de DGF à Mayotte conduira en outre à l'abonder de 0,8 million d'euros (montant fléché vers Mayotte).

Comme les années précédentes, au sein de chacune des catégories de collectivités territoriales, la répartition de l'effort s'effectue au *pro rata* des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon péréquée

¹ Cette augmentation sera financée pour moitié par une diminution des compensations d'exonérations au sein de l'enveloppe normée et pour moitié par écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

² Cette hausse est financée pour moitié par une minoration des compensations d'exonérations au sein de l'enveloppe normée et pour l'autre moitié par écrêtement de la dotation forfaitaire des départements.

pour les départements et au *prorata* des recettes totales pour les régions (avec une quote-part pour les régions d'outre-mer).

Le Gouvernement estime soutenable cette diminution des concours financiers de l'État au motif qu'elle ne représente qu'un effort limité des collectivités territoriales, égal à 1,3 % de leurs recettes totales et à 1,4 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités en 2015.

**Répartition entre catégories de collectivités territoriales
de la baisse des concours financiers en 2015, 2016 et 2017
(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
2017	1,035	1,148	0,451	2,634

*Source : A partir de l'annexe au projet de loi de finances pour 2017
« Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »*

II. L'IMPACT DE LA NOUVELLE CARTE INTERCOMMUNALE SUR LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

L'année 2017 sera marquée par l'application pleine et entière de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, avec notamment la mise en place, au 1^{er} janvier 2017, de la nouvelle carte intercommunale issue des travaux des commissions départementales de coopération intercommunale, et la poursuite des transferts de compétences entre départements et régions. Selon le Gouvernement, la mise en œuvre de la réforme territoriale, sur la période 2016-2020, devrait générer des économies de fonctionnement, la loi NOTRe ayant mis en place ou renforcé plusieurs outils destinés à favoriser un partage efficace de compétences et/ou des mutualisations de services ou de moyens.

Il convient également de rajouter le report *sine die* de la réforme, pourtant nécessaire, de la dotation globale de fonctionnement, en vertu de l'article 59 du projet de loi de finances pour 2017, alors même que la mise en place de la nouvelle carte intercommunale rend encore plus indispensable un tel *aggiornamento*.

A. LES CONTOURS DE LA NOUVELLE CARTE INTERCOMMUNALE

Au 1^{er} janvier 2017, la France devrait compter 1 269 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, regroupant une population de 68 308 456 habitants, contre 2 040 EPCI au 1^{er} janvier 2016, soit une baisse de 38 % du nombre de groupements. Par ailleurs, le profil des nouvelles intercommunalités est modifié : la population moyenne d'un EPCI augmente de 67,3 % entre 2016 et 2017 tandis que le nombre moyen de communes connaît une hausse moyenne de 60 %, passant de 18 en 2016 à 29 en 2017.

Le nombre d'EPCI à fiscalité propre dont la population est inférieure à 25 000 habitants passera de 1 544 au 1^{er} janvier 2016 à 605 au 1^{er} janvier 2017.

Aujourd'hui, la France compte **douze métropoles de droit commun** : Bordeaux (763 485 habitants)¹, Brest (213 171 habitants), Grenoble (440 494 habitants), Lille (1 145 501 habitants), Montpellier (449 026 habitants), Nancy (259 813 habitants), Nantes (625 118 habitants), Nice (542 891 habitants), Strasbourg (483 194 habitants), Rennes (438 526 habitants), Rouen (498 448 habitants) et Toulouse (748 149 habitants).

À ces métropoles de droit commun s'ajoutent deux métropoles à statut particulier - **la métropole du Grand Paris** (7 041 651 habitants) et **la métropole d'Aix-Marseille-Provence** (1 876 019 habitants) - et **la métropole de Lyon**, collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, qui regroupe 1 348 625 habitants.

Par ailleurs, l'article 41 du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain propose de modifier les critères fixés en 2014 par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, pour accéder au statut de métropoles :

- d'une part, en l'ouvrant aux EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants sans plus exiger qu'ils abritent le chef-lieu de région, ce qui permettrait la transformation en métropoles de la communauté urbaine de Saint-Étienne-Métropole et celle de la communauté d'agglomération de Toulon-Provence-Méditerranée ;

- d'autre part, en créant un nouveau critère de métropolisation au bénéfice des EPCI à fiscalité propre centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants et comprenant le chef-lieu de région, ce qui autoriserait le passage au statut de métropole de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire et de la communauté urbaine du Grand Dijon.

¹ Population totale de la métropole en vigueur en 2016.

Cet article a été supprimé par le Sénat lors de l'examen en première lecture du projet de loi. Au cours de la discussion, plusieurs amendements ont été déposés, sans être adoptés, au Sénat tendant à augmenter le nombre d'EPCI à fiscalité propre pouvant prétendre à ce nouveau statut.

Dans le cadre des schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI) arrêtés au 31 mars 2016 en application de l'article 33 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, et selon les éléments transmis à votre rapporteur par la direction générale des collectivités locales, deux communautés d'agglomération sont susceptibles d'évoluer au 1^{er} janvier 2017 en communauté urbaine : la communauté d'agglomération de Caen (qui fusionnera à la même date avec la communauté de communes Plaine Sud de Caen et la communauté de communes Entre Thue et Mue), et la communauté d'agglomération de Reims (qui fusionnera à la même date les communautés de communes de Vesle et Coteaux de la Montagne de Reims, du Nord Champenois, de Fismes Ardre et Vesle, de Champagne Vesle, de la Vallée de la Suippe, de Beine-Bourgogne et, enfin, des Rives de la Suippe).

En ce qui concerne les transformations en communauté urbaine à périmètre constant, ont vu le jour au 1^{er} janvier 2016 : Grand Paris Seine et Oise (409 552 habitants), Saint-Etienne (397 384 habitants), Angers (280 169 habitants) et Perpignan (266 611 habitants). Au 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération d'Orléans, dont le périmètre n'évolue pas dans le cadre du SDCI, se transformera également en communauté urbaine. Enfin, à La Réunion, un projet de fusion est envisagé, à l'horizon 2020, entre deux communautés d'agglomération, la communauté d'agglomération du Sud (CASUD) et la communauté intercommunale des Villes solidaires (CIVIS).

Outre les changements de catégories juridiques, les modifications de périmètres s'accompagnent de changements très importants et simultanés en matière de régimes fiscaux (diminution des EPCI à fiscalité additionnelle au profit de ceux à fiscalité professionnelle unifiée) ou de disparités sociales et territoriales.

On précisera que la fusion de plusieurs EPCI à fiscalité propre n'entraîne pas, de droit, un changement de catégorie juridique. En effet, l'accès d'une intercommunalité à la catégorie juridique supérieure nécessite le respect de certains critères, en application de l'article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales, en particulier l'exercice effectif de compétences et un critère de population.

B. LA NÉCESSITÉ DE MENER À TERME LA RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Votre rapporteur avait déjà souligné la nécessité de mener à terme la réforme de la DGF. Elle avait relevé en effet que 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 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.

Le Gouvernement a fait le choix de reporter cette réforme, en raison notamment de sa concomitance avec la révision de la carte intercommunale qui ne permet pas d'apprécier ses conséquences compte tenu des changements de catégories juridiques de nombreux EPCI. En revanche, votre rapporteur se félicite du choix du Gouvernement de renvoyer à une loi spécifique plutôt qu'à un projet de loi de finances, la réforme de la DGF, comme l'avait réclamé le Sénat lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2016.

1. Une modification des paramètres d'attribution de la dotation globale de fonctionnement

La nouvelle carte intercommunale va conduire à d'importantes modifications des paramètres pris en compte pour répartir les dotations intercommunales mais il en sera indirectement de même pour les dotations communales et la péréquation horizontale (FPIC).

Ainsi, au niveau national, la taille moyenne des intercommunalités passerait de 34 019 habitants à 55 974 habitants. Cette évolution démographique concerne toutes les catégories de communautés et imposera en conséquence de redimensionner le coefficient logarithmique, utilisé pour l'attribution de la DGF.

Plus précisément, les dotations intercommunales seront directement affectées par :

- les nouvelles moyennes prises en compte par catégorie juridique (coefficient d'intégration fiscale, potentiels fiscaux et financiers, populations...);

- la réduction sensible des écarts-types par rapport à ces moyennes. Les communautés de communes (à fiscalité additionnelle et à fiscalité professionnelle unique) et les communautés d'agglomération qui subissent le

plus de transformation, verront leurs écarts type de dotation globale de fonctionnement en euros par habitant fortement modifiés.

2. Des ajustements nécessaires aux dispositifs de péréquation

Les profondes transformations que connaît aujourd'hui l'intercommunalité imposent des ajustements aux dispositifs de péréquation dans les meilleurs délais.

Il est désormais indispensable de prendre en compte les effets cumulés des différents dispositifs de péréquation et d'organiser leur complémentarité.

Ainsi, la contribution au redressement des finances publiques repose sur les recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales. Les effets de cette contribution sont ensuite pris en compte dans le calcul du potentiel financier intercommunal agrégé qui sert de base au calcul du fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC). Or pour ce dernier, il n'est pas tenu compte des dotations de péréquation que peut percevoir une commune alors même que les baisses de la dotation globale de fonctionnement liées à la contribution au redressement des finances publiques peuvent être partiellement compensées par la progression des dotations de péréquation communales (dotation de solidarité rurale - DSR -, dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale - DSU - et dotation nationale de péréquation - DNP). En d'autres termes, l'effet correcteur des dotations de péréquation communale n'est pas pris en compte dans le calcul du potentiel financier intercommunal agrégé (PFIA) qui est utilisé pour la répartition du FPIC.

Une réflexion pourrait être conduite sur l'opportunité d'une évolution du FPIC pour le concentrer sur les disparités résiduelles, après intervention des dotations péréquatrices. Ceci aurait le mérite d'organiser la complémentarité des différents mécanismes de péréquation, « horizontaux » et « verticaux ».

Au-delà d'une meilleure articulation de ces différents dispositifs - dotations de péréquation communales, contribution au redressement des finances publiques, FPIC - il conviendrait d'unifier les critères d'analyse sur lesquels chacun d'eux repose.

En effet, les critères utilisés pour l'attribution des différentes parts de la DGF - le potentiel fiscal, le potentiel financier, le potentiel financier agrégé - ne sont plus totalement adaptés pour apprécier les richesses territoriales et permettre une répartition équitable des dotations. Le report de la réforme de la DGF conduit au final à une « fossilisation » des situations inévitables actuelles. L'année 2017 doit dès lors être l'occasion de poursuivre la réflexion entamée depuis 2015, sur la base des nouveaux périmètres intercommunaux qui se mettront en place à compter du

1^{er} janvier 2017. Il conviendra de procéder à un véritable *aggiornamento* de la DGF du bloc communal, en modernisant les outils d'analyse qui sous-tendent sa répartition, notamment en réexaminant les critères de charges des nouveaux territoires, les réalités financières sur lesquelles reposent les calculs actuels de la DGF étant devenues largement obsolètes. Il convient que toute réflexion en la matière repose sur un souci d'équité et de lisibilité que chacun appelle de ses vœux.

3. Le poids des communes nouvelles sur la dotation globale de fonctionnement

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 permet de faciliter la création de communes nouvelles en instaurant notamment un pacte financier qui garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'État.

Au 1^{er} janvier 2016, 1 090 communes ont fusionné pour former 317 communes nouvelles, rassemblant une population de 1 108 761 habitants, soit 1,65 % de la population totale de la France.

21 % de ces communes nouvelles comptent moins de 1 000 habitants, 28 % entre 1 000 et 2 000 et 3 % plus de 10 000 habitants, la commune nouvelle la plus peuplée, Cherbourg-en-Cotentin, regroupant 83 785 habitants.

Ce mouvement s'est poursuivi en 2016, avec plus de cent arrêtés de création de communes nouvelles, la plus peuplée étant désormais la commune nouvelle d'Annecy, avec 126 000 habitants.

Les communes nouvelles créées avant mars 2014, les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants et les communes nouvelles regroupant la totalité des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016, bénéficient d'une garantie de non baisse de leur dotation forfaitaire. Ces communes sont exonérées de contribution au redressement des finances publiques et d'écèlement de leur dotation forfaitaire pour financer les emplois internes de la DGF. Ces communes nouvelles sont également préservées d'une baisse éventuelle de leur population : ainsi, en 2016, dix communes nouvelles ont bénéficié de cette disposition pour un montant total de 895 769 euros (contre 4 communes nouvelles en 2015 pour un montant total de 122 062 euros).

Les communes nouvelles de 1 000 à 10 000 habitants perçoivent une majoration de leur dotation forfaitaire, correspondant à 5 % de son montant. En 2016, 239 communes nouvelles ont bénéficié de cette majoration pour un montant total de 5 568 082 euros (contre vingt communes nouvelles en 2015 pour un montant total de 516 106 euros).

Selon les éléments fournis par la direction générale des collectivités locales, le « coût » des communes nouvelles est supporté par l'écrêtement destiné à financer les mouvements internes de la DGF. Les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes sont assujetties à l'écrêtement. Cependant, cette minoration ne peut être supérieure à 3 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente retraitée des mouvements de la part compensation part salaires.

Enfin, votre rapporteur se félicite de la prorogation de trois mois du bénéfice par les communes nouvelles des mesures favorables en matière de dotation globale de fonctionnement, prévue à l'article 59 du projet de loi de finances pour 2017. Sont ainsi décalées respectivement au 30 octobre 2016 et au 1^{er} janvier 2017 les dates butoir pour l'adoption des délibérations concordantes des conseils municipaux et pour les arrêtés de création pris pour leur application.

*

* *

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 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Bruno Delsol, directeur général

M. François Pesneau, sous-directeur aux compétences et institutions locales

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

Mme Anne Baretaud, chef du Bureau des concours financiers de l'État

Association des Maires de France (AMF)

Mme Nathalie Brodin, responsable du service finances

M. Alexandre Huot, conseiller finances et intercommunalités

M. Assane Fall, conseiller finances

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Assemblée des communautés de France (AdCF)

M. Nicolas Portier, délégué général

Mme Claire Delpech, responsable finances et fiscalité

Mme Montaine Blonsard, chargée des relations avec le Parlement