

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 24

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

Rapporteurs spéciaux : MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE - LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	5
I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
II. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN 2013	7
A. LA MISSION « RCT » AU SEIN DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
1. <i>Le projet de budget s'inscrit dans une perspective triennale contraignante</i>	7
2. <i>La mission « RCT » ne représente qu'une partie minimale des concours de l'Etat aux collectivités territoriales</i>	8
3. <i>Le poids important et la diversité des prélèvements sur recettes</i>	9
B. LES CRÉDITS DE LA MISSION RCT	13
1. <i>Le gel des principales dotations</i>	15
2. <i>Des ajustements à la marge des trois premiers programmes</i>	17
a) Le programme 119 : Concours financiers aux communes et groupements de communes ...	17
b) Le programme 120 : Concours financiers aux départements	18
c) Le programme 121 : Concours financiers aux régions	18
3. <i>Les aides exceptionnelles et les crédits de la DGCL</i>	18
a) Les aides exceptionnelles.....	19
b) Les moyens et les résultats de la DGCL.....	20
III. LES ENJEUX DE LA PÉRÉQUATION	22
A. L'ÉTAT DES LIEUX DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE	22
B. LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE	24
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	26
• <i>ARTICLE 67 (Art. L. 1614-9, L. 2113-20, L. 2334-4, L. 2334-5, L. 2334-7, L. 2334-13, L. 2334-14-1, L. 2334-18-3, L. 2334-22-1, L. 2334-33, L. 2334-35, L. 2334-41, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 4332-8, L. 5211-30, L. 5211-32-1, L. 5211-33 et L. 5211-34 du code général des collectivités territoriales, art. 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale) Règles de répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales</i>	26
• <i>ARTICLE 68 (Art. L. 2336-2, L. 2336-3, L. 2336-5, L. 2336-6, L. 2531-13 et L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales) Modification des modalités de répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF)</i>	42
• <i>ARTICLE 69 (Art. L. 3335-1, L. 3335-2 et L. 4332-9 du code général des collectivités territoriales) Modalités de répartition des fonds nationaux de péréquation de la CVAE des départements et des régions et du fonds des DMTO des départements</i>	56

SECONDE PARTIE - LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	69
I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	69
II. ANALYSE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS	70
A. LE PROGRAMME 832 « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE »	70
1. <i>Seule une des quatre actions du programme est provisionnée</i>	70
2. <i>La dette de la Nouvelle-Calédonie</i>	71
B. LE PROGRAMME 833 « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES »	72
1. <i>Une hausse modérée des crédits relatifs aux avances des impositions locales</i>	72
2. <i>Une stabilisation de la compensation financière du RMI/RSA par la TIPP</i>	73
3. <i>Une dégradation des résultats de performance</i>	73
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	75
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	85
EXAMEN EN COMMISSION	87
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	103

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Avec un montant total de crédits de 2,6 milliards d'euros, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que **5,1 % de l'enveloppe normée** des concours de l'Etat et **2,6 % du total des transferts financiers** de l'Etat aux collectivités territoriales.

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

3. La plupart des **dotations retracées par la mission** se voient appliquer la règle du **gel en valeur**. Les règles d'indexation sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou sur celle de la formation brute de capital fixe (FBCF) sont en conséquence suspendues pour :

- les dotations de fonctionnement (dotation générale de décentralisation, dotation titres sécurisés) ;

- les dotations d'investissement (dotation de développement urbain, dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation globale d'équipement des départements).

Seuls échappent à cette règle la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux provinces de Nouvelle-Calédonie ainsi que les crédits destinés à compenser les charges de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française qui résultent d'un transfert de compétences.

4. Les articles rattachés à la mission concernent les **règles de répartition des dotations de l'État** aux collectivités territoriales et les **modalités de répartition des fonds de péréquation horizontale** au sein des **blocs communal** (Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)), **départemental et régional** (fonds nationaux de péréquation de la Contribution sur la valeur ajoutée (CVAE) et des Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)).

Au **10 octobre 2012**, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **84 % des réponses** étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

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

II. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN 2013

A. LA MISSION « RCT » AU SEIN DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le projet de budget s'inscrit dans une perspective triennale contraignante

La **première loi de programmation des finances publiques** pour les années **2009 à 2012**¹ avait retenu pour les concours de l'Etat aux collectivités territoriales – définis comme l'ensemble des prélèvements sur recettes (PSR) de l'Etat, de la dotation formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et des dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » – une évolution égale, chaque année et à périmètre constant, à **l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation**, annexée à la loi de finances.

La **loi de programmation des finances publiques** pour les années **2011 à 2014** a prévu la **stabilisation en valeur**, à périmètre constant, de l'ensemble précédent, duquel ont été exclus le FCTVA et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

Enfin, le projet de **loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017** prévoit une stabilisation de cette enveloppe, en valeur, pour l'année 2013, et sa diminution de 750 millions d'euros chaque année en 2014 et 2015.

Montant de l'enveloppe normée

(en milliards d'euros)

2012	2013	2014	2015
50,53	50,53	49,78	49,03

Source : *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (Art. 12)*

Au cours du débat sur ce projet de loi, le Gouvernement a déposé un amendement, rejeté par le Sénat, prévoyant de réviser ces orientations, afin de prendre en compte les impacts du « pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », qui se traduira par une diminution de 10 milliards d'euros de la dépense publique.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a également fixé, à périmètre constant, les plafonds des crédits de

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009.

paiement des missions du budget général de l'Etat, hors contribution du budget général au compte d'affectation spécial « Pensions ».

**Plafonds de crédits de paiement de la mission
« Relations avec les collectivités territoriales »¹**

(en millions d'euros)

LFI 2012 Format 2013	2013	2014	2015
2 560	2 610	2 570	2 560

Source : *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (Art. 10)*

Le **projet de loi de finances** propose en conséquence, dans le **respect de cette programmation triennale**, de fixer le montant des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, composant l'**enveloppe normée** (hors fonds de compensation de la TVA et prélèvements sur recettes issus de la réforme de la fiscalité directe locale²), au même niveau qu'en 2012, soit **50 531 millions d'euros**, et d'établir **les crédits de la mission RCT à 2 610 millions d'euros**.

Au sein de cette enveloppe, le PSR au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) progresse de 0,29 % tandis que l'ensemble des PSR – compris dans l'enveloppe – diminue de 0,02 % (-10 millions d'euros) et que la dotation globale de décentralisation (DGD) relative à la formation professionnelle est stable.

2. La mission « RCT » ne représente qu'une partie minime des concours de l'Etat aux collectivités territoriales

Avec un montant total de crédits de 2,6 milliards d'euros, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que **5,1 % de l'enveloppe normée** des concours de l'Etat et **2,6 % du total des transferts financiers** de l'Etat aux collectivités territoriales.

¹ Hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

² La loi de finances pour 2011 a exclu du périmètre de l'enveloppe normée le FCTVA et le produit des amendes. Sont également sorties de l'enveloppe la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, la dotation de garantie des versements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle et la dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés.

Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales dans le PLF pour 2013

(en AE en millions d'euros)

	LFI 2012	PLF 2013 (à périmètre constant)	Evolution
Total PSR compris dans l'enveloppe stabilisée	46 239	46 229	- 0,02 %
Mission RCT (hors crédits DGCL et TDIL*)	2 590	2 600	+ 0,39 %
DGD formation professionnelle	1 702	1 702	-
Enveloppe des concours de l'Etat stabilisée	50 531	50 531	-
Total PSR hors enveloppe	9 341	9 452	+ 1,19%
Concours de l'Etat y compris PSR hors enveloppe	59 871	59 983	+ 0,19%
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères	1 975	1 622	- 17,87%
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	10 285	9 805	- 4,67%
Produit des amendes	662	682	+ 3,02%
Total Transferts financiers de l'Etat hors fiscalité transférée et hors TDIL (*)	73 348	72 648	- 0,95%
Total Fiscalité transférée	27 296	27 424	+ 0,47%
Total Transferts financiers hors TDIL (*)	100 643	100 072	- 0,57%

* TDIL : Subventions pour travaux divers d'intérêt local.

Source : « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales » annexé au PLF pour 2013

3. Le poids important et la diversité des prélèvements sur recettes

Le projet annuel de performances de la mission RCT comporte une annexe spécialement consacrée aux prélèvements sur recettes (PSR) à destination des collectivités territoriales, qui constituent le premier levier de l'action de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.

Si l'on considère que les transferts financiers de l'Etat, hors fiscalité transférée et hors TDIL, s'élèvent en PLF pour 2013 à 72,648 milliards d'euros, les PSR – qui s'élèvent à 55,681 milliards d'euros – constituent plus de 76 % de cet ensemble.

Le tableau ci-dessous retrace la répartition des prélèvements sur recettes de l'Etat par type de collectivités bénéficiaires.

Répartition des prélèvements sur recettes de l'Etat par type de collectivités bénéficiaires

(en millions d'euros - crédits ouverts en LFI)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Communes et groupements								
Dotation globale de fonctionnement	21 199,74	21 787,30	22 328,54	22 925,04	23 301,92	23 580,00	23 681,00	23 684,00
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	164,56	135,70	88,19	5,60	37,50	28,00	26,00	24,00
Dotation élu local	48,72	60,54	62,06	63,35	64,62	65,00	65,00	65,00
Compensations d'exonération	-	-	2 513,72	1 984,52	1 960,05	2 036,00	2 267,67	2 190,03
Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	560,00	620,00	680,00	650,00	670,00	610,00	(2)	
Total communes et groupements	21 973,01	22 603,55	25 672,51	24 972,91	25 261,97	26 319,00	26 039,67	25 963,03
Départements								
Dotation globale de fonctionnement	11 001,34	11 457,91	11 745,14	12 016,71	12 121,88	12 188,00	12 254,00	12 251,00
Dotation départementale d'équipement des collèges	-	-	-	326,32	326,32	326,32	326,32	326,32
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	-	-	-	2,47	2,65	2,69	2,69	2,69
Compensations d'exonération	-	-	1 146,26	1 027,54	988,84	921,50	901,88	832,58
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	-	100,00	500,00	500,00	500,00	500,00	500,00	500,00
Produit des amendes des radars automatiques	-	-	-	30,00	30,00	30,00	(2)	
Total départements	11 001,34	11 457,91	12 245,14	13 873,04	13 439,69	13 468,50	13 984,88	13 912,58
Régions								
Dotation globale de fonctionnement	4 940,30	5 075,27	5 202,50	5 310,78	5 416,06	5 449,00	5 449,00	5 448,00
Dotations régionale d'équipement scolaire	-	-	-	661,84	661,84	661,84	661,84	661,84
Compensations d'exonération	-	-	242,14	220,41	199,53	197,00	177,45	163,79
Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	(1)						(2)	
Total régions	4 940,30	5 075,27	5 444,64	6 193,03	6 277,43	6 307,84	6 288,29	6 273,63

Source : réponses au questionnaire budgétaire

(1) Pour mémoire, la Région Ile de France et le STIF bénéficient d'une partie du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques.

(2) Affecté au CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (Programme 754).

Les évolutions des dotations versées en prélèvement sur recettes sont retracées dans le tableau ci-dessous. La DCRTP est stabilisée, tandis que la dotation de garantie des FDPTP est ajustée à la hausse pour régulariser des erreurs de recensement. La dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés diminue, conformément à ce que prévoyait la loi n° 2011-900 de finances rectificative pour 2011.

Evolution des PSR hors enveloppe normée

(AE en millions d'euros)

	LFI 2012 (format 2012)	PLF 2013 (périmètre constant)	Évolution	Mesures de périmètre	PLF 2013 (périmètre courant)
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	3 368	3 368	-	-	3 368
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	425	430	+ 1 %	-	430
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	40	27	- 33%	-	27
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 507	5 627	+ 2 %	-	5 627
Produit des amendes de police (part reversée aux collectivités territoriales)	662	682	+ 3 %	-	682

Source : « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances

S'agissant du FCTVA, vos rapporteurs spéciaux prennent acte de son augmentation (+ 2 %), après trois années consécutives de baisse : le montant exécuté a ainsi diminué de 1 % en 2010 et de 11 % en 2011, hors plan de relance, tandis que la LFI pour 2012 prévoyait sa baisse à hauteur de 9 %. Ils y voient le signe d'une reprise des investissements locaux, même s'il faut souligner que son montant prévisionnel (5 627 millions d'euros) permet tout juste de dépasser le montant exécuté en 2008 (5 555 millions d'euros).

A cet égard, ils observent la complexité induite par le mécanisme de versement anticipé du FCTVA¹ quant à la coexistence de différents régimes d'attributions, variables selon les types de collectivités et selon l'engagement qu'elles ont ou non pris d'accroître leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne de celles constatées dans leurs comptes des exercices antérieurs.

¹ Système créé par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 et prolongé par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Coexistent ainsi :

- des collectivités percevant le FCTVA l'année même de réalisation de la dépense : communautés de communes (CC) et d'agglomération (CA), ainsi que les communes nouvelles (issues de la fusion de deux entités communales). Elles représentent 11 % des attributions du FCTVA.
- des collectivités percevant le FCTVA l'année suivant la réalisation de la dépense : les collectivités (autres que les CC et CA) qui se sont engagées en 2009 et 2010 à accroître leurs dépenses d'investissement dans le cadre du dispositif de versement accéléré du FCTVA au titre du plan de relance pour l'économie et qui ont respecté leur engagement, ainsi que les communes membres d'EPCI qui appliquent la mise en commun de la dotation globale de fonctionnement. Elles représentent 69 % des attributions du FCTVA.
- des collectivités percevant le FCTVA deux années après la réalisation de la dépense, conformément au droit commun prévu à l'article L. 1615-6 du CGCT. Elles représentent 20 % des attributions du FCTVA.

Le tableau suivant précise la répartition des 57 490 bénéficiaires du fonds en fonction des règles d'attributions de la dotation du FCTVA, hors les 191 communautés d'agglomération et 2 387 communautés de communes dont les attributions du FCTVA sont calculées l'année même de la dépense à partir d'états déclaratifs semestriels.

Répartition des bénéficiaires du FCTVA en fonction du délai applicable à leurs attributions de dotation

Bénéficiaire	(n-2)	(n-1)	Total
Communes	18 679	17 998	36 677
Départements	9	91	100
Régions	3	23	26
Syndicats sans fiscalité propre	11 830	1 956	13 786
Groupements à fiscalité propre	9	12	21
CCAS / CIAS	4 902	451	5 353
Centres de gestion	70	25	95
SDIS	32	64	96
Caisses des Ecoles	767	54	821
Autres	506	9	515
Total	36 807	20 683	57 490

Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. LES CRÉDITS DE LA MISSION RCT

La présente mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupe à la fois les **concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales qui sont inscrits en dotations budgétaires** et les **moyens de la direction générale des collectivités locales (DGCL)**, soit au total 2,621 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,610 milliards d'euros en crédits de paiement selon le projet de loi de finances pour 2013.

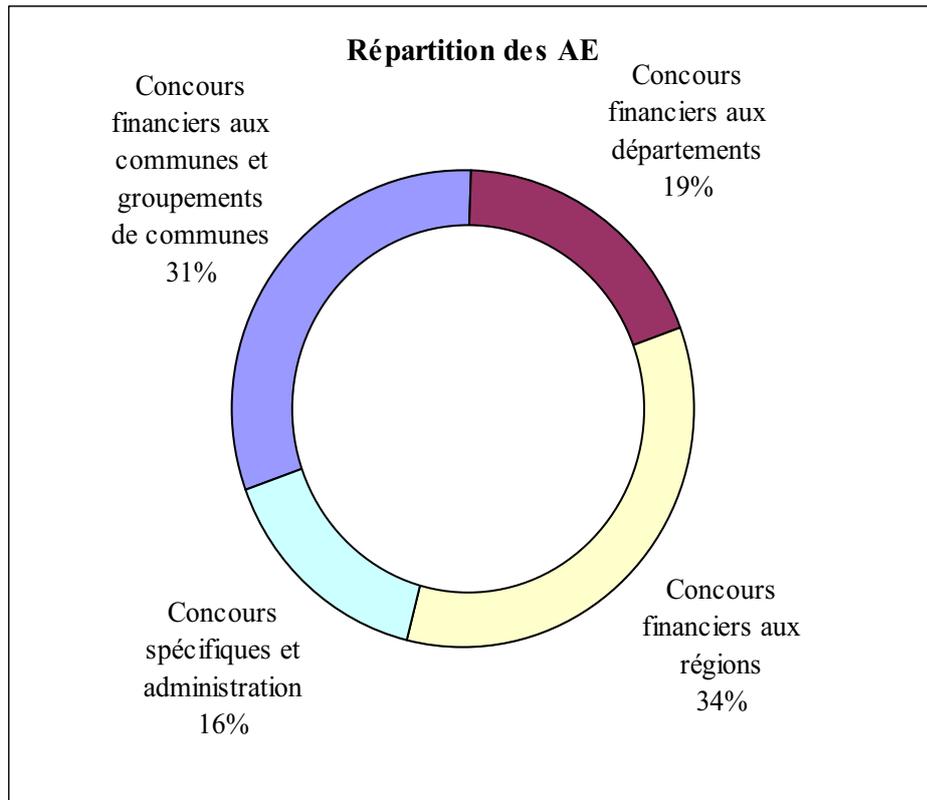
Elle est constituée de **quatre programmes** :

- le **programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »** (782 millions d'euros en CP et 815 millions en AE) regroupe les crédits attribués aux communes et à leurs groupements en vue de compenser une partie des charges transférées à ces collectivités, de soutenir l'investissement local et de renforcer la péréquation. A ce titre, il porte les dotations suivantes : dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation forfaitaire titres sécurisés, dotation régisseurs de police municipale, dotation de développement urbain (DDU) et dotation générale de décentralisation (attribuée aux communes) ;

- le **programme 120 « Concours financiers aux départements »** (493 millions d'euros en CP et en AE) se compose de deux dotations : dotation générale de décentralisation (attribuée aux départements) et dotation globale d'équipement (DGE) des départements ;

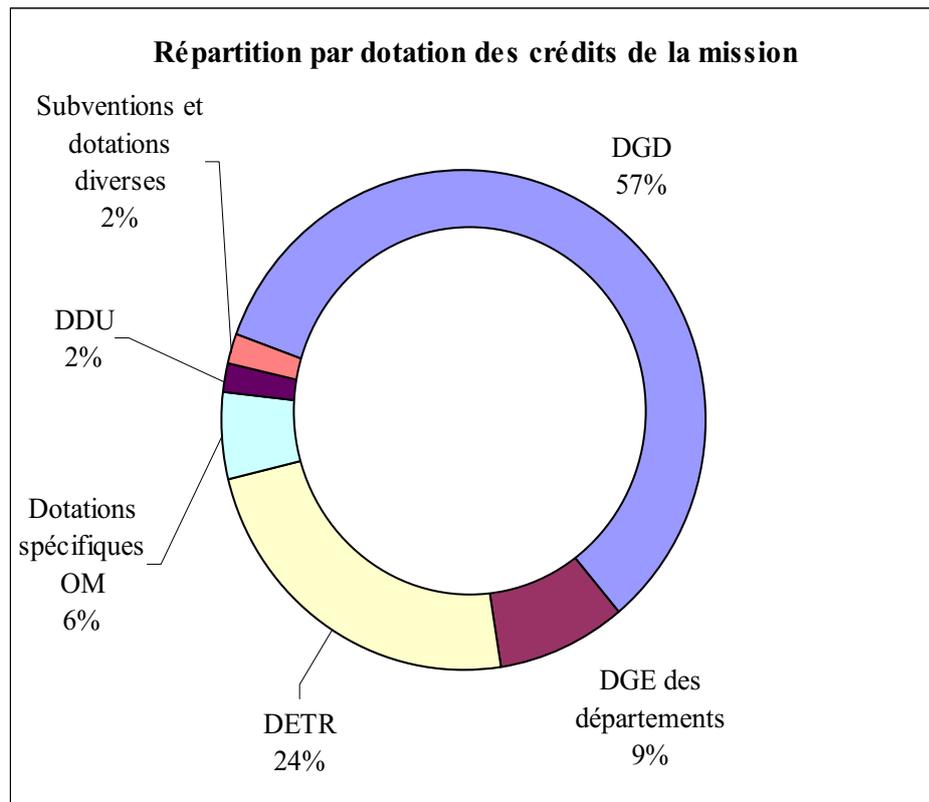
- le **programme 121 « Concours financiers aux régions »** (905 millions d'euros en CP et en AE) comprend une seule dotation : la dotation générale de décentralisation (attribuée aux régions) ;

- le **programme 122 « Concours spécifiques et administration »** (430 millions d'euros en CP en **nette augmentation** et 408 millions en AE) regroupe, d'une part les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et, d'autre part, les moyens servant à l'administration des programmes de la mission, ainsi que des crédits au titre de compétences transférées concomitamment à plusieurs niveaux de collectivités. Ce même programme porte enfin les dotations outre-mer.



Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF – Commission des finances*

La dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation globale d'équipement (DGE) des départements constituent à elles seules 90 % des crédits de la mission. **Les dotations de fonctionnement** (la DGD représente à elle seule 57 % des crédits) **sont prépondérantes**. Les dotations d'investissements (DETR, DGE des départements et DDU pour l'essentiel) représentent environ un tiers des crédits.



Source : *Projet annuel de performances annexé au PLF – Commission des finances*

1. Le gel des principales dotations

Le gel prévu en 2013 concerne les dotations comprises dans « l'enveloppe normée », mais pas le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), ni les dotations liées à la réforme de la taxe professionnelle et les amendes de police, qui sont hors périmètre de l'enveloppe.

La **plupart des dotations** retracées par la mission RCT se voient donc appliquer cette règle du **gel en valeur**.

Les dotations gelées en 2013

Programme	Dotations	Montant
Programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »	Dotations forfaitaires « titres sécurisés »(*)	18,128 millions (AE = CP)
	Dotations de développement urbain (DDU)	50 millions (AE) 55 millions (CP)
	Dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)	616 millions (AE) 578 millions (CP)
	Dotations régisseurs de police municipale	0,5 million (AE = CP)
	Dotations générales de décentralisation	130,2 millions (AE=CP)
Programme 120 « Concours financiers aux départements »	Dotations globales d'équipement des départements	224,455 millions (AE = CP)
	Dotations générales de décentralisation	268,8 millions (AE = CP)
Programme 121 « Concours financiers aux régions »	Dotations générales de décentralisation	905,5 millions (AE = CP)
Programme 122 « Concours spécifiques et administration »	Dotations générales de décentralisation	221,2 millions (AE = CP)

Source : Commission des finances à partir des documents budgétaires

(*) Le montant unitaire de l'indemnisation des communes équipées de stations a été gelé à 5 030 euros depuis 2011.

Les **dotations à destination des collectivités d'outre-mer** qui sont inscrites depuis 2009 sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration » bénéficient d'un **régime particulier**.

Le montant total de ces dotations atteint 153 042 358 euros, en **très nette progression (+ 39 %)** après la quasi stagnation enregistrée en 2012 (+ 1 %).

Cette augmentation est imputable en grande partie à la **dotations globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie** abondée de **41,3 millions d'euros** en 2012 au titre des **dépenses de transfert de divers services et établissements publics** (transferts de l'Agence de développement de la culture kanak et du centre de documentation pédagogique et du service des phares et balises, dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'enseignement général et agricole du second degré).

Les dotations outre-mer répondent, par ailleurs, à des **règles d'indexation spécifiques** et échappent, de ce fait, à la règle du gel en valeur. Le taux d'évolution de chacune d'entre elles pour 2013 est précisé par le tableau suivant :

Evolution des dotations outre-mer

(AE en milliers d'euros et en %)

Dotation	Montant	Evolution
Dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie	82 748	+ 0,1 %
Dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés	46 674*	+ 1 100 %
Dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie	12 203	- 3,5 %
Dotation globale de compensation de la Polynésie française	959	+ 113 %
Dotation de construction d'équipements des établissements scolaires à Mayotte	10 457	-2,1 %

Source : projet annuel de performances pour 2013

* Progression liée aux transferts de l'État (cf. supra).

2. Des ajustements à la marge des trois premiers programmes

a) Le programme 119 : Concours financiers aux communes et groupements de communes

Le programme 119 comporte deux actions, qui représentent 31 % des autorisations d'engagement de la mission – soit 814,5 millions d'euros –, en très légère baisse par rapport à l'an dernier (-0,09 %).

L'action 01 de ce programme, « Soutien aux projets des communes et groupements de communes », regroupe les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux, de la dotation « régisseurs de police municipale », de la dotation forfaitaire titres sécurisés et de la dotation de développement urbain. Ces crédits représentent 84 % des autorisations d'engagement du programme, soit 684,3 millions d'euros.

Ces dotations sont reconduites au niveau de l'an dernier, à l'exception de la dotation forfaitaire titres sécurisés, en légère diminution (- 734 380 euros), dont l'objet est d'indemniser les communes ayant sollicité l'installation de nouvelles stations pour satisfaire une forte demande de passeports biométriques. Le montant unitaire est gelé à 5 030 euros par station, mais le montant global diminue, pour tenir compte du rythme de déploiement des stations. Les crédits pour 2013 (18,1 millions en AE et CP) restent légèrement supérieurs à l'exécution constatée en 2011 (17,7 millions).

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

Cette complexité peut paraître d'autant plus excessive au vu des sommes en jeu : 50 millions d'euros pour la DDU, à rapporter aux 1 490 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine, également consacrée au soutien de communes urbaines en difficulté.

Les crédits de l'action 02, « Dotation générale de décentralisation », retracent la compensation par l'état de certaines charges et des concours particuliers (financement des services communaux d'hygiène et de santé, compensation au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme ou au titre de l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris notamment).

Ces crédits s'élèvent à 130,2 millions d'euros en autorisations d'engagement, **soit un montant identique à celui de l'an passé, le projet de loi de finances reconduisant la non indexation de la DGD.**

b) Le programme 120 : Concours financiers aux départements

Le programme 120 comporte deux actions, qui représentent 18,8 % des autorisations d'engagement de la mission – soit 493,2 millions d'euros –, en très légère hausse par rapport à l'an dernier (+ 0,07 %).

L'action 01 de ce programme, « Aides à l'équipement des départements », comprend la dotation d'équipement des départements (DGE). Ses crédits (224,5 millions d'euros) sont reconduits au même montant que l'an dernier.

Les crédits de l'action 02, « Dotation générale de décentralisation », s'élèvent à 268,8 millions d'euros, en hausse de 356 809 euros. Cette augmentation, malgré le gel de la DGD, s'explique par **l'ajustement de la dotation globale de compensation (DGC) allouée à Saint-Martin**, qui vise à compenser une partie des charges transférées à cette collectivité. En l'occurrence, il s'agit principalement d'ajuster la compensation du RSA et du transfert des services en charge du logement social et de l'habitat insalubre.

c) Le programme 121 : Concours financiers aux régions

Enfin, le programme 121, qui représente 35,4 % des autorisations d'engagement de la mission, ne compte qu'une seule action, « Dotation générale de décentralisation ».

Son montant augmente de 13 178 euros, afin de corriger des **erreurs de bénéficiaires dans la compensation allouée au titre du transfert des parcs d'équipement**, au profit des régions d'outre-mer.

3. Les aides exceptionnelles et les crédits de la DGCL

Le programme 122 comprend enfin deux actions, qui ne représentent que 8,3 % du total des crédits (soit 33,8 millions d'euros en AE), et qui sont les seules à ne pas résulter directement de dispositions législatives d'indexation, laissant donc une relative marge de manœuvre au responsable de programme.

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

a) Les aides exceptionnelles

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

Ces crédits sont en **nette progression** en 2013, de **41 % en AE** et de **250 % en CP**. Cette augmentation résulte :

- d'une part, de **subventions exceptionnelles** d'un montant de **21,9 millions d'euros en CP** pour la **réparation des dégâts causés par les calamités publiques**, qui permettront notamment de couvrir les engagements de l'Etat pour des **événements antérieurs** à l'année 2012 ;
- d'autre part, d'une **subvention exceptionnelle** au profit de **communes concernées par les restructurations Défense** pour **10 millions d'euros** en AE et en CP¹.

Vos rapporteurs spéciaux **constatent la nécessité** de l'ouverture d'une **subvention exceptionnelle pour calamités publiques**. Celle-ci s'explique par la différence entre le volume des engagements réels restant à couvrir en 2011 évalué à 48,6 millions d'euros² et la consommation des crédits établie à ce titre à 10,5 millions d'euros en AE et à 22,46 millions d'euros en CP.

Le montant de la subvention consacrée aux **communes concernées par les restructurations en matière de défense** est, quant à lui, fixé à **10 millions d'euros** en AE et en CP comme les deux années précédentes, alors que **seul un tiers des crédits votés avait été consommé** fin 2011 (8,3 millions d'euros de crédits sur une enveloppe globale de 25 millions d'euros).

Vos rapporteurs spéciaux ont interrogé les services de la DGCL au sujet de l'inscription d'un tel montant de crédits pour 2013. Celui-ci serait motivé, d'une part, par l'éventualité d'une non reconduction de ces crédits en 2014 et 2015 en raison de la perspective programmée d'une baisse des concours financiers aux collectivités territoriales et, d'autre part, par la possibilité que des villes de moyenne importance deviennent éligibles au dispositif avant la fin de l'année 2013³.

Le tableau suivant présente, par type de subvention, les montants retenus par le projet annuel de performances pour 2013.

¹ Un article additionnel, rattaché à la mission Outre-mer, a été adopté à l'Assemblée nationale et prévoit d'étendre aux communes de Polynésie française et de Nouvelle Calédonie le bénéfice du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées (FSCT) évoqué ci-dessus.

² Source : Rapport annuel de performances pour 2011

³ Il existerait 40 demandes de communes en 2012 selon la réponse au questionnaire budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales ».

Les concours exceptionnels

(en euros)

	2011 (Consommation)	2012 (PLF)	2013 (Crédits demandés)
Subventions aux communes minières	390 708 (AE=CP)	320 000 (AE=CP)	100 000 (AE=CP)
Subventions aux communes en difficultés financières	1 540 000 (AE=CP)	2 700 000(*) (AE=CP)	2 000 000 (AE=CP)
Subventions exceptionnelles pour réparation des dégâts causés par les calamités publiques	10 577 913 (AE) 22 456 342 (CP)	0	21 900 000 (CP)
Aide aux regroupements	22 273 (AE) 0 (CP)		
Sécurisation de bâtiments de la communauté juive	212 992 (AE) 896 650 (CP)		
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	3 785 000 (AE=CP)	0	10 000 000 (AE=CP)
Autres subventions	70 000 (AE) 0 (CP)		

(*) Dont 700 000 euros pour la participation de l'État à la lutte contre la pollution provoquée par les algues vertes.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

b) Les moyens et les résultats de la DGCL

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

Les **moyens de fonctionnement courant** sont **en baisse** par rapport au projet de loi de finances pour 2012, et s'établissent à 810 000 euros (- **15 % en CP et en AE**). Cette diminution est liée notamment à la réduction de dépenses de communication ou de fournitures et à la dématérialisation de certaines études de la DGCL.

Les **crédits d'investissement**, fixés à **1 900 000 euros**, enregistrent une **hausse importante de 110 %** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette hausse est due à **l'avancement des projets informatiques** de la DGCL (projet ACTES) et à l'existence en 2012 d'un report de crédits non consommés d'année en année qui justifie la relative faiblesse du montant des crédits demandés (900 000 euros).

Comme ils l'avaient fait l'an passé, vos rapporteurs spéciaux notent par ailleurs que les **indicateurs de performance** mesurant l'efficacité des services rendus par l'administration en charge des relations avec les collectivités territoriales permettent d'appréhender les **difficultés rencontrées depuis 2010** et la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale.

Ainsi, la mesure du nombre, du montant moyen et du volume des **rectifications opérées en cours d'année sur les dotations**¹ révèle, entre 2009 et 2010, une baisse très nette du nombre des rectifications (de 1 015 à 22), mais une **augmentation très forte du montant moyen** de ces rectifications (de 8 263 euros à 127 492 euros). Entre 2010 et 2011, le nombre de rectifications est à nouveau **orienté à la hausse** (117 rectifications) **pour un volume financier moins élevé** cependant (montant moyen de 5 450 euros), ce qui constitue un **élément de satisfaction**.

En ce qui concerne les **dates de communication des dotations**, l'objectif de mise en ligne de la **part forfaitaire** de la DGF avant le 15 février a pu être respecté en 2010. En revanche, un **net dérapage est intervenu en 2011** puisque la mise en ligne est intervenue en avril.

La difficile **prise en compte des conséquences de la suppression de la taxe professionnelle**² a conduit à repousser au 1^{er} mars la date limite de communication de la part forfaitaire de la DGF en 2012.

Des difficultés identiques ont été constatées pour l'objectif de mise en ligne de la **part péréquation** de la DGF.

Pour 2013, l'objectif de mise en ligne sera à nouveau fixé **au 15 février** pour la part forfaitaire et **au 20 mars** pour la part péréquation **en raison d'une moindre complexité attendue pour le calcul des dotations**.

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

² Selon la réponse au questionnaire budgétaire, les retards s'expliquent par la prise en compte, pour la première fois en 2012, des attributions de compensation dans le calcul des potentiels financiers des communes.

III. LES ENJEUX DE LA PÉRÉQUATION

A. L'ÉTAT DES LIEUX DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

La péréquation consiste à atténuer les disparités de situations entre les collectivités locales. Cet objectif, à valeur constitutionnelle depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, a fait l'objet d'un effort soutenu sur la dernière décennie et les dotations de péréquation représentent, à chaque niveau de collectivités, une part croissante au sein des dotations de l'Etat, comme le montre le tableau ci-dessous.

On observe notamment que la part relative de la péréquation verticale dans la DGF est relativement forte au niveau communal, moyenne au niveau départemental et très limitée au niveau régional.

Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale

(en pourcentage de la DGF de chaque niveau)

	2010 (réalisation)	2011 (réalisation)	2012 (prévision actualisée)	2013 (prévision)	2015 (cible)
Au niveau communal	23,2 %	23,9 %	23,5 %	24,0 %	25,0 %
Au niveau départemental	11,0 %	11,3 %	11,1 %	11,4 %	11,5 %
Au niveau régional	3,25 %	3,4 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %

Source : « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances
Au niveau communal sont comptabilisées la DNP, la DSU, la DSR et la dotation d'intercommunalité ; au niveau départemental sont comptabilisées la DPU et la DFM ; au niveau régional est comptabilisée la dotation de péréquation.

Au niveau communal, pour la première fois, en 2012, la DGF n'a pas progressé. Toutefois, en son sein, la DSU et la DSR ont pu augmenter respectivement de 60 millions d'euros et 39 millions d'euros, grâce notamment à l'écrêtement du complément de garantie des communes et des parts compensation des communes et des EPCI. En 2013, la même logique prévaut : **la DGF est – pratiquement – gelée mais la DSU, la DSR et la DNP progressent**, respectivement de 120,78 et 10 millions d'euros.

Evolution des dotations de péréquation communale (DSU, DSR, DNP)

(en millions d'euros et évolution annuelle)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	PLF 2013
DSU	759,6	879,6	999,6	1093,7	1163,7	1234,0	1310,7	1370,7	+ 120
	-	+ 15,8 %	+ 13,6 %	+ 9,4 %	+ 6,4 %	+ 6,0 %	+ 6,2 %	+ 4,6 %	-
DSR	503,0	572,0	650,0	711,2	756,7	802,3	852,3	891,3	+ 78
	-	+ 13,7 %	+ 13,6 %	+ 9,4 %	+ 6,4 %	+ 6,0 %	+ 6,2 %	+ 4,6 %	-
DNP	631,6	652,4	661,6	687,0	699,8	712,7	755,4	764,1	+10
	-	+ 3,3 %	+ 1,4 %	+ 3,8 %	+ 1,9 %	+ 1,8 %	+ 6,0 %	+ 1,2 %	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire ; commission des finances

Entre 2005 et 2012, la DSU, la DSR et la DNP ont respectivement augmenté de 80 %, de 77 % et de 21 %.

On peut noter que les hausses de la DSU et de la DSR en 2013 sont particulièrement concentrées sur les dispositifs « cible » de chacune de ces dotations, qui augmentent respectivement de 90 millions d'euros (75 % de la hausse) et de 39 millions d'euros (50 % de la hausse).

Au niveau départemental, on observe que la péréquation verticale continue à augmenter, mais à un rythme beaucoup plus bas que par le passé. La somme des montants de la DPU et de la DFM progressaient ainsi de plus de 10 % en 2006, de 7 % en 2008, de 1 % en 2010 mais plus que de 0,7 % en 2012.

Evolution des dotations de péréquation départementales

(en millions d'euros et évolution annuelle)

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

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

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

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

Entre 2005 et 2012, la DPU et la DFM ont respectivement augmenté de 41 % et de 38 %.

Source : réponses au questionnaire budgétaire ; commission des finances

Dans le cas des départements également, la progression des dotations de péréquation s'est effectuée récemment en contrepartie d'une indexation moins favorable de la dotation de compensation des départements (la troisième part de la DGF des départements au-delà de la part forfaitaire et de la part péréquatrice) et de la dotation de base.

Au niveau régional, la part de la DGF consacrée à la péréquation reste très limitée, autour de 3,5 %.

Evolution de la dotation de péréquation des régions

(en millions d'euros et évolution annuelle)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
75,7	95,9	114,55	132,6	152	170,7	177	183,3	183,3	+ 10
-	+ 26,7 %	+ 19,4 %	+ 15,8 %	+ 14,6 %	+ 12,3 %	+ 3,7 %	+ 3,6 %	-	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire ; commission des finances

Entre 2004 et 2013, la dotation de péréquation des régions a augmenté de 142 %.

Au total, en 2013, la péréquation verticale augmente donc de 238 millions d'euros. **La moitié de cette hausse sera financée par des compensations à l'intérieur de la DGF. La deuxième moitié sera financée par minoration des variables d'ajustement des concours financiers de l'Etat, à l'intérieur de l'enveloppe normée.**

Cette augmentation de la péréquation verticale ayant lieu dans le cadre d'une enveloppe stable, elle signifie donc, en fait, une augmentation de la péréquation horizontale.

Aux dotations de péréquation « classiques », s'ajoutent certains concours de l'Etat aux collectivités territoriales qui intègrent une dimension péréquatrice. C'est le cas des dotations déconcentrées de l'Etat, telle la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), d'un montant de 616 millions d'euros, ou de la dotation de développement urbain (DDU), dotée de 50 millions d'euros, qui sont réparties selon des critères prenant en compte des éléments de redistribution.

B. LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE

Depuis 1991, les formes de péréquation traditionnelles, qualifiées de « verticales », consistant en l'attribution par l'Etat de dotations spécifiques aux collectivités territoriales les plus défavorisées ont été progressivement complétées par un autre mode de redistribution, dit « horizontal », entre collectivités. Il s'agit en effet d'opérer un prélèvement sur les ressources de certaines collectivités territoriales plus favorisées afin de le redistribuer aux collectivités qui le sont moins.

La péréquation horizontale ne comprenait jusque récemment que deux mécanismes : le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), qui représente 189 millions d'euros en 2011, et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) qui atteignaient 918,24 millions d'euros en 2009.

La réforme des finances locales et la suppression de la taxe professionnelle, ont conduit à mettre en œuvre de nouveaux instruments de péréquation horizontale,

pour contrebalancer la territorialisation des nouvelles impositions économiques (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, CVAE).

En conséquence, les lois de finances pour 2010 et 2011 ont mis en place des **fonds (régional et départemental) de péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** et un **fonds de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** perçus par les départements.

Le Fonds de péréquation des DMTO a été réparti pour la première fois en 2011, pour un montant brut de 440 millions d'euros, puis en 2012 pour un montant réparti après mise en réserve de 459 millions. Le PLF pour 2013 introduit une garantie de sortie pour les départements cessant d'être éligible à un reversement du fonds (voir *infra* le commentaire de l'article 69, rattaché à la mission RCT).

Les fonds de péréquation de la CVAE devraient être répartis pour la première fois cette année, pour des montants estimés à 26 millions pour le fonds régional et à 50 millions pour le fonds départemental. Le projet de loi de finances prévoit également des changements importants dans le fonctionnement de ces fonds, tant en ce qui concerne le prélèvement que le reversement (voir *infra* le commentaire de l'article 69, rattaché à la mission RCT).

Le projet de loi de finances pour 2012 portait également la création du **Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)** et son articulation avec le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) ainsi que le prévoyait l'article 125 de la loi de finances initiale pour 2011.

Ce fonds a ainsi redistribué entre communes et EPCI 150 millions d'euros en 2012 et devrait atteindre 360 millions cette année. Le projet de loi de finances prévoit l'introduction d'un critère de revenu par habitant pour le calcul du prélèvement ainsi que le relèvement du plafonnement du prélèvement (voir *infra* le commentaire de l'article 68, rattaché à la mission RCT).

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 67

(Art. L. 1614-9, L. 2113-20, L. 2334-4, L. 2334-5, L. 2334-7, L. 2334-13, L. 2334-14-1, L. 2334-18-3, L. 2334-22-1, L. 2334-33, L. 2334-35, L. 2334-41, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 4332-8, L. 5211-30, L. 5211-32-1, L. 5211-33 et L. 5211-34 du code général des collectivités territoriales, art. 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale)

Règles de répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales

Commentaire : le présent article fixe, dans le cadre du gel en valeur de l'enveloppe normée, l'évolution des dotations de péréquation verticale des communes, départements et régions. Il adapte également les modalités de calcul et de répartition des dotations aux conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale et de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

I. LES DISPOSITIFS PROPOSÉS

A. LA FUSION DES DEUX CONCOURS PARTICULIERS AU SEIN DE LA DGD VERSÉS AUX COMMUNES ET À LEURS GROUPEMENTS AU TITRE DE LEUR COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'URBANISME

Pour la **compensation des transferts de compétence dans le domaine de l'urbanisme**, les textes en vigueur¹ conduisent à distinguer **deux concours particuliers** au sein de la dotation générale de décentralisation (**DGD**) attribuée aux communes et à leurs groupements :

- la DGD relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des documents d'urbanisme, dite **DGD « Doc Urba »** dont les crédits, soit **18,4 millions d'euros**, sont répartis entre les communes et les groupements de communes qui réalisent des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale et schémas de secteurs, plans locaux d'urbanisme, cartes communales). La compensation financière de l'Etat vise à couvrir les dépenses nouvelles entraînées par les études et par l'établissement des documents d'urbanisme ;

- la DGD pour la compensation des charges résultant des contrats **d'assurance**, conclus par les communes, contre les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol, dite **DGD « ASPC »**, d'un montant de **4,9 millions d'euros**.

¹ Code général des collectivités territoriales (CGCT) et article 17 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Le 1° du présent article modifie l'article L. 1614-9 du CGCT afin d'organiser la **fusion entre ces deux concours de la DGD**, tous deux liés à la compétence transférée aux communes et à leurs groupements en matière d'urbanisme, et d'aligner les modalités de répartition du concours fusionné (dont le montant sera de 23,3 millions d'euros pour 2013) sur celles prévues jusqu'alors pour la seule DGD « documents d'urbanisme ».

L'objectif de cette fusion est de simplifier les modalités actuelles de répartition et d'optimiser l'utilisation de ces crédits pour soutenir les collectivités dans la rénovation et la modernisation de leurs documents d'urbanisme.

B. DES AJUSTEMENTS TECHNIQUES DES MODALITÉS DE CALCUL DU POTENTIEL FISCAL DES COMMUNES ET DE L'EFFORT FISCAL

1. Le potentiel fiscal

En 2012, le calcul des potentiels fiscal et financier des communes a intégré pour la première fois la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par un nouveau panier de ressources fiscales.

Le 3° du présent article propose de corriger sur trois points la définition du potentiel fiscal figurant à l'article L. 2334-4 du CGCT et résultant de la loi de finances pour 2012 (loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011).

a) Un doublon dans la prise en compte du produit potentiel de CFE

Dans le cas des **communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU)** ou gérant une zone d'activités économiques, le potentiel fiscal, tel que défini pour la généralité des communes, est majoré de l'attribution de compensation perçue, calculée comme la différence entre :

- la somme des attributions de compensation de l'ensemble des communes membres du groupement ;

- et la somme des produits perçus par le groupement au titre de la CVAE, des IFER, de la taxe additionnelle à la TFNB, de la Tascom et des produits déterminés par l'application aux bases intercommunales des taux moyens d'imposition à la CFE et à la taxe d'habitation.

Pour ces communes, le produit de CFE qui est intégralement perçue par l'EPCI, est donc intégré indirectement au potentiel fiscal.

Cette particularité n'est cependant pas prise en compte par la rédaction actuelle de l'article L. 2334-4 du CGCT dans la définition commune du potentiel fiscal et elle pourrait conduire à calculer deux fois un produit potentiel de CFE communale pour ces communes.

La modification proposée consiste donc à écarter le risque de double prise en compte du produit de CFE.

b) Deux précisions sur le prélèvement sur le produit des jeux

Dans sa rédaction actuelle, le 4° du I de l'article L. 2334-4 du CGCT intègre, dans le calcul du potentiel fiscal des communes, « *la somme des produits perçus par la commune au titre du prélèvement sur le produit des jeux prévu aux articles L. 2333-54 à L. 2333-57 du présent code, de la surtaxe sur les eaux minérales prévue à l'article 1582 du code général des impôts et de la redevance des mines prévue à l'article 1519 du même code* ».

Or l'article L. 2333-57 vise les **recettes supplémentaires** dégagées au profit des casinos par l'application du nouveau barème prévu à l'article L. 2333-56 (et institué en 1955) qui sont **consacrées, à concurrence de 50 % de leur montant, à des travaux d'investissement**¹ destinés à l'amélioration de l'équipement touristique dans les conditions fixées par décret.

Il s'agit donc d'une recette distincte des prélèvements sur le produit brut des jeux dans les casinos, dont l'affectation est libre, et dont l'intégration dans le potentiel fiscal n'est pas remise en cause.

Le présent article propose donc de **supprimer la référence** à l'article L. 2333-57.

Par ailleurs, il **ajoute au calcul du potentiel fiscal de la commune** les montants des **prélèvements sur le produit des jeux perçus par l'EPCI** qui ne sont pas pris en compte dans les produits fiscaux par la rédaction en vigueur. Or, il s'agit bien là d'une ressource propre au territoire et non affectée, qui doit donc être imputée dans le potentiel fiscal et financier des communes membres, au prorata de leur population.

c) La suppression de dispositions caduques concernant les mécanismes conventionnels de péréquation

Le présent article prévoit, enfin, aux c) et d) du 3°, la suppression de dispositions transitoires pour la détermination du potentiel fiscal des communes membres d'EPCI à fiscalité additionnelle qui faisaient application de mécanismes conventionnels de péréquation financière dégressive, lorsque ces EPCI sont devenus des EPCI à FPU.

2. L'effort fiscal

Les modifications proposées concernent également la définition de l'effort fiscal des communes, régi par l'article L. 2334-5 du CGCT.

L'effort fiscal est le rapport entre le produit des impôts ménages d'une commune et la fraction correspondante de son potentiel fiscal.

¹ « *Lesdits travaux sont [...] effectués dans la commune où est exploité le casino bénéficiaire de l'application du nouveau barème. Ils peuvent être affectés, en tout ou partie, à l'équipement du casino, de ses annexes et de ses abords, après accord entre le concessionnaire des jeux et le conseil municipal.* »

Le 4° du présent article tend à préciser, pour les **communes appartenant à un EPCI à FPU**, les **modalités de calcul du dénominateur** de ce critère qui permet d'apprécier la pression fiscale exercée par une commune sur les ménages. Il convient, en effet, d'établir une distinction entre les trois taxes relevant exclusivement de la commune (TH, TFPB, TFNB) et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties qui peut être partagée entre commune et EPCI.

Troisième alinéa de l'article L. 2334-5 du CGCT

Texte en vigueur	Texte proposé
« - d'autre part, la fraction de son potentiel fiscal défini à l'article L. 2334-4 relative à la taxe d'habitation , la taxe foncière sur les propriétés bâties , la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties . »	« - d'autre part, du produit déterminé par l'application aux bases communales de taxe d'habitation , de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ainsi que du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par la commune et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de cette dernière. »

C. LES RÈGLES D'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA DGF

1. L'augmentation des dotations de péréquation

Le présent article vise à renforcer l'effort de péréquation, pour chacun des trois niveaux de collectivités territoriales, malgré la stabilisation en valeur en 2013 de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat.

Au total, les objectifs de progression des dotations de péréquation de la DGF et les besoins de financement de ses composantes dynamiques (accroissement de la population, progression de l'intercommunalité) représentent un surplus de 238 millions d'euros dont 119 millions seront financés au sein de la DGF et 119 millions seront financés par les variables d'ajustement au sein de l'enveloppe normée¹.

a) Les dotations communales

L'ensemble des dotations de péréquation du bloc communal représente 3 026 142 970 euros dont la répartition est précisée par le tableau suivant.

¹ Voir sur ce point le commentaire de l'article 19 du présent projet de loi de finances.

Dotations de péréquation des communes en 2012

	Montant en euros
Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU CS)	1 370 738 650
Dotation de solidarité rurale (DSR)	891 344 903
Dotation nationale de péréquation (DNP)	764 059 417

Source : DGCL

Le 6° du présent article procède, tout d'abord, à **plusieurs aménagements** de l'article L. 2334-13 du CGCT afin de **supprimer des dispositions obsolètes** portant sur les montants des diverses composantes de 1995 à 2008.

Il propose ensuite, pour 2013, de fixer les **montants minimaux d'accroissement de la péréquation communale** selon les axes suivants :

- une hausse de **120 millions d'euros** au profit de la **DSU** ;
- et une hausse de **78 millions** de la **DSR**¹.

Ces montants correspondent à un **taux de progression de 8,7 %**, soit le double du taux appliqué en 2012 (4,6 %) et un rythme d'augmentation parmi les plus élevés de ces dernières années.

Taux de progression des dotations de péréquation communale (en %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DSU	3,3	19,7	15,8	13,6	9,4	6,4	6,0	6,2	4,6	8,7
DSR	3,3	19,5	13,7	13,6	9,4	6,4	6,0	6,2	4,6	8,7
DNP	0	11,1	3,2	1,5	3,9	1,8	1,8	6,0	1,2	1,6

Source : Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Annexe au projet de loi de finances

Si le comité des finances locales, compétent pour répartir les montants de progression entre les fractions de la DSR, applique les règles qu'il a retenues pour 2012, la moitié de la hausse de la DSR devrait être consacrée à la DSR « cible ».

Pour la DSU, en application des dispositions de l'article L. 2334-18-4 du CGCT et compte tenu des règles de garantie prévues aux articles L. 2334-16 à L. 2334-18-2 du même code, 90 millions devraient être réservés aux communes éligibles à la DSU « cible ».

Le dispositif précise que cette augmentation doit être financée notamment par la **minoration** de la **composante « garantie »** de la dotation forfaitaire des

¹ Le montant affecté à la DNP correspond au solde de la dotation d'aménagement après répartition de la dotation d'intercommunalité, de la dotation de compensation part salaires, de la quote-part outre-mer et les augmentations de la DSU et de la DSR.

communes mentionnée au 5° du présent article¹ que le comité des finances locales pourra décider d'accroître s'il veut renforcer encore les composantes « péréquation » de la DGF communale. On peut souligner que cette minoration de la composante garantie pèsera lourdement pour certaines communes, pour lesquelles la part de la garantie peut atteindre 70 %.

b) Les dotations des départements

La DGF des départements comprend une dotation de péréquation, elle-même composée de la dotation de péréquation urbaine (DPU) et de la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

Les composantes de la DGF des départements, pour 2012, en masses réparties après décisions du CFL, sont précisées par le tableau suivant.

DGF des départements

(en euros)

DGF dont :	totale	12 251 528 493
Dotation forfaitaire		2 833 657 906
Dotation de compensation		2 833 657 906
DPU		615 923 149
DFM		777 023 203

Source : DGCL

Le 14° du présent article propose pour 2013 une **hausse minimale de 20 millions d'euros de la dotation de péréquation.**

Cette augmentation doit être financée à égalité :

- par l'**augmentation** pour 2013 de la DGF des départements prévue à l'article 19 du présent projet de loi de finances ;

- par la **minoration** mentionnée au 13° du présent article², de la **composante « garantie »** de la dotation forfaitaire des départements.

Cette **progression pourra être augmentée par le comité des finances locales** en application des nouvelles compétences qui lui ont été accordées par la loi de finances pour 2012, et qui lui permettent désormais de minorer le montant de la dotation de garantie, afin d'abonder la dotation de péréquation, dans la limite de 5 % des montants de la DPU et de la DFM (article L. 3334-3 du CGCT).

¹ Voir *infra*.

² Voir *infra*.

c) La dotation de péréquation des régions

La DGF des régions s'élève en 2012, à 5,4 milliards d'euros au total. Elle comprend une dotation forfaitaire (5,2 milliards) et une dotation de péréquation (183,3 millions) régie par l'article L. 4332-8 du CGCT.

Le 15° du présent article prévoit, par coordination avec l'article 19 du présent projet de loi de finances, une **hausse de 10 millions d'euros** de la dotation de péréquation des régions.

Il prévoit également de **décaler d'une année l'entrée en vigueur du régime de garantie dégressive transitoire**, applicable pendant trois ans pour les régions qui cessent d'être éligibles à la dotation de péréquation.

En effet, le nouveau régime de la dotation de péréquation, fondé notamment sur le critère de l'indicateur de ressources fiscales des régions (IRFR), ne doit entrer en application qu'en 2013.

2. L'écrêtement du complément de garantie des communes et des départements

Les augmentations des dotations de péréquation sont, pour les communes et les départements, financés partiellement par les mécanismes d'écrêtement des dotations forfaitaires et notamment la composante « garantie » de ces dotations.

Le présent article prévoit des adaptations des règles d'écrêtement et de minoration applicables en 2012.

a) L'écrêtement de la part garantie des communes

Le 5° du présent article maintient le mécanisme d'écrêtement mis en place en 2011 et 2012 mais élargit son **application à un nombre plus important de communes**.

En 2012, le complément de garantie, qui représente au total, après minoration, un montant de 4,905 milliards d'euros, a été minoré de 87,384 millions d'euros. Les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,9 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté au niveau national, ont vu leur complément de garantie diminuer en fonction de leur population et de l'écart relatif entre leur potentiel fiscal par habitant et celui constaté au niveau national. Cette diminution a été limitée à 6 % du complément de garantie perçu en 2011.

Au total, **l'écrêtement a concerné 3 873 communes en 2012 alors qu'il en avait concerné 6 303 en 2011** pour un montant total de minoration de 130 millions d'euros (le seuil avait alors été fixé à 75 % de la moyenne nationale).

Ecrêtement du complément de garantie en 2011

Strates DGF	Strates démographiques	Nombre de communes par strate en 2011	Nombre de communes disposant d'un complément de garantie	Nombre de communes écrêtées	Part des communes écrêtées (dans les communes avec CG)	Nombre de communes écrêtées à -6%	Part des communes écrêtées à -6% (dans communes avec CG)	Part des communes écrêtées à -6% (dans communes écrêtées)	Ecrêtement moyen des communes écrêtées
1	0 à 499 habitants	19 083	17 937	1 531	8,54%	798	4,45%	52,12%	-4,26%
2	500 à 999 habitants	7 376	6 971	940	13,48%	680	9,75%	72,34%	-4,61%
3	1 000 à 1 999 habitants	4 803	4 492	1 030	22,93%	737	16,41%	71,55%	-4,76%
4	2 000 à 3 499 habitants	2 319	2 138	774	36,20%	502	23,48%	64,86%	-4,44%
5	3 500 à 4 999 habitants	975	891	469	52,64%	269	30,19%	57,36%	-4,28%
6	5 000 à 7 499 habitants	793	743	459	61,78%	277	37,28%	60,35%	-4,31%
7	7 500 à 9 999 habitants	391	369	257	69,65%	139	37,67%	54,09%	-4,06%
8	10 000 à 14 999 habitants	369	357	276	77,31%	107	29,97%	38,77%	-3,71%
9	15 000 à 19 999 habitants	190	184	148	80,43%	61	33,15%	41,22%	-3,42%
10	20 000 à 34 999 habitants	259	257	216	84,05%	46	17,90%	21,30%	-3,43%
11	35 000 à 49 999 habitants	93	91	84	92,31%	23	25,27%	27,38%	-3,47%
12	50 000 à 74 999 habitants	66	66	57	86,36%	12	18,18%	21,05%	-3,72%
13	75 000 à 99 999 habitants	24	23	21	91,30%	6	26,09%	28,57%	-3,85%
14	100 000 à 199 999 habitants	31	31	30	96,77%	5	16,13%	16,67%	-3,12%
15	200 000 habitants et plus	11	11	11	100,00%	1	9,09%	9,09%	-3,76%
TOTAL		36 783	34 561	6 303	18,24%	3 663	10,60%	58,12%	-3,68%

Source : DGCL

Ecrêtement du complément de garantie en 2012

Strates démographiques DGF	Strates démographiques	Nombre de communes par strate en 2012	Nombre de communes disposant d'un complément de garantie	Nombre de communes écrêtées	Part des communes écrêtées (dans les communes avec CG)	Nombre de communes écrêtées à -6%	Part des communes écrêtées à -6% (dans communes avec CG)	Part des communes écrêtées à -6% (dans communes écrêtées)
1	0 à 499 habitants	18980	17840	906	5,08%	385	2,16%	42,49%
2	500 à 999 habitants	7404	7000	521	7,44%	285	4,07%	54,70%
3	1 000 à 1 999 habitants	4847	4530	561	12,38%	311	6,87%	55,44%
4	2 000 à 3 499 habitants	2320	2141	455	21,25%	244	11,40%	53,63%
5	3 500 à 4 999 habitants	993	907	284	31,31%	149	16,43%	52,46%
6	5 000 à 7 499 habitants	794	744	323	43,41%	163	21,91%	50,46%
7	7 500 à 9 999 habitants	408	384	176	45,83%	76	19,79%	43,18%
8	10 000 à 14 999 habitants	366	354	193	54,52%	71	20,06%	36,79%
9	15 000 à 19 999 habitants	192	186	124	66,67%	53	28,49%	42,74%
10	20 000 à 34 999 habitants	256	254	164	64,57%	43	16,93%	26,22%
11	35 000 à 49 999 habitants	94	92	65	70,65%	24	26,09%	36,92%
12	50 000 à 74 999 habitants	66	66	48	72,73%	11	16,67%	22,92%
13	75 000 à 99 999 habitants	24	23	16	69,57%	6	26,09%	37,50%
14	100 000 à 199 999 habitants	31	31	27	87,10%	4	12,90%	14,81%
15	200 000 habitants et plus	11	11	10	90,91%	2	18,18%	20,00%
TOTAL		36786	34563	3873	11,21%	1827	5,29%	47,17%

Source : DGCL

Le présent article propose de **revenir au seuil de 0,75** qui avait été retenu en 2011 pour éviter une trop grande concentration de la minoration, liée notamment au fait que le critère du potentiel fiscal moyen par habitant, utilisé pour sa répartition, n'est pas stratifié.

b) L'écèlement de la part garantie des départements

Le 13° du présent article propose de rendre **pérenne** le mécanisme d'écèlement du complément de garantie des départements que la loi de finances pour 2012 avait institué pour l'exercice 2012.

D. LES MODIFICATIONS DU MODE DE CALCUL DES DOTATIONS

1. La fin de l'éligibilité des FDPTP à la dotation nationale de péréquation

Le 7° du présent article tend à corriger l'article L. 2334-14-1 du CGCT, relatif à la dotation nationale de péréquation, composante de la DGF des communes, pour supprimer une **disposition devenue obsolète**.

Celui-ci prévoit, en effet, dans sa rédaction actuelle, que les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle peuvent bénéficier de la part principale de la DNP (sur trois ans et de manière dégressive) si, à la suite d'un changement d'exploitant intervenu après le 1^{er} janvier 1997 et concernant des entreprises qui exercent une partie de leur activité en dehors du territoire national, à savoir principalement les compagnies aériennes, ils enregistrent une perte de ressources supérieure au quart des ressources dont ils bénéficiaient l'année de survenance de ce changement.

Dans les faits, seul le département de l'Essonne a été concerné par cette disposition de 1999 à 2001 et aucun FDPTP n'en a bénéficié depuis 2002.

2. Une nouvelle garantie de sortie de la dotation de solidarité urbaine (DSU)

Le 8° du présent article propose un ajustement de la garantie de sortie de l'éligibilité à la DSU.

Il vise à mettre en œuvre une **garantie dégressive** spécifique pour les communes perdant leur éligibilité à la **DSU** en raison de la baisse de leur population **sous le seuil de 5 000 habitants**.

Ces communes percevraient, sur trois exercices, une dotation égale respectivement à 90 %, 75 % et 50 % du montant perçu l'année précédant leur perte d'éligibilité.

Selon le Gouvernement, cette nouvelle garantie répond à la situation de certaines communes très proches du seuil d'éligibilité de 5 000 habitants et qui peuvent parfois connaître des baisses de population liées à des opérations de rénovation urbaine en décalage avec le nombre effectif d'habitants au moment de la répartition de la DSU.

3. L'éligibilité à la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale (DSR)

Le 9° du présent article modifie l'article L. 2334-22-1 du CGCT relatif aux **critères d'éligibilité de la fraction « cible »** de la dotation de solidarité rurale (DSR).

La dotation de solidarité rurale est attribuée pour tenir compte, d'une part, des charges que supportent les communes rurales pour maintenir un niveau de services suffisant et, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.

Créée en 1994¹, la dotation de solidarité rurale procède d'une extension de la dotation de développement rural. Elle comportait initialement deux parts, la part « bourgs-centres » et la part « péréquation » (articles L. 2334-20 à 23 du CGCT).

La loi de finances pour 2011 (n° 2010-1657 du 29 décembre 2010) a créé une troisième fraction de la dotation de solidarité rurale, la « fraction cible ».

La première fraction est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants. Son montant est de 336 406 569 euros.

La seconde fraction est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique. Elle s'élève à 465 968 618 euros.

La **troisième fraction** est destinée aux **10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants** classées en fonction croissante du **rapport entre leur potentiel financier par habitant et le potentiel financier moyen** par habitant des communes de leur strate démographique. Elle représente 42 102 799 euros.

Le dispositif proposé tend à remplacer ce critère d'éligibilité par un **indice synthétique composé** :

- à **70 % du critère actuel lié au potentiel financier moyen par habitant** ;
- à **30 % d'un critère de revenu** (« *rapport entre le revenu par habitant moyen des communes appartenant au même groupe démographique et le revenu par habitant de la commune* »).

L'introduction d'un critère indirect de charge vise à renforcer le caractère péréquateur de la DSR « cible » en ciblant les communes les plus pauvres. Selon le Gouvernement², il n'entraînera « *pas de fortes variations dans les communes bénéficiaires, puisque avec ce nouveau dispositif, 1 265 communes sur 10 000 éligibles à la DSR cible ne seraient plus bénéficiaires de cette dotation. Parallèlement, 1265 communes bénéficieraient, pour la première fois, de la DSR cible, parce qu'elles ont un revenu par habitant particulièrement bas par rapport à la moyenne de leur strate.* »

¹ Loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

² Evaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances pour 2013.

4. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

L'article 179 de la loi de finances pour 2011 a organisé la fusion de la DGE des communes et de la dotation de développement durable (DDR) en une dotation unique, intitulée dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

L'objectif de cette fusion était de simplifier les modalités de calcul des enveloppes départementales de ces deux dotations, d'unifier les commissions départementales d'élus et d'optimiser l'effet des masses budgétaires dédiées aux communes rurales.

La DETR vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes situés essentiellement en milieu rural. Les critères retenus sont fondés sur la population et la richesse fiscale des communes et EPCI, déjà en vigueur dans l'un ou l'autre des deux dispositifs fusionnés.

Dès la première année de mise en œuvre de la DETR en 2011, une modification du régime initial d'éligibilité est intervenue, pour une période transitoire, afin de prendre en compte de soudaines pertes d'éligibilité de communes et d'EPCI consécutives à la modification des critères. L'éligibilité à la DETR a été élargie aux communes et EPCI éligibles en 2010 à la DGE des communes ou à la DDR et perdant cette éligibilité en 2011 au titre de la DETR. Il a également été introduit une modification pérenne des règles d'éligibilité des EPCI à la dotation, en prévoyant que tous les EPCI peuvent présenter des projets au titre de la DETR, à l'exception des plus grands d'entre eux, dont le caractère rural n'est pas avéré.

L'article 141 de la loi de finances pour 2012 a pérennisé, au-delà de 2012, l'éligibilité des EPCI qui bénéficiaient en 2010 de la DGE des communes ou de la DDR, ainsi que celle des syndicats mixtes composés uniquement de communes et d'EPCI et des syndicats de communes créés en application de l'article L. 5212-1 du CGCT dont la population n'excède pas 60 000 habitants.

Le présent article propose d'**élargir encore le champ des collectivités éligibles** en permettant **aux communes nouvelles issues de la fusion de communes** dont l'une d'entre elles était éligible à la DETR l'année précédente, de solliciter la DETR (10°).

Il propose également un **resserrement de la garantie** de hausse et de baisse, limitée à plus ou moins 5 % (au lieu de 10 %) des enveloppes départementales de DETR (11°).

Il procède, enfin, à **plusieurs aménagements rédactionnels** des articles L. 2334-33 et L. 2334-35 du CGCT.

5. La dotation de développement urbain (DDU)

Le 12° du présent article propose une **rectification rédactionnelle** de l'article L. 2334-41 du CGCT, relatif à la quote-part outre-mer de la DDU.

E. ADAPTATIONS DU MODE DE CALCUL DES COEFFICIENTS D'INTÉGRATION FISCALE (CIF) DES EPCI

1. Calculer un CIF pour les communautés urbaines, les métropoles et les syndicats d'agglomération nouvelle

La réforme du mode de répartition interne entre les EPCI et leurs communes membres des prélèvements et reversements du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), proposée par l'article 68 du présent projet de loi de finances, conduit à **intégrer le CIF comme critère du mode répartition par défaut**. Elle implique donc de calculer un CIF pour chaque catégorie d'EPCI qui participe au mécanisme du FPIC.

Or cette notion n'a pas été définie pour les métropoles et les syndicats d'agglomération nouvelle et elle ne l'est plus, au-delà de l'année 2002, pour les communautés urbaines.

Il convient donc de **permettre à nouveau ou d'introduire le calcul du CIF pour les communautés urbaines, les métropoles et les syndicats d'agglomération nouvelle**.

Le 16° du présent article propose donc de compléter en ce sens l'article L. 5211-30 du CGCT.

2. Ecarter la Tascom du calcul du CIF

Le coefficient d'intégration fiscale permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre les ressources fiscales dont il dispose et la totalité des ressources fiscales perçues sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il est égal au rapport entre les ressources de l'EPCI (produits fiscaux + TEOM + REOM) minorées des dépenses de transfert, et les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci (c'est-à-dire syndicats intercommunaux inclus).

Compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle, la définition des produits des taxes et redevances pris en compte pour le calcul du CIF a évolué par rapport à 2011. En effet, la loi de finances pour 2012 intègre la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par un nouveau panier de ressources fiscales. Ainsi, les ressources prises en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale sont sensiblement différentes de celles appliquées les années antérieures.

Elles comprennent depuis cette année : la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la cotisation foncière des entreprises (CFE), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit des communes et établissements publics de coopération

intercommunale (DCRTP), ainsi que le fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR).

Dans la liste des produits fiscaux pris en compte pour le calcul du CIF des communautés de communes figure donc la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) auparavant perçue par l'État. **Si dans le cas des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique, la TASCOM est perçue par l'EPCI et favorise donc un CIF plus important, ce n'est pas le cas pour la majorité des communautés de communes à fiscalité additionnelle** dans lesquelles les communes sont, la plupart du temps, attributaires de cette ressource.

L'introduction de la TASCOM dans le calcul du CIF des communautés de communes à fiscalité additionnelle conduit, ainsi, à minorer le CIF de celles dont les communes membres perçoivent le produit de cette taxe alors même qu'aucun changement n'est intervenu dans les relations financières entre l'EPCI et ses communes membres qui pourrait être interprété comme un recul de l'intégration communautaire.

Pour contrer cet effet non souhaité, le présent article prévoit, pour les communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, de modifier le 1^o *bis* du III de l'article L. 5211-30 du CGCT, afin d'exclure la taxe sur les surfaces commerciales du calcul du coefficient d'intégration fiscale de ces communautés de communes.

F. ADAPTATIONS DU MODE DE CALCUL DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION À LA MISE EN OEUVRE DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE (SDCI)

Le présent article (17^o, 18^o et 19^o) vise à **réduire le caractère très incitatif** des dispositions financières applicables en cas de fusion d'EPCI ou de dissolution.

Il modifie en premier lieu (17^o) les modalités du mode de calcul du **coefficient d'intégration fiscale** (CIF), des **garanties** et des **dotations d'intercommunalité, en cas de fusion d'EPCI** réalisée dans le cadre de la mise en œuvre de schémas départementaux de coopération intercommunale.

L'article L. 5211-32-1 du CGCT en vigueur prévoit, plusieurs dispositions favorables en cas de fusion :

- la dotation d'intercommunalité attribuée au nouvel EPCI issu de fusion d'EPCI préexistants est calculée la première année en retenant le coefficient d'intégration fiscale le plus élevé parmi ces établissements ;

- pour le calcul des mécanismes de garanties la première année, la dotation à prendre en compte est la dotation par habitant la plus élevée parmi ces établissements ;

- enfin, en cas de fusion d'une communauté urbaine avec un autre EPCI, la dotation d'intercommunalité de la communauté urbaine issue de la fusion est calculée

en retenant la dotation par habitant la plus élevée parmi les établissements préexistants.

Le présent article propose de **réduire ces incitations** en prévoyant de retenir dans ces trois cas, non pas la valeur la plus élevée, mais la **valeur moyenne des EPCI préexistants, pondérée par leur population**.

En « **compensation** », le présent article (18°) modifie l'article L. 5211-33 du CGCT qui prévoit que « *Les communautés de communes et les communautés d'agglomération ne peuvent percevoir, à compter de la troisième année d'attribution de la **dotation [d'intercommunalité]** dans la même catégorie, une attribution par habitant inférieure à 90 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente.* ». Il propose de porter cette **garantie à 95 %**.

Enfin (19°), il vise à **abroger l'article L. 5211-34 qui accorde des avantages aux communes membres d'un EPCI en cas de dissolution** de celui-ci. Aux termes de cet article « *le montant de la dotation de péréquation qui aurait dû revenir (à l'EPCI) l'année suivante augmenté, le cas échéant, de la garantie au titre de cette dotation, dont il aurait été bénéficiaire, est partagé entre les communes qui le composaient* ».

Par coordination, le 2° du présent article supprime une référence à l'article abrogé dans l'article L. 2113-20 du CGCT relatif à la DGF des communes nouvelles.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs **amendements rédactionnels ou de coordination** à l'initiative de sa commission des finances.

Elle a également adopté **trois amendements de fond**.

Le premier, adopté avec l'avis favorable du gouvernement, à l'initiative de la commission des lois saisie pour avis, tend à introduire un **coefficient logarithmique**, identique à celui qui est utilisé pour le calcul de la dotation de base, dans le **calcul de l'écrêtement du complément de garantie**.

Le second, proposé par la commission des finances et par la commission des lois vise à **maintenir une incitation financière dans le cadre des fusions de communautés** tout en réduisant sa portée par rapport aux dispositions actuellement en vigueur. Toutefois, alors que le texte initialement proposé plafonnait la progression du coefficient d'intégration fiscale, ou de la dotation d'intercommunalité par habitant, à hauteur de 1,2 fois le coefficient d'intégration fiscale moyen pondéré par la population de la nouvelle communauté ou 1,2 fois la dotation moyenne par habitant, **un sous-amendement du gouvernement a restreint sa portée en ramenant le plafonnement à 105 % de la progression du CIF**, de la dotation moyenne et de la dotation d'intercommunalité.

Le troisième amendement, proposé par le gouvernement, tend par **coordination** avec l'amendement de crédits précédemment adopté sur la mission budgétaire, à **majorer de 50% la dotation de développement urbain**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les choix effectués par le Gouvernement en ce qui concerne l'évolution des diverses dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, et déclinés par le présent article, préservent l'objectif partagé de maintenir l'effort de péréquation entre collectivités dans un contexte de gel de l'enveloppe des concours de l'Etat.

Cette trajectoire implique qu'une attention particulière soit portée à l'équité des règles de répartition du financement des mesures proposées en faveur de la péréquation verticale.

Le présent article s'y attache en proposant par exemple de mieux répartir l'écrêtement du complément de garantie des communes et de modérer les incitations réservées aux communes et EPCI en cas de fusion ou de dissolution.

Vos rapporteurs spéciaux proposent, dans la recherche d'un meilleur équilibre, de **compléter ces ajustements ou de les rectifier par trois amendements** :

- le premier tend à mettre en place, pour toutes les communes, un mécanisme de **plafonnement global de baisse de la dotation forfaitaire**. Cette mesure répond à deux préoccupations : l'absence de mesure de l'ensemble des conséquences des minorations de dotations et de compensations d'exonération mises en place pour équilibrer le financement de la DGF et de l'enveloppe normée, d'une part, et la prise en compte de la diversité de la situation des communes au regard de la part de la dotation forfaitaire au sein de leur DGF, d'autre part. En effet, pour certaines communes la part de la garantie peut dépasser très nettement la moyenne nationale qui est de 29,69 % et même atteindre plus de 70 %. Dans ce cas, le plafonnement du seul mécanisme d'écrêtement de la part garantie est manifestement inadapté. L'amendement proposé fixe à 4% la baisse maximale de dotation forfaitaire pour 2013 ;

- le second amendement prévoit la **création de trois parts dans l'enveloppe départementale de la DETR**, au profit, respectivement, des intercommunalités, des communes de plus de 2 000 habitants et des communes de moins de 2 000 habitants. Il apparaît, en effet, que la fusion de la DGE et de la DDR dans la DETR pourrait avoir comme conséquence non souhaitable de déséquilibrer l'affectation des crédits en défaveur des projets structurants. Il convient donc que les préfets et les commissions d'élus définissent, en fonction des circonstances locales, trois fractions (fongibles entre elles) de crédits à destination de ces trois catégories de bénéficiaires ;

- le troisième amendement propose de remonter à un niveau plus satisfaisant, qui était celui de l'amendement initial des commissions de l'Assemblée nationale, les incitations financières aux fusions d'EPCI.

Il apparaît, en effet, que la réduction brutale de ces incitations financières pourrait être préjudiciable aux opérations de fusion, alors que le regroupement de communautés est fortement préconisé et souhaitable.

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

ARTICLE 68

(Art. L. 2336-2, L. 2336-3, L. 2336-5, L. 2336-6, L. 2531-13 et L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales)

Modification des modalités de répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF)

Commentaire : le présent article tend à revoir les modalités de fonctionnement du FPIC afin de tenir compte des charges de la collectivité dans le calcul de sa contribution et de simplifier les modalités de répartition interne à un ensemble intercommunal. Pour le FSRIF, il vise à modérer les évolutions importantes des contributions ou d'attributions de certaines collectivités.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE BILAN DE LA PREMIÈRE ANNÉE DU FPIC

La loi de finances pour 2012 (article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011) a créé le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal.

1. Rappel des règles de fonctionnement

Le FPIC consiste à prélever une partie des ressources de certains ensembles intercommunaux et communes¹ pour la reverser à des ensembles intercommunaux et communes moins favorisés. Ce fonds s'inscrit dans la progression de la péréquation horizontale, dont la nécessité s'est accentuée suite à la réforme de la fiscalité locale. Il présente la particularité de désigner les **intercommunalités** comme l'**échelon de référence** d'un mécanisme de solidarité.

a) une montée en puissance fixée ex ante

Cette solidarité au sein du bloc communal doit se mettre en place progressivement. La loi de finances initiale pour 2012 prévoit la montée en puissance du fonds : 150 millions d'euros en 2012 (250 millions d'euros dans le projet de loi initial), 360 millions d'euros en 2013, 570 en 2014, 780 en 2015 pour atteindre à partir de 2016 et chaque année, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'un milliard d'euros.

¹ Le FPIC concerne 2 583 ensembles intercommunaux et 1 475 communes isolées en 2012.

Contrairement aux mécanismes de péréquation mis en place pour les départements ou les régions, **la progression du FPIC n'est donc pas liée, dans ces premières années et jusqu'en 2016 où il atteindra son rythme de croisière, à celle des recettes des collectivités territoriales** qui sont sa source de financement.

b) la répartition des prélèvements

Les grands principes qui régissent le mécanisme des prélèvements sont les suivants :

- le **potentiel financier agrégé (PFIA)** mesure la richesse de façon consolidée à l'échelon intercommunal en agrégeant richesse de l'EPCI et de ses communes membres. Cet indice permet de neutraliser les choix fiscaux des intercommunalités et ainsi de comparer des EPCI de catégories différentes. La comparaison peut également se faire avec des communes isolées. Par ailleurs, le PFIA repose sur une assiette de ressources très large, tirant toutes les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle : sont prises en compte la quasi-totalité des recettes fiscales autres que les taxes affectées ainsi que les dotations forfaitaires des communes ;

- la **contribution au FPIC est fonction du PFIA** : les ensembles intercommunaux ou les communes isolées, dont le potentiel financier agrégé par habitant est **supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen** constaté au niveau national, sont contributeurs au FPIC. Par ailleurs, afin de tenir compte du poids croissant des charges d'une collectivité avec la taille de la collectivité, les populations retenues pour le calcul des potentiels financiers agrégés sont pondérées par un coefficient logarithmique qui varie de 1 à 2 en fonction croissante de la taille de la collectivité. Enfin, la contribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée est fonction de l'écart relatif de son PFIA par habitant au PFIA moyen par habitant et de sa population ;

- **les prélèvements sont plafonnés** : la somme des prélèvements pesant sur un ensemble intercommunal ou une commune isolée au titre du FPIC de l'année n et du FSRIF de l'année n-1 ne peut excéder 10 % des ressources fiscales prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal agrégé (PFA).

c) la répartition des reversements

Les grands principes qui régissent le mécanisme des reversements sont les suivants :

- les reversements sont calculés sur la base d'un **indice synthétique** représentatif des ressources et des charges des collectivités et composé de critères simples et applicables à toutes les intercommunalités ou communes isolées quelles que soient leur taille et leur situation (rurales ou urbaines) : cet indice est composé à 60 % du **revenu** par habitant, à 20 % du **potentiel financier agrégé** et à 20 % de **l'effort fiscal** ;

- cet indice synthétique constitue le **critère d'éligibilité** au reversement du FPIC : **60 % des ensembles intercommunaux** ainsi classés sont bénéficiaires du

FPIC. Sont également éligibles les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian ;

- tout ensemble intercommunal ou commune isolée, qui serait éligible selon ces critères, mais qui présenterait un **effort fiscal inférieur à 0,5** sera **exclu du bénéfice des reversements du FPIC**.

d) la répartition au sein de l'ensemble intercommunal

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

La loi de finances pour 2012 précitée prévoit **trois types de répartition** :

- une répartition « de droit commun » à la fois pour le prélèvement et le reversement, en fonction de la richesse respective de l'EPCI et de ses communes membres, mesurée par leur contribution au potentiel fiscal agrégé (PFA)¹ ;

- par dérogation, et sur délibération à la majorité des 2/3 de l'organe délibérant de l'EPCI, une répartition alternative « en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) » ;

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

e) FPIC et communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine (DSU)

Le législateur a prévu un système spécifique de plafonnement de la participation au FPIC pour les communes éligibles à la « DSU cible » l'année précédant l'année de répartition.

La DSU-cible

Les crédits consacrés à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) des communes de métropole sont répartis en deux enveloppes, l'une pour les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, l'autre pour celles dont la population est supérieure ou égale à 10 000 habitants.

A cela s'ajoute l'attribution de droit commun d'une « DSU cible » pour les communes les plus défavorisées :

- pour les communes de 10 000 habitants et plus, ce sont les 250 premières communes de cette catégorie démographique, classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, qui bénéficient en sus de leur attribution de droit commun d'une « DSU cible » ;

- pour les communes de 5 000 habitants à 9 999 habitants, ce sont les 30 premières communes de cette catégorie démographique, classées en fonction du même indice, qui bénéficient elles aussi d'une « DSU cible » en plus de leur attribution individuelle de DSU.

¹ Pour les prélèvements, la répartition interne de droit commun entre l'EPCI et ses communes membres se fait proportionnellement à leur contribution au potentiel fiscal agrégé (PFA) ; pour les reversements, elle se fait au prorata des contributions au potentiel fiscal agrégé, sans prise en compte des attributions de compensation (AC) versées ou perçues.

Ainsi, pour les communes de 10 000 habitants et plus, l'article L. 2336-3 du CGCT précise que :

- les communes classées selon l'indice synthétique de la DSU dont le rang de classement est inférieur ou égal à 150 voient leur prélèvement annulé. Pour les communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale, la contribution est acquittée par l'EPCI ;

- les communes classées entre les rangs 151 et 250 voient leur contribution abattue de 50 %. De manière similaire, les montants correspondant à ces minorations sont acquittés par l'EPCI s'agissant des communes appartenant à une intercommunalité.

Les mêmes règles sont applicables pour les communes de moins de 10 000 habitants, les communes dont le rang de classement est inférieur ou égal à 10 voyant leur prélèvement annulé et celles classées entre les rangs 10 et 30 bénéficiant d'un abattement de 50 %. Dans chacun des cas, pour les communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale, la contribution est acquittée par l'EPCI.

Au total, selon les informations fournies par le Gouvernement, sur les 280 communes éligibles à la « DSU cible », 158 sont directement exemptées de prélèvement et perçoivent 8,5 millions d'euros au titre du FPIC 2012 et 94 communes voient leur prélèvement directement divisé par deux.

Seules 33 communes éligibles sont contributrices nettes au titre du FPIC à hauteur de 2 227 768 euros, mais reçoivent au titre de la DSU la somme de 66 794 823 euros.

2. Les principales conclusions du rapport de bilan

En application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012, le Gouvernement a remis, en septembre 2012, un rapport de bilan de la première année de fonctionnement du FPIC.

Les principaux éléments d'information de ce rapport sont exposés ci-dessous.

a) Prélèvements et reversements

Les communes isolées sont plus fortement sollicitées que les ensembles intercommunaux dans le cadre du FPIC (90 % de la population totale des communes isolées est prélevée). Cela s'explique par leur niveau moyen de richesse ramené à l'habitant qui est plus de 60 % supérieur au niveau moyen des ensembles intercommunaux, ainsi que par le poids de Paris dans cette catégorie des communes isolées.

Le prélèvement se fait sur une base relativement large (47,21 % des collectivités représentant 54 % de la population et 65 % du PFIA total), ce qui devrait permettre d'assurer dans des conditions acceptables la montée en charge du dispositif.

S'agissant du niveau moyen de prélèvement par habitant, le montant total des prélèvements supporté par les communes isolées représente 0,51 % du total de leur PFIA en 2012. Les ensembles intercommunaux sont les bénéficiaires quasi exclusifs du fonds (plus de 98 % des ressources du fonds leur sont reversés). Les versements sont plus concentrés que ne le sont les prélèvements en termes de population concernée (47 % de la population prélevée contre 43 % de la population bénéficiaire).

Répartition du FPIC entre types de collectivités (communes isolées et ensembles intercommunaux) en 2012 et projection 2013 à droit constant

(en millions d'euros)

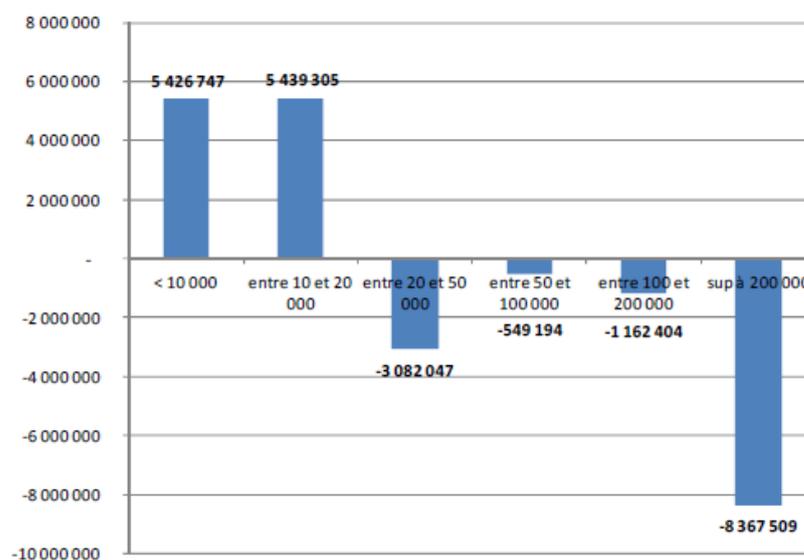
Type de collectivité	Population DGF	Nombre de contributeurs bruts	Nombre de bénéficiaires bruts	Montant prélevé		Montant reversé	
				2012	2013	2012	2013
Ensembles intercommunaux	62 075 579	1 165	1 548	96,1	232,3	144,9	347,8
Communes isolées	6 847 188	705	533	53,8	127,6	2,7	6,6
Total		1 870	2 081	150	360	147	354

Source : DGCL et commission des finances

La redistribution des ressources opérée par le FPIC bénéficie largement aux territoires ruraux. L'ampleur de ces transferts demeure toutefois mesurée. Ainsi, les 10,1 millions d'euros de solde négatif au titre du FPIC des plus de 50 000 habitants représentent 0,022 % de leur PFIA.

Les ensembles intercommunaux et les communes isolées franciliennes contribuent à hauteur de 47,8 % des ressources du FPIC. Hors Paris, la contribution de la région Ile-de-France représente 33,3 % des ressources du FPIC.

Solde net au titre du FPIC selon 6 groupes démographiques



Source : DGCL

b) Effet péréquisiteur

Selon les calculs, encore très partiels¹, effectués pour le rapport de bilan, la réduction des inégalités de pouvoir d'achat, avant et après intervention du mécanisme de péréquation, entre collectivités du bloc communal atteint 1,60 %, en 2012.

Le montant 2012 moyen de l'attribution ramenée à l'habitant est de 4,93 euros par habitant, soit un montant par habitant supérieur au montant moyen par habitant perçu par les communes au titre de la fraction cible de la dotation de solidarité rurale (4,26 euros en 2012) et au titre de la part majoration de la dotation nationale de péréquation (4,91 euros en 2012).

En régime de croisière (à compter de 2016)², le FPIC est plus péréquisiteur que les dispositifs de péréquation verticale existants.

En neutralisant l'effet masse, le FPIC est 3 fois plus péréquisiteur que les dotations de péréquation communale.

Ces résultats indiquent que le FPIC est un mécanisme de péréquation puissant. Son double impact, à la fois en diminuant les ressources des collectivités les mieux dotées et en abondant les ressources des collectivités moins favorisées, est une des raisons de ses bonnes performances.

c) La répartition interne aux ensembles intercommunaux

Sur cette question, le rapport de bilan formule deux observations :

- 65 % des ensembles intercommunaux ont retenu la répartition de droit commun, 8 %, la répartition dérogatoire en fonction du CIF, et 27 % la répartition dérogatoire dite libre;

- les modalités de répartition interne sont inutilement complexes et suscitent beaucoup d'interrogations. Le calcul des taux de contribution et des taux d'insuffisance au potentiel fiscal agrégé est particulièrement lourd et peu intelligible. Il convient assurément de simplifier ces dispositions.

¹ L'effet péréquisiteur du FPIC a été calculé en utilisant la notion d'indicateur de ressources élargi (IRE) créé par l'article 140 de la loi de finances pour 2012. Cet indicateur correspond au potentiel financier de la commune majoré des attributions perçues par celle-ci au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), de la dotation de solidarité rurale (DSR), de la dotation nationale de péréquation (DNP) et des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Toutefois, contrairement à la recommandation de votre commission de finances, la dotation d'intercommunalité n'est pas prise en compte dans l'IRE. En outre, que ce soit pour les communes ou les ensembles intercommunaux, le Gouvernement n'a pas été en mesure, faute de données, de tenir compte des attributions perçues par les communes au titre des FDPTP.

² Selon la loi de finances pour 2012, le montant des ressources du FPIC sera, alors, de 1 milliard d'euros.

Les conclusions du rapport :
« un premier bilan positif avec quelques marges de progression »

Le bilan de la première répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) démontre son caractère péréquateur.

La redistribution des ressources qu'il opère entre les territoires apparaît équilibrée et pertinente. Le prélèvement se fait sur une base relativement large (47 % des collectivités représentant 54 % de la population et 65 % du potentiel financier agrégé total). Dès sa première année d'existence, le FPIC permet de verser des attributions d'un montant moyen par habitant comparable à celui de certaines composantes péréquatrices de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Les territoires contributeurs et bénéficiaires sont de nature variée : ruraux, urbains, périurbains, outre-mer. En outre, les analyses réalisées démontrent que les territoires urbains et ruraux les plus fragiles, notamment ceux percevant les fractions « cible » de la DSU et de la DSR, sont très largement bénéficiaires du fonds. La cohérence des mécanismes de péréquation verticale (DGF) et horizontale (FPIC et FSRIF) a également été démontrée. Enfin, les mesures réalisées de l'intensité péréquatrice mettent en évidence l'efficacité du dispositif qui devrait à terme permettre de doubler la performance de la péréquation communale.

Le dispositif a révélé deux faiblesses lors de cette première répartition : 1) l'importance du prélèvement sur des communes disposant de ressources au-dessus de la moyenne mais dans le même temps faisant face à des charges importantes et 2) les modalités de répartition interne aux ensembles intercommunaux

Le bilan de cette première répartition a mis en évidence que certaines collectivités certes bien dotées mais faisant face à des charges importantes étaient prélevées sans que soient suffisamment prises en compte leurs charges.

L'architecture actuelle du FPIC repose sur une séparation claire : ressources prises en compte dans le prélèvement / charges dans le reversement, avec la possibilité d'être à la fois contributeur et bénéficiaire. Le bilan de cette première répartition met en évidence que ce dispositif ne permet pas de « rattraper » certains territoires faisant pourtant face à des difficultés sociales importantes.

La situation de certaines collectivités relativement favorisées au plan des ressources mais aux charges pouvant être importantes semble ne pas être suffisamment bien prise en compte par le FPIC dans sa configuration actuelle. C'est en particulier le cas quand les critères de charges ne sont pas suffisants pour être éligibles au reversement.

Le dispositif actuel n'est remis en question ni dans son objet ni dans son architecture ni dans l'essentiel de ses modalités de répartition par le CFL.

Les ajustements souhaités par le groupe de travail du CFL ont porté essentiellement sur les modalités du prélèvement et sur la simplification des modalités de répartition interne.

Source : rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012

B. LE NOUVEAU FSRIF

Le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) a été créé en 1991 pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Il est régi par l'article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales.

Jusqu'à la loi de finances pour 2012, le FSRIF était alimenté par deux prélèvements sur les ressources fiscales des communes et des EPCI : l'un en fonction de l'écart entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen des communes de la région ; l'autre en fonction des bases totales d'imposition à la taxe professionnelle des communes et des EPCI à taxe professionnelle unique et à taxe professionnelle de zone.

La **loi de finances pour 2012** a modifié ce mécanisme sur plusieurs aspects :

- elle a fixé un **objectif annuel de ressources** au fonds dont elle a prévu la progression parallèlement à la montée en puissance du FPIC : 210 millions d'euros pour 2012, 230 millions pour 2013, 250 millions en 2014 et pour 2015, 270 millions ;

- elle a adapté le dispositif du FSRIF aux conséquences de la réforme de la fiscalité locale, en **supprimant le deuxième prélèvement** au fonds et en **excluant les EPCI** qui ont désormais vocation à participer au nouveau FPIC ;

- elle a **modifié** aussi **les critères d'éligibilité** en supprimant la distinction entre les communes de plus de 10 000 habitants et celles comprises entre 5 000 et 9 999 habitants, et en simplifiant les modalités de calcul de l'indice synthétique de ressources et charges.

Indice synthétique du FSRIF

- rapport entre le potentiel financier moyen par habitant régional et celui de la commune pour 50 % de l'indice ;
- rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion moyenne régionale, pour 25 % ;
- rapport entre le revenu moyen par habitant régional et le revenu par habitant de la commune, pour 25 %.

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

Source : DGCL

Les règles de plafonnement et d'abattement existant antérieurement ont été transposées au nouveau FSRIF. En particulier, le prélèvement ne peut excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constaté dans le compte administratif afférent au pénultième exercice. En outre, des mécanismes « atténuateurs » de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif ont été prévus ainsi que des garanties de baisse et de sortie : ainsi, le prélèvement ne peut excéder, en 2012, 120 % de la contribution de la commune au FSRIF en 2009¹ et les communes nouvellement contributrices en 2012 au fonds se voient appliquer un abattement de 50 % sur leur contribution².

C. LE CUMUL FPIC/FSRIF

Depuis la loi de finances pour 2012, le FSRIF doit s'articuler avec le FPIC pour tous les EPCI et communes de la région Ile-de-France, seule région à avoir mis en place et maintenu un système intra régional de péréquation horizontale.

¹ En 2012, 34 des 137 communes contributrices voient ainsi leur contribution plafonnée.

² En 2012, 69 communes sont concernées par ce mécanisme.

Le jeu de plafonnement qui résulte de la combinaison du FSRIF et du FPIC s'opère à deux niveaux :

- d'une part, la **somme des prélèvements FSRIF de l'année précédente et FPIC de l'année pour un ensemble intercommunal ou une commune isolée ne peut excéder 10 % des ressources fiscales**. Ce seuil est mesuré au niveau de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée mais ne s'applique pas individuellement aux communes membres d'un EPCI. En 2012, 6 communes isolées sont concernées par ce mécanisme, et pour 3 d'entre elles le mécanisme a conduit à annuler leur contribution au titre du FPIC. En effet, ce mécanisme vient minorer la contribution des communes concernées au titre du FPIC et non celle au titre du FSRIF, afin de préserver l'alimentation du mécanisme de solidarité francilien ;

Communes isolées plafonnées en 2012

Code INSEE	Nom communes	Cumul FPIC+FSRIF communal (n-1)	Taux contribution /ressources (ensemble intercommunal)	Prélèvement FPIC sans plafonnement	Prélèvement final FPIC avec plafonnement
95141	CHARMONT	1 294	-17,08%	188	
94065	RUNGIS	3 784 008	-13,84%	659 670	
78168	COIGNIERES	1 001 978	-12,41%	177 270	
92047	MARNES-LA-COQUETTE	110 881	-12,31%	44 343	23 500
92051	NEUILLY-SUR-SEINE	5 497 785	-10,90%	1468 485	1 013 817
78640	VELIZY-VILLACOUBLAY	5 125 782	-10,68%	836 875	509 768

Source : DGCL

- d'autre part, le **prélèvement dû au titre du FPIC par une commune membre d'un EPCI** qui serait par ailleurs contributrice l'année précédente au FSRIF est **minoré du montant de la contribution au titre du FSRIF**. Les sommes ainsi minorées sont acquittées par le groupement en lieu et place de ses communes. En 2012, **56 communes** sont concernées par ce mécanisme de minoration. Pour 55 d'entre elles, l'application de ce mécanisme conduit même à une annulation de leur contribution et à un report total de cette contribution au niveau de l'EPCI.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose plusieurs modifications au fonctionnement des deux fonds de péréquation horizontale du bloc communal. Elles sont inspirées très directement des travaux du comité des finances locales qui ont servi de base au rapport du Gouvernement relatif au FPIC, remis en septembre 2012 en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012. Pour le FSRIF, les modifications proposées ont fait l'objet de la consultation du syndicat d'études Paris-Métropole.

A. LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES (FPIC)

Le présent article propose la mise en œuvre des pistes de réforme dégagées par le rapport d'évaluation élaboré par le Gouvernement dans le cadre de la clause de revoiture prévue par la loi de finances pour 2012. Elles concernent l'introduction d'un critère de charge dans le prélèvement, le relèvement du plafonnement pour les prélèvements et la simplification des modalités de répartition interne.

1. Introduction d'un critère de charge dans le prélèvement

L'architecture actuelle du FPIC reposait sur une séparation claire souhaitée en 2011 par le CFL : ressources prises en compte dans le prélèvement ; charges dans le reversement, avec la possibilité d'être à la fois contributeur et bénéficiaire.

L'indice de richesses retenu pour le prélèvement était celui du potentiel financier agrégé (PFIA), qui prend en compte la quasi-totalité des ressources stables et pérennes que les collectivités peuvent percevoir sur leur territoire à l'exception des ressources de péréquation dont elles bénéficient.

Le bilan de cette première répartition met en évidence que ce dispositif ne permet pas de rattraper certains territoires faisant pourtant face à des charges importantes.

En conséquence, il a été procédé à plusieurs simulations prenant en compte le critère du revenu par habitant dans le prélèvement, critère de charges considéré aujourd'hui comme le plus transversal et qui constitue le principal critère de l'indice synthétique utilisé pour déterminer les collectivités bénéficiaires du FPIC et le niveau de leurs attributions.

L'intégration d'un critère de charges dans le prélèvement a pour objectif de mieux prendre en compte des collectivités territoriales aux ressources fiscales importantes mais dont la population est plus pauvre que la moyenne eu égard au revenu imposable par habitant. On suppose ainsi que plus une collectivité territoriale a une population pauvre, plus ses charges sont élevées.

Les simulations réalisées sur l'intégration du revenu dans le prélèvement ont mis en évidence l'efficacité de cette approche à la fois pour les territoires industriels pour lesquels la prise en compte du revenu par habitant pour le calcul des contributions est aussi efficace que la prise en compte partielle des dotations de compensation de la réforme de la TP, pour les territoires ruraux dont le niveau de revenu par habitant moyen est inférieur à la moyenne nationale, et aussi pour certaines collectivités disposant d'un niveau de ressources fiscales supérieures à la moyenne mais avec une population pauvre.

Par ailleurs, l'introduction de ce critère de charges a pour conséquence de faire davantage contribuer certains territoires économiquement riches et aux populations disposant de revenus supérieurs à la moyenne.

Plusieurs simulations ont été réalisées avec les mêmes règles d'assujettissement au prélèvement qu'actuellement mais en introduisant dans les modalités de calcul du montant du prélèvement le critère du revenu par habitant. Elles font ainsi intervenir un indice synthétique (IS) composé de deux critères : le PFIA par habitant et le revenu par habitant.

Résultats des simulations réalisées sur l'introduction d'un critère de charges dans le prélèvement

		Nombre d'El et communes prélevés	FPIC 2012	FPIC 2012 avec 10% revenu	FPIC 2012 avec 15% revenu	FPIC 2012 avec 20% revenu	FPIC 2012 avec 30% revenu	FPIC 2012 avec 50% revenu
1	< 10 000	1 172	-21 094 730	-20 525 677	-20 215 779	-19 885 845	-19 157 778	-17 352 260
2	entre 10 et 20 000	329	-20 068 707	-19 489 404	-19 172 431	-18 834 985	-18 090 333	-16 243 652
3	entre 20 et 50 000	220	-27 107 832	-26 780 776	-26 601 702	-26 411 042	-25 990 310	-24 946 923
4	entre 50 et 100 000	89	-21 986 971	-21 954 307	-21 936 257	-21 917 029	-21 874 606	-21 769 377
5	entre 100 et 200 000	39	-19 950 441	-19 871 352	-19 827 928	-19 781 693	-19 679 649	-19 426 588
6	sup à 200 000 (hors paris)	21	-39 791 319	-41 378 361	-42 245 919	-43 169 394	-45 207 366	-50 261 181
Total		1 870						

Source : DGCL

Le présent article propose de retenir le scénario d'un indice synthétique composé à **20 % du revenu par habitant** et à **80 % du PFIA par habitant**, sans modifier les règles d'éligibilité au prélèvement.

2. Le relèvement du plafonnement des prélèvements

Actuellement, comme il a été dit précédemment, un ensemble intercommunal et une commune isolée ne peuvent pas être prélevés au titre du FPIC de l'année et du FSRIF de l'année n-1 de plus de 10 % de leurs ressources fiscales prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal agrégé.

Cette situation présente le risque d'un report sur les autres collectivités des contributions des collectivités plafonnées qui, comme le souligne le Gouvernement, « ont pour la plupart encore des marges de manœuvre ». Ce risque est évidemment accru du fait de la montée en puissance du FPIC et du FSRIF.

Pour limiter cet effet, le présent article propose une **hausse du plafonnement cumulé de 10 % à 11 %**.

3. La simplification de la répartition interne

Comme il a été précédemment exposé, le dispositif de répartition interne à un ensemble intercommunal répond à des règles relativement complexes :

Le présent article propose une **architecture plus simple** et plus claire en conservant toutefois un dispositif à trois étages :

- une **répartition de droit commun** faisant intervenir des critères déjà utilisés, à savoir le **coefficient d'intégration fiscale** (CIF), pour effectuer la répartition entre l'EPCI et les communes, et les **potentiels financiers par habitant** communaux pour la répartition entre les communes membres. Une application de ces principes à quelques cas particuliers a permis de mettre en évidence que cette approche n'induisait pas de grands mouvements dans la répartition interne ;

- une **répartition dérogatoire** adoptée à la **majorité des 2/3** en fonction du CIF, puis, pour la répartition entre les communes membres, en fonction de critères tels que le potentiel fiscal ou financier, le revenu par habitant, et à titre complémentaire, d'autres critères de ressources et de charges choisis par l'EPCI ;

- une **répartition dérogatoire** dite « libre » adoptée à l'**unanimité**.

B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ DES COMMUNES DE LA RÉGION ÎLE DE FRANCE (FSRIF)

Le présent article propose **trois modifications** du régime du FSRIF dans ses **paragraphe V et VI**. Elles visent à :

- **relever à 11 % le plafonnement du prélèvement** au titre du FSRIF, qui ne peut excéder actuellement 10 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ;

- prévoir, en 2013, un abattement du prélèvement à hauteur de 50 % pour les communes ayant bénéficié de la règle selon laquelle « *en 2012, lorsqu'une commune fait l'objet d'un prélèvement et bénéficie d'une attribution, le montant du prélèvement ne peut excéder celui de l'attribution* » ;

- porter de 75 % à 90 % de l'attribution perçue en 2011, la garantie de sortie de première année du bénéfice du FSRIF.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté 30 amendements et un sous-amendement :

- quatre amendements identiques de la commission des finances, de la commission des lois, et de nos collègues députés Dominique Lefebvre et Christine Pires Beune (avec l'avis favorable du Gouvernement) **relevant de 0,5 à 0,75 la condition d'effort fiscal** posée pour l'éligibilité aux versements du FPIC ;

- deux amendements identiques de la commission des finances et de la commission des lois (le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée) **modifiant le calcul du potentiel financier agrégé** des communautés d'agglomération issues de syndicats d'agglomération nouvelle utilisé dans le cadre du FPIC ;
- trois amendements identiques de nos collègues députés François Pupponi, Marietta Karamanli et Jacques Kossowski (avec l'avis favorable du Gouvernement), visant à **exempter de contribution au FRSIF les communes classées parmi les 150 premières communes attributaires de la DSU cible** ;
- un amendement de la commission des finances, sous-amendé par notre collègue député Christian Eckert (avec l'avis favorable du Gouvernement), proposant d'**étendre à 2014, à un niveau de 25 %, l'abattement de 50 % sur le prélèvement au titre du FSRIF, prévu pour 2013 par le projet du Gouvernement**, pour les communes ayant bénéficié de la règle selon laquelle « en 2012, lorsqu'une commune fait l'objet d'un prélèvement et bénéficie d'une attribution, le montant du prélèvement ne peut excéder celui de l'attribution » ;
- trois amendements identiques de la commission des finances et de nos collègues députés Marietta Karamanli et François Pupponi, prévoyant la **remise au Parlement d'un rapport**, avant le 1^{er} juillet 2013, **évaluant les résultats du FSRIF** ;
- dix-sept amendements **rédactionnels ou de coordination**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux approuvent globalement les propositions de modification des dispositifs de péréquation horizontale du bloc communal présentées dans le cadre du présent article.

Ils tiennent à souligner tout particulièrement la qualité des travaux de simulation et la large concertation qui ont précédé leur élaboration.

Ils vous proposent, toutefois un amendement concernant le **plafonnement du cumul des prélèvements FSRIF et FPIC**.

Comme il a été dit précédemment, en 2012, six communes ont bénéficié de la règle selon laquelle un ensemble intercommunal ou une commune ne peut pas être prélevé au titre du FPIC de l'année et du FSRIF de l'année n-1 de plus de 10 % de ses ressources fiscales prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal agrégé.

Leur nombre aurait été porté à 24 en 2013, sans modification des textes, ce qui aurait eu pour conséquence un report sur les autres collectivités des contributions des collectivités plafonnées qui sont, par définition, les plus favorisées.

Le présent article propose de relever le plafond de 10 % à 11 %. Vos rapporteurs spéciaux estiment que ce taux peut être porté, dès 2013, à 12,5 % et vous présentent un amendement en ce sens.

En effet, il convient de rappeler que d'une part, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, le plafond avait été initialement fixé à 15 % et ensuite ramené à 10 % lors des débats parlementaires et que, d'autre part, avec un relèvement du plafond de 10 % à 11 %, le nombre de collectivités plafonnées enregistrerait néanmoins une forte hausse par rapport à 2012, passant, en 2013, à 17 communes.

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

ARTICLE 69

(Art. L. 3335-1, L. 3335-2 et L. 4332-9 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de répartition des fonds nationaux de péréquation de la CVAE des départements et des régions et du fonds des DMTO des départements

Commentaire : le présent article tend à modifier les règles de fonctionnement des fonds régional et départemental de péréquation de la CVAE, afin de renforcer le caractère péréquateur de ces deux dispositifs et propose de créer une garantie de sortie du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la taxe professionnelle, la loi de finances pour 2010 a créé deux mécanismes de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) entre collectivités, au niveau régional, d'une part, au niveau départemental, d'autre part. Les deux dispositifs avaient vocation à entrer en vigueur en 2013.

La loi de finances pour 2011 a, ensuite, mis en place un fonds départemental de péréquation des DMTO qui a été actif dès l'exercice 2011.

A. LE DISPOSITIF INITIAL DES FONDS CVAE

La **loi de finances pour 2010** (n° 2009-1673 du 30 décembre 2009) a créé, dans l'urgence¹, **quatre fonds de péréquation** de la CVAE : deux fonds pour les régions et deux fonds pour les départements.

Pour chaque échelon de collectivités territoriales, deux fonds étaient donc prévus :

- l'un portant sur le stock du produit fiscal, qui prélève 25 % du produit de CVAE de chaque collectivité, avec une répartition en fonction de critères de charge² ;

- l'autre portant sur le flux cumulé de produit fiscal, qui prélève la moitié des ressources de CVAE entre l'année « n » et l'année 2010 excédant la croissance

¹ Il convient de rappeler que le Sénat avait souhaité, lors de l'examen de la réforme de la taxe professionnelle, conserver une mutualisation du produit de la CVAE pour ses parts départementale et régionale, conformément à ce que proposait le Gouvernement dans la version initiale du projet de loi. L'Assemblée nationale ayant fait prévaloir, en commission mixte paritaire, une territorialisation de la CVAE pour l'ensemble des catégories de collectivités, le Gouvernement a dû élaborer dans l'urgence un dispositif de péréquation pour respecter la disposition inscrite à l'article 72-2 de la Constitution selon laquelle « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

² Voir ci-dessous.

moyenne, avec une répartition en fonction de critères de ressources. Seuls les régions et les départements dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne peuvent être prélevés.

Ce double système, instauré par la loi de finances pour 2010, a fait l'objet de nombreuses critiques¹ portant sur sa **complexité** et son **faible effet péréquateur**.

B. LE MÉCANISME EN VIGUEUR DES FONDS CVAE

Le dispositif de péréquation initialement prévu par l'article 78 de la loi de finances pour 2010 a été **fortement modifié par l'article 124 de la loi de finances pour 2011**².

La loi prévoit ainsi la suppression des fonds de péréquation sur stock et la création, à compter de 2013, de **deux fonds de péréquation sur flux cumulé** - l'un pour les départements, l'autre pour les régions.

Les règles de prélèvement et l'ampleur du dispositif ont donné lieu à un débat entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Ce dernier, **tout en remplaçant la notion de potentiel fiscal par celle de potentiel financier**, a soutenu la version initiale du texte proposée par le Gouvernement qui faisait porter le prélèvement sur les **seuls départements et régions dont le potentiel par habitant est supérieur à la moyenne** et fixait le montant du prélèvement à **la moitié du produit de la CVAE en année « n » qui excède le produit de CVAE de l'année 2011**.

La commission mixte paritaire a toutefois décidé de suivre la position de l'Assemblée nationale s'agissant de l'ampleur du dispositif de péréquation, en prévoyant que le prélèvement ne porterait que sur la **moitié de la croissance de la CVAE qui excède, pour un département ou une région, la croissance globale de la CVAE entre les années 2011 et « n »**.

Ce choix a eu pour effet de fortement réduire l'ampleur envisagée du dispositif de péréquation.

¹ Voir les conclusions du rapport de la mission « Durieux-Subremon » et du rapport des parlementaires missionnés par le Gouvernement, cités par le rapport d'information du groupe de travail de la commission des finances sur la mise en œuvre de la péréquation entre les collectivités territoriales (N° 731 2010-2011).

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

Effets du texte adopté en loi de finances pour 2011

Hypothèses		Conséquences sur le prélèvement
Si le département est en dessous de 108,2 de CVAE en 2015		Pas de prélèvement
Si le département est au-dessus de 108,2 de CVAE en 2015	Potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne	Pas de prélèvement
	Potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne	Prélèvement de la moitié de la croissance de la CVAE excédant la croissance moyenne Par exemple, pour une CVAE à 120, prélèvement de : $(120-108,2)/2 = 5,9$

Source : commission des finances

En ce qui concerne les **critères de reversement**, aucune modification n'est intervenue.

Critères de reversement des fonds de péréquation de la CVAE

Départements	Régions
50 % : potentiel financier par habitant	50 % : potentiel financier par habitant
1/6 ^{ème} : population	1/6 ^{ème} : population
1/6 ^{ème} : bénéficiaires des minima sociaux	1/6 ^{ème} : nombre de stagiaires en formation professionnelle et lycéens de la région
1/6 ^{ème} : longueur de voirie rapportée à la population	1/6 ^{ème} : superficie

Source : commission des finances

Selon les informations fournies par le Gouvernement en appui du présent projet de loi, le dispositif actuel souffre d'une double lacune : une **ambition limitée** et des **critères de reversement trop sommaires**.

« Les simulations mettent en évidence que le fonds de péréquation de la CVAE des départements ne dégagerait que 16,8 millions d'euros de ressources, soit 0,23 % du montant total de CVAE perçu par les départements en 2012, prélevés auprès de 13 départements (contre 440 M€ en 2011 et 578 M€ en 2012 pour le fonds de péréquation des DMTO des départements). En outre, le département premier bénéficiaire en montant de CVAE par habitant ne serait pas prélevé car sa croissance de CVAE est inférieure à la moyenne. Sans révision des modalités de répartition, le fonds de la CVAE des départements serait donc inopérant.

« Le rendement du fonds de péréquation de la CVAE des régions tel qu'il est prévu aujourd'hui est très faible : seulement 0,15 % du montant de CVAE 2012 perçu par les régions serait redistribué entre les régions, soit 5,7 M€. Huit régions seraient prélevées et six régions seraient bénéficiaires du fonds. La région concentrant près du tiers du total de la CVAE perçue par les régions ne serait pas prélevée avec le dispositif actuel car sa croissance de CVAE est inférieure à la moyenne nationale des régions.

« Il convient d'ajouter que les critères retenus pour le reversement, notamment pour le fonds CVAE des départements, sont peu satisfaisants car peu transversaux. Le système des enveloppes étanches ne permet pas, à l'inverse d'un système basé sur un indice synthétique, d'apprécier de façon globale la situation d'un département ou d'une région. »

C. LE FONDS DMTO

Le fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux est régi par l'article L. 3335-2 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit d'un nouveau système de péréquation horizontale dont l'objectif est de réduire l'inégale répartition géographique de cette ressource fiscale particulièrement volatile.

Le dispositif adopté prend la forme d'un fonds alimenté par **deux prélèvements**.

Le premier **prélèvement « sur stock »** concerne les départements dont le montant par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant. Les prélèvements sont réalisés selon un barème progressif.

Le **second prélèvement « sur flux »** concerne les départements dont la différence entre le montant des DMTO perçus et la moyenne des DMTO perçus les deux années précédentes est supérieure à la moyenne des DMTO perçus les deux années précédentes multipliée par deux fois l'inflation et dont le montant de DMTO par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale. Le prélèvement est effectué sur l'excédent constaté entre la différence entre le montant des DMTO perçus et la moyenne des DMTO perçus les deux années précédentes d'une part, et la moyenne des DMTO des deux années précédentes multipliée par deux fois le taux d'inflation d'autre part.

Le montant de chaque prélèvement est plafonné à 5 % du montant des DMTO perçus par le département au titre de l'année précédente.

Le fonds est ensuite réparti aux départements, en trois parts, en fonction de leur potentiel financier par habitant, de leur potentiel financier par habitant multiplié par la population et de leur montant par habitant de DMTO. Un département peut ainsi être contributeur et bénéficiaire de ce fonds.

Les **ressources** du fonds de péréquation des DMTO se sont élevées à 440 millions d'euros en 2011 et à **580 millions en 2012**.

La loi de finances initiale pour 2012¹ a introduit une nouvelle règle selon laquelle « *lorsque le montant total des deux prélèvements est supérieur à 380 millions d'euros, le comité des finances locales peut décider de mettre en réserve, dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, tout ou partie du montant excédant ce niveau. Sur décision de ce comité, tout ou partie des sommes ainsi mises en réserve vient abonder les ressources mises en répartition au titre des années suivantes lorsque les prélèvements alimentant le fonds sont inférieurs à 300 millions d'euros* ». En 2012, le comité des finances locales a ainsi procédé à une **mise en réserve de 120 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les mécanismes proposés par le présent article ont été élaborés en concertation avec des groupes de travail du comité des finances locales qui ont examiné différents scénarios pour le prélèvement et pour le reversement. Leurs résultats sont exposés ci-après.

A. LES FONDS NATIONAUX DE PÉRÉQUATION DE LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES (CVAE)

1. Le fonds départemental

Le **paragraphe I** du présent article est consacré au fonds départemental de péréquation de la CVAE et tend à une nouvelle rédaction de l'article L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les différents scénarios qui ont mené à la solution proposée ont donné les résultats suivants :

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

Scénarios de prélèvement pour les départements

	Description	Résultats
Scénario 1 Dispositif actuel. Prélèvement sur variation cumulée (référence évolution moyenne)	L. 3335-1 actuel : sont prélevés les départements dont le potentiel financier (Pfi) par habitant est supérieur à la moyenne et dont l'évolution cumulée de CVAE est supérieure à l'évolution cumulée de CVAE de l'ensemble des départements	13 départements prélevés 16,8 M€ de ressources
Scénario 2 Prélèvement sur croissance cumulée (référence : 0)	Sont prélevés tous les départements dont le Pfi/hab est supérieur à la moyenne et qui enregistrent une évolution cumulée de CVAE positive et dont le revenu par habitant est supérieur au revenu médian	17 départements prélevés 50,8 M€ de ressources
Scénario 3 Prélèvement sur le niveau de richesse (CVAE)	Sont prélevés tous les départements dont le niveau de CVAE/habitant est supérieur à 90 % de la moyenne nationale et dont le revenu par habitant est supérieur à la moyenne.	17 départements prélevés 42,6 M€ de ressources
Scénario 4 Prélèvement sur le niveau de richesse, panier de ressources large	Sont prélevés tous les départements dont le Pfi/hab est supérieur à la moyenne.	25 départements prélevés 45,6 M€ de ressources
Scénario 5 PLF 2013	Sont prélevés tous les départements dont le montant de CVAE par habitant est supérieur à la moyenne et qui enregistrent une évolution cumulée de CVAE positive et dont le revenu par habitant est supérieur au revenu médian	14 départements prélevés 46,6 M € de ressources

Source : DGCL

Scénarios de reversement pour les départements

	Description	Résultats
Scénario 1 Reversement selon 4 parts	L. 3335-1 actuel : sont bénéficiaires du fonds les départements dont Pfi/hab est inférieur à la moyenne. Ressources du fonds réparties selon 4 parts : population, bénéficiaires minima sociaux et + de 75 ans, longueur de voirie sur population et Pfi/hab (écart relatif au potentiel financier moyen)	75 départements bénéficiaires
Scénario 2 Reversement selon indice synthétique (50 % Pfi/hab 50 % revenu/hab)	Calcul d'un indice synthétique composé de 2 critères transversaux (Pfi et revenu). Sont bénéficiaires du fonds tous les départements dont l'IS est supérieur à la médiane.	48 départements bénéficiaires
Scénario 3 PLF 2013 Indice synthétique (20% pfi ; 60 % revenu ; 10 % plus de 75 ans ; 10 % RSA)	Sont bénéficiaires du fonds les départements dont l'indice synthétique est supérieur à l'IS médian	48 départements bénéficiaires

Source : DGCL

Le scénario finalement retenu présente **cinq caractéristiques par rapport au dispositif en vigueur** :

- il ajoute une **condition supplémentaire d'assujettissement** au fonds CVAE qui est de disposer d'un revenu par habitant supérieur à la médiane ;
- il fixe un **plafonnement** en précisant que le montant prélevé ne peut excéder 10 % du produit de la CVAE perçu au titre de l'année précédant la répartition ;
- il limite à 50 % le nombre des départements de métropole éligibles au reversement ;
- il crée une **quote-part** destinée aux **départements d'outre-mer** qui seront de plus éligibles de droit ;
- il modifie la composition l'indice synthétique de ressources et de charges servant au **reversement** des ressources du fonds qui serait constitué de quatre critères (le revenu par habitant pour une pondération de 60%, le potentiel financier par habitant pour 20 %, la proportion de personnes âgées de plus de 75 ans dans le département et la proportion de bénéficiaires du RSA dans le département, chacun pour 10 %).

2. Le fonds régional

Le **paragraphe III** du présent article est consacré au fonds régional de péréquation de la CVAE et tend à une nouvelle rédaction de l'article L. 4332-9 du CGCT.

Les différents scénarios qui ont menés à la solution proposée ont donné les résultats suivants :

Scénarios de prélèvement pour les régions

	Description	Résultats
Scénario 1 Dispositif actuel.	<p>Déclenchement du prélèvement : les régions qui ont un IRFR/hbt supérieur à l'IRFR moyen et qui ont une croissance cumulée de CVAE par rapport à l'année 2011 supérieure à la croissance moyenne des régions de France sont prélevées.</p> <p>Modalité de prélèvement : il est prélevé 50 % de l'écart entre le montant de CVAE de l'année n et celui de l'année 2011 multiplié par le taux de croissance moyen de CVAE sur la même période.</p>	8 régions prélevées pour un total de 5,7 M€.
Scénario 2	<p>Déclenchement du prélèvement : les régions sont prélevées si elles enregistrent une évolution cumulée des nouvelles ressources post TP (CVAE, IFR, DCRTP, GIR) supérieure à la moyenne nationale (référence 2011 dans une logique de flux cumulé).</p> <p>Modalité de prélèvement : Il est prélevé 50 % de l'évolution cumulée positive de CVAE par rapport à 2011.</p>	9 régions prélevées pour un total de 12,9 M €
Scénario 2 bis	<p>Déclenchement du prélèvement : Les régions sont prélevées si elles enregistrent une évolution annuelle des nouvelles ressources post TP (CVAE, IFR, DCRTP, GIR) supérieure à la moyenne nationale.</p> <p>Modalité de prélèvement : Il est prélevé 50 % de l'évolution annuelle de ce panier de ressources nouvelles post TP supérieure à la moyenne.</p>	9 régions prélevées pour un total de 12,9 M €
Scénario 4 PLF 2013	<p>Déclenchement du prélèvement : les régions sont prélevées si elles enregistrent une évolution cumulée positive de CVAE et si elles ont un montant de CVAE par habitant supérieur à la moyenne.</p> <p>Modalité de prélèvement : il est prélevé 50 % de l'évolution cumulée positive de CVAE</p>	3 régions prélevées pour un total de 26 M €.

Source : DGCL

Scénarios de reversement pour les régions

	Description	Résultats
Scénario 1	<p>Conditions d'éligibilité : les régions éligibles au reversement sont celles qui ont un IRFR/hbt inférieur à 85 % de l'IRFR moyen par habitant.</p> <p>Modalité de reversement : l'attribution est divisée en 4 parts, en fonction de l'IRFR, en fonction de la population, en fonction du nombre de lycéens et de stagiaires en formation professionnelle et en fonction de la superficie.</p>	5 régions bénéficiaires en 2013
Scénario 2	<p>Conditions d'éligibilité : les régions sont bénéficiaires si elles enregistrent une évolution cumulée des nouvelles ressources post TP (CVAE, IFR, DCRTP, GIR) inférieure à la moyenne nationale</p> <p>Modalité de reversement : L'attribution est calculée en fonction de la différence entre la croissance moyenne cumulée de produits post TP et la croissance annuelle de produits post TP de la région. Le rapport est multiplié par les produits post TP de la région et par une valeur de point.</p>	17 régions bénéficiaires en 2013
Scénario 2 bis	<p>Conditions d'éligibilité : les régions sont bénéficiaires si elles enregistrent une évolution annuelle des nouvelles ressources post TP (CVAE, IFR, DCRTP, GIR) inférieure à la moyenne nationale</p> <p>Modalité de reversement : L'attribution est calculée en fonction de la différence entre la croissance moyenne annuelle de produits post TP et la croissance annuelle de produits post TP de la région. Le rapport est multiplié par les produits post TP de la région et par une valeur de point.</p>	17 régions bénéficiaires en 2013
Scénario 3 PLF 2013	<p>Conditions d'éligibilité : Les régions éligibles au reversement seraient celles qui ont un indice synthétique supérieur à l'IS médian. Cet IS, calculé pour toutes les régions, serait composé du rapport entre le montant de CVAE par habitant moyen sur le montant de CVAE par habitant de la région (50 %), du rapport entre la proportion de lycéens de la région et la proportion moyenne de lycéens (1/6), du rapport entre la proportion de stagiaires en formation professionnelle dans la région et la proportion moyenne de stagiaires en formation professionnelle (1/6) et du rapport entre le taux de chômage dans la région et le taux de chômage national (1/6). Les Régions d'outre-mer seraient considérées comme éligibles de droit. Il serait calculé une quote-part Outre-mer.</p> <p>Modalité de reversement : pour les régions éligibles, l'IS est multiplié par la valeur de point et par leur population pour déterminer leur attribution. Les Régions d'outre-mer sont considérées comme éligibles de droit. Il est calculé une quote-part Outre-mer.</p>	15 régions bénéficiaires

Par rapport au mécanisme actuel, le présent article apporte cinq modifications :

- il ajoute une deuxième condition **d'assujettissement** au fonds CVAE en prévoyant que, pour être contributrice, la région doit avoir un montant de CVAE par habitant supérieur à la moyenne ;
- il définit le **plafonnement** en précisant que le montant prélevé ne peut excéder 10 % du produit de la CVAE perçu au titre de l'année précédant la répartition ;
- il crée une **quote-part** destinée aux **régions d'outre-mer** qui seront de plus éligibles de droit ;
- il limite à 50 % le nombre des régions de métropole éligibles au reversement ;
- il remplace le critère unique d'éligibilité (potentiel financier par habitant inférieur à 0,85 fois le potentiel financier par habitant moyen) par un **indice synthétique de ressources et de charges** constitué de quatre critères : le montant de CVAE par habitant (pondéré par 50%), la proportion de lycéens, la proportion de stagiaires de la formation professionnelle et le taux de chômage (pondérés chacun par 1/6^{ème}) qui servirait aussi au calcul du reversement.

B. LE FONDS DES DMTO DES DÉPARTEMENTS

Le présent article propose, enfin, dans son **paragraphe II**, d'introduire une **garantie de sortie** destinée à prémunir les départements contre les variations induites par la prise en compte, à compter de 2013, du nouveau potentiel financier des départements (potentiel financier intégrant le nouveau panier de ressources à la suite de la réforme de la fiscalité directe locale).

Selon le Gouvernement, **l'impact du potentiel financier des départements construit à partir de leur nouveau panier de ressources sur la répartition du fonds DMTO est faible**. Toutefois, afin de limiter les conséquences d'une éventuelle perte d'éligibilité au fonds de certains départements, du fait du passage de leur potentiel financier par habitant au-dessus de la moyenne¹, il estime qu'il convient de mettre en place une **garantie de sortie** afin d'éviter de brusques variations des ressources des départements concernés.

Le texte proposé modifie donc l'article L. 3335-2 du CGCT afin de prévoir qu'à compter de 2013, *« les départements qui cessent d'être éligibles à un reversement du fonds perçoivent, à titre de garantie pour les trois exercices suivants, une attribution égale respectivement à 75 %, 50 % et 25 % du montant perçu l'année précédant celle au titre de laquelle ils ont perdu l'éligibilité. »*

Le financement de cette garantie serait assuré par le prélèvement sur le produit du fonds et avant répartition, d'un montant correspondant à la garantie.

¹ Seuls sont bénéficiaires du fonds les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue députée Carole Delga **modifiant le mécanisme prévu par le projet de loi pour le fonds régional de péréquation de la CVAE**. Cet amendement, qui reprend pour l'essentiel le dispositif sur lequel s'étaient accordées les régions dans le cadre du groupe de travail constitué sur ce sujet, prévoit la mise en place, plutôt qu'un fonds de péréquation entre régions, d'un **fonds de « régulation » de la réforme de la taxe professionnelle**.

Ainsi, le **périmètre des ressources prises en compte comprendrait** l'ensemble des ressources remplaçant les produits régionaux de taxe professionnelle et de taxe foncière bâtie et non bâtie, supprimés avec la réforme : **la CVAE, les IFER, le prélèvement ou le reversement du FNGIR et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle**.

Seraient prélevées les régions dont le pourcentage d'évolution cumulée des ressources par rapport à 2011 serait **supérieur à ce même pourcentage pour l'ensemble des régions**. Le prélèvement porterait sur la totalité de cette croissance supérieure aux autres régions, dans la limite d'un plafond fixé à 50 % de l'évolution cumulée de la région. Le reversement aux régions bénéficiaires serait fonction de leur moindre croissance de ressources par rapport à l'ensemble des régions. Il s'agit donc de réguler des écarts d'évolution, en référence à l'évolution moyenne des régions.

Enfin, l'Assemblée a adopté cinq amendements rédactionnels de la commission des finances.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux sont très attachés à ce que l'entrée en application des **fonds de péréquation de la CVAE**, dont la création a été actée dès 2009 par la loi de finances pour 2010, ne soit pas repoussée dans le temps.

Ces mécanismes ont, en effet, vocation à rééquilibrer les ressources des départements et des régions qui ont été profondément modifiées par la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par de nouvelles ressources fiscales. Ils participent des **mesures d'atténuation de la territorialisation de l'impôt économique**.

S'agissant des départements, vos rapporteurs spéciaux ont constaté que **l'utilisation du nouveau potentiel financier, issu de la réforme de la taxe professionnelle, était un sujet d'inquiétude**, du fait des changements qu'elle pouvait impliquer dans les départements bénéficiaires.

Ils vous proposent donc **un amendement** visant à utiliser le potentiel financier de 2011 pour le calcul des reversements au titre du fonds départemental de péréquation de la CVAE et au titre du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements. Cet amendement permet de

rassurer les départements et donc de faciliter la mise en œuvre des fonds de péréquation, dont les modalités de fonctionnement correspondent au projet du Gouvernement.

En ce qui concerne **le fonds régional de péréquation de la CVAE**, le dispositif adopté par les députés correspond à celui souhaité par l'association des régions de France (ARF), à l'exception du montant du prélèvement et de son plafonnement, revus à la hausse à l'Assemblée.

Vos rapporteurs spéciaux ont donc déposé **un amendement** proposant une position intermédiaire entre le souhait initial de l'ARF et l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, qui a recueilli l'accord des régions.

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

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

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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

Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent du risque de prescription de la créance « Nickel » de la Nouvelle-Calédonie à l'égard de l'Etat, dont le montant atteint 289,65 millions d'euros. En effet, en l'absence d'acte interruptif de prescription, la créance de l'État serait prescrite le 18 juin 2013.

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

Vos rapporteurs spéciaux constatent que les indicateurs de performances délais de mise à disposition des avances sur contributions directes locales et sur TICPE se sont dégradés en 2011 par rapport à 2010.

Au 10 octobre 2012, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **15 % des réponses** étaient parvenues sur la mission « Avances aux collectivités territoriales ».

II. ANALYSE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT) dont les crédits s'élèvent à **93,406 milliards d'euros en 2013** est le principal compte de concours financiers de l'Etat.

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

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

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

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

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

1. Seule une des quatre actions du programme est provisionnée

Le programme comporte quatre actions dont, comme l'an dernier, seule la première, action n° 1 « Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales », est provisionnée, à hauteur de 6 millions d'euros. Son objet est d'accorder des **avances à des collectivités et à des établissements publics**, afin qu'ils puissent faire face à des **difficultés momentanées de trésorerie**.

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

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

Selon les réponses fournies à vos rapporteurs spéciaux, **aucune collectivité n'est à ce jour concernée** au titre de cette aide, la Commune de Fontienne (Alpes-de-Haute-Provence) ayant remboursé le capital de l'avance du Trésor le 25 octobre 2010 et les intérêts le 23 novembre 2010.

Les trois autres actions du programme¹ ne font l'objet d'aucune proposition d'ouverture de crédits pour 2013.

2. La dette de la Nouvelle-Calédonie

Aucune recette n'est envisagée au titre des quatre actions du programme.

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

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

D'après les informations qu'ils ont recueillies, **la question devrait être évoquée lors du prochain comité des signataires**, dans le cadre de sa réunion annuelle, qui aura lieu le 6 décembre prochain. Des discussions sont actuellement en cours entre les ministères des outre-mer et de l'économie et des finances afin de s'accorder sur des modalités de prise de l'acte interruptif de prescription – la demande de reversement – qui ne mettent pas en péril les finances de la Nouvelle-Calédonie.

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'insister sur la nécessité que cette créance, dont le montant est loin d'être négligeable, ne soit pas prescrite.

¹ Il s'agit de l'action n° 2 « Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales », et, concernant spécifiquement l'Outre-mer, des actions n° 3 « Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires) » et n° 4 « Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel ».

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

Le programme 883 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » retrace l'avance faite mensuellement par l'Etat aux collectivités territoriales sur le montant d'une partie de leurs impositions. Il est doté pour 2013 de 93,4 milliards d'euros, en augmentation (+ 3,5 %) par rapport à la loi de finances pour 2012.

1. Une hausse modérée des crédits relatifs aux avances des impositions locales

L'action 1 du programme, « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » porte les crédits correspondant aux impôts et taxes transitant par le compte d'avances et revenant aux collectivités locales et à des organismes divers. Il s'agit :

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

En 2011, ces crédits avaient enregistré une forte augmentation liée à l'intégration dans le « circuit » du compte d'avances de ces nouvelles impositions. Cette année, l'augmentation est modérée – 3,8 % – et très proche de celle de l'an dernier – 4,3 %.

Crédits en AE et CP

(en millions d'euros)

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

Source : projets de lois de finances

2. Une stabilisation de la compensation financière du RMI/RSA par la TIPP

L'action 2 du programme « Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers » porte les crédits correspondant à la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à chaque département au titre de la compensation financière de la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) en application de l'article 59 de la loi de finances pour 2004 et, à compter du 1^{er} juin 2009, au titre de la compensation financière accordée en compensation du revenu de solidarité active (RSA).

Les montants en cause **sont en légère baisse – 1,06 %** – par rapport à la loi de finances initiale pour 2012 et s'établissent à **5,866 milliards d'euros**, soit environ leur niveau de 2011 – 5,857 milliards d'euros.

Cette évolution s'explique notamment par les ajustements effectués par le présent projet de loi de finances s'agissant de la compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du RSA.

3. Une dégradation des résultats de performance

Le programme comporte deux indicateurs de performance, mesurant le respect des engagements pris en termes de **délais de mise à disposition des avances** sur contributions directes locales et sur TICPE.

Comme l'an dernier, vos rapporteurs spéciaux constatent que ces deux indicateurs se sont dégradés, et présentent, pour 2011, des **résultats moins bons que sur l'exercice 2010**.

Ainsi, le pourcentage des opérations de versement réalisé par le comptable à la date prévue est passé de 99,50 % à 91,60 % pour les contributions directes locales et de 97,77 % à 89,70 % pour la TICPE. Cette tendance semble s'être inversée en 2012 dans le premier cas (95 % en prévision actualisée) mais aggravée dans le second (80 % en prévision actualisée).

La dégradation de la performance en 2011 résulterait de la mise en œuvre des nouvelles impositions de fiscalité directe locales (CVAE, IFER) et des mécanismes de garantie des ressources des collectivités (DCRTP et FNGIR). Enfin, la dégradation prévue en 2012 s'expliquerait par les difficultés liées à la mise en œuvre du module comptable du progiciel CHORUS depuis le 1^{er} janvier 2012.

L'objectif pour 2013, pour ces deux indicateurs, est fixé, comme il l'avait été l'an dernier, à 100 %.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. GERMAIN et JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 67

Après l'alinéa 34

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

5° *ter* A Après l'article L. 2334-7-2, il est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. L. 2334-7-3.* – En 2013, la diminution de la dotation forfaitaire visée à l'article L. 2334-7 ne peut excéder, pour une commune, 4 % du montant perçu à ce titre en 2012. »

OBJET

Cet amendement a pour objet de plafonner à 4 % en 2013, la baisse de la dotation forfaitaire de chaque commune en application des divers écrêtements et diminutions de composantes de la dotation globale de fonctionnement.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. GERMAIN et JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 67

Après l'alinéa 74

Insérer sept alinéas ainsi rédigés :

11° *bis* L'article L. 2334-36 est ainsi modifié :

a) Au début, est inséré un paragraphe ainsi rédigé :

« I. – Dans chaque département, les crédits de la dotation mentionnée à l'article L. 2334-32 sont répartis en trois parts :

« 1° Une part consacrée au financement des investissements et projets portés par des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats de communes ou des syndicats mixtes ;

« 2° Une part consacrée au financement des investissements et projets portés par des communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

« 3° Une part consacrée au financement des investissements et projets portés par des communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer. » ;

b) À la première phrase du premier alinéa, les mots : « Les crédits de la dotation visée à l'article L. 2334-32 » sont remplacés par les mots : « Ces crédits » ;

OBJET

La fusion de la DGE et de la DDR dans la DETR pourrait avoir comme conséquence non souhaitable de déséquilibrer l'affectation des crédits en défaveur des projets structurants.

Le présent amendement vise donc à corriger cette situation, et à assurer un certain équilibre, en prévoyant que les préfets et les commissions d'élus définissent, en fonction des circonstances locales, trois fractions (fongibles entre elles) de crédits à destination de ses trois catégories de bénéficiaires : communes de moins de 2 000 habitants, communes de plus de 2 000 habitants et EPCI.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. GERMAIN et JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 67

Alinéas 103 et 104

Remplacer le taux :

105 %

par le taux :

120 %

OBJET

Cet amendement a pour objet de replacer à un niveau plus satisfaisant l'incitation financière prévue dans le cadre des fusions de communautés que l'Assemblée nationale a rétablie alors que le projet de loi de finances pour 2013, proposait sa suppression.

De nombreuses communautés se sont engagées dans des opérations de fusion à partir des simulations proposées par les préfetures sur le fondement des dispositions en vigueur.

Réduire trop fortement les incitations financières aux fusions pourrait être préjudiciable au regroupement de communautés.

En conséquence, le projet d'amendement propose de revenir à un principe d'incitation équilibré en plafonnant la progression du coefficient d'intégration fiscale, ou de la dotation d'intercommunalité par habitant, à hauteur de 120 % du

coefficient d'intégration fiscale moyen pondéré par la population de la nouvelle communauté ou 120 % de la dotation moyenne par habitant.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	4
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. GERMAIN et JARLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE 68

Alinéa 12

Remplacer le taux :

11 %

par le taux :

12,5 %

OBJET

Cet amendement a pour objet de porter de 11 % à 12,5 % le plafonnement de la somme des prélèvements opérés en application du FPIC et du FSRIF.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	5
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. GERMAIN et JARLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE 69

I. – Après l’alinéa 18

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« En 2013, le potentiel financier utilisé pour l’application du 1° est celui calculé pour l’année 2011. »

II. – Après l’alinéa 23

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

1° *bis* Au second alinéa du 3°, après l’année : « 2012 », sont insérés les mots « et en 2013 » ;

OBJET

Le présent amendement vise à utiliser, pour l’année 2013, le potentiel financier de l’année 2011, pour :

- le fonds départemental de péréquation de la CVAE ;
- le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	6
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. GERMAIN et JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 69

I. – Alinéa 38

Remplacer le pourcentage :

100 %

par le pourcentage :

70 %

II. – Alinéa 39

Remplacer le pourcentage :

50 %

par le pourcentage :

35 %

III. – Alinéa 44

Remplacer le pourcentage :

50 %

par le pourcentage :

70 %

OBJET

Le présent amendement vise à revenir au dispositif préconisé par l'association des régions de France (ARF).

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

A. EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement **majorant de 25 millions d'euros, en AE et en CP**, le montant de la dotation de développement urbain (DDU), sur le **programme 119** « Concours financiers aux communes et groupements de communes ». Cette majoration de crédits est financée par une minoration des crédits du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Provisions ».

D'autre part, elle a également adopté un amendement **majorant de 23 325 euros, en AE et CP**, les crédits du **programme 121** « Concours financiers aux régions », afin de tirer les **conséquences du transfert de la compétence** « production et multiplication de plan forestiers et autres végétaux » à la collectivité territoriale de Corse, à compter du 1^{er} janvier 2013. Cette augmentation est gagée par la minoration du même montant des crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », qui supportait jusqu'à présent la dépense transférée.

B. EN SECONDE DÉLIBÉRATION

1. Modification des crédits à titre non reconductible

En **deuxième délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré de 57 938 267 euros** (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) les crédits de la présente mission, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par sa commission des finances.

Ces crédits seront imputés pour **57 935 767 euros** sur le **programme 122** « Concours spécifiques et administration » et pour **2 500 euros** sur le **programme 119** « Concours financiers aux communes et groupements de communes ».

2. Modification des crédits à titre reconductible

L'Assemblée Nationale a adopté un amendement **minorant les crédits** du **programme 120** « Concours financiers aux départements » à hauteur de **5 000 000 d'euros en autorisations d'engagement et en crédits**.

Cette minoration est destinée à gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances.

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

L'Assemblée nationale n'a pas modifié les crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

III. MODIFICATIONS DES ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements rédactionnels ou de coordination et trois amendements de fond à l'article 67. Le premier, tend à introduire un coefficient logarithmique dans le calcul de l'écrêtement du complément de garantie, le second vise à maintenir une incitation financière dans le cadre des fusions de communautés tout en réduisant sa portée par rapport aux dispositions actuellement en vigueur et le troisième tend, par coordination avec l'amendement de crédits précédemment adopté sur la mission budgétaire, à majorer de 50 % la dotation de développement urbain (DDU).

A l'article 68, elle a adopté au total 22 amendements, dont 17 amendements rédactionnels ou de coordination. Un amendement relève de 0,5 à 0,75 la condition d'effort fiscal posée pour l'éligibilité aux versements du FPIC, un amendement modifie le calcul du potentiel financier agrégé des communautés d'agglomération issues de syndicats d'agglomération nouvelle utilisé dans le cadre du FPIC, un amendement exempte de contribution au FRSIF les communes classées parmi les 150 premières communes attributaires de la DSU « cible ». Par ailleurs, un amendement étend à 2014, à un niveau de 25 %, l'abattement de 50 % sur le prélèvement au titre du FSRIF, pour les communes ayant bénéficié de la règle selon laquelle « en 2012, lorsqu'une commune fait l'objet d'un prélèvement et bénéficie d'une attribution, le montant du prélèvement ne peut excéder celui de l'attribution ». Enfin, un amendement prévoit la remise au Parlement d'un rapport évaluant les résultats du FSRIF avant le 1^{er} juillet 2013.

A l'article 69, elle a adopté cinq amendements rédactionnels et un amendement modifiant le mécanisme prévu par le projet de loi pour le fonds régional de péréquation de la CVAE, qui prévoit la mise en place, plutôt qu'un fonds de péréquation entre régions, d'un **fonds de « régulation » de la réforme de la taxe professionnelle**.

Ces articles sont commentés plus haut (*cf* « examen des articles rattachés », page 26).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 novembre 2012, sous la présidence de M. Albéric de Montgolfier, vice-président, la commission procède à l'examen du rapport de MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 67 à 69 rattachés) et le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».

EXAMEN DU RAPPORT SPÉCIAL

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Le rapport que nous allons vous présenter, comporte deux parties. La première, purement budgétaire, concerne les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », l'autre comporte l'examen des trois articles rattachés à la mission RCT et des amendements que nous vous proposons d'adopter.

C'est à cette seconde partie que nous accorderons le plus d'attention car, comme vous le savez, la mission RCT et le compte d'avances ne sont, pour l'essentiel, que la résultante budgétaire des décisions qui figurent dans des textes législatifs. Ni le Gouvernement, et encore moins les parlementaires ne disposent de réelles marges de manœuvre sur ces missions.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupe les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales qui sont inscrits en dotations budgétaires, et les moyens de la direction générale des collectivités locales.

Elle ne représente que 2,6 milliards d'euros sur un total des concours financiers de l'Etat en direction des collectivités territoriales de 60 milliards d'euros environ, hors fiscalité transférée, dégrèvements, subventions pour travaux d'intérêt local et subventions des autres ministères.

Elle est constituée de quatre programmes : le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », le programme 120 « Concours financiers aux départements », le programme 121 « Concours financiers aux régions » et le programme 122 « Concours spécifiques et administration », qui regroupe les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, les crédits destinés à plusieurs niveaux de collectivités, les dotations outre-mer et les moyens de la DGCL.

Les crédits inscrits à cette mission correspondent à des dotations de fonctionnement – essentiellement la dotation générale de décentralisation – et à des dotations d'investissement – dotation de développement urbain, dotation d'équipement des territoires ruraux et dotation globale d'équipement des départements notamment.

Le projet de budget 2013 de la mission RCT applique le principe du gel en valeur des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, retenu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 et confirmé, pour l'année 2013, dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les

années 2012 à 2017. En conséquence, les principales dotations de la mission voient leur montant de 2012 reconduit pour 2013.

S'agissant des trois premiers programmes de la mission, le projet de loi de finances procède à des ajustements, à la baisse, pour un montant total de 364 000 euros environ sur 2,2 milliards, en autorisations d'engagement. Il s'agit notamment de tenir compte du rythme de déploiement des stations « passeports biométriques », d'ajuster le montant de la dotation globale de compensation allouée à Saint-Martin et de corriger des erreurs de bénéficiaires dans la dotation générale de décentralisation des régions.

S'agissant du programme 122, « Concours spécifiques et administration », on note que les dotations outre-mer obéissent à des règles d'indexation spécifiques. Elles échappent en effet, comme les années précédentes, à la règle du gel en valeur, à l'exception de la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie.

Les principales modifications prévues pour 2013 concernent, d'une part, l'ouverture d'une subvention exceptionnelle pour calamités publiques d'un montant de 21,9 millions d'euros, motivée notamment par la nécessité de couvrir des engagements liés à des événements antérieurs à 2012, et, d'autre part, l'ouverture de 10 millions d'euros de crédits au profit de communes concernées par les restructurations en matière de défense.

Lors de l'examen de la mission à l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, le montant de la dotation de développement urbain a été majoré de 25 millions d'euros, ce choix n'étant pas sans lien avec la situation de la commune de Sevrans. Nous aurons à examiner le financement pérenne de ces 25 millions, qui devrait peser sur les variables d'ajustement de la DGF, c'est-à-dire sur les autres collectivités. Par ailleurs, un amendement portant sur 23 000 euros environ a été adopté, afin de tenir compte d'un transfert de compétence au profit de la collectivité de Corse.

Sur le détail des dotations et programmes, je me permets de vous renvoyer à la note de présentation qui vous a été distribuée.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – C'est en quelques mots que je vous présenterai, à mon tour, le compte « Avances aux collectivités territoriales ». C'est pourtant le principal compte d'avances du budget de l'Etat dont les crédits s'élèvent à plus de 93 milliards d'euros en 2013.

La première section du compte d'avances retrace les avances de l'Etat à des collectivités territoriales et à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter.

Elle est très peu active, aucune collectivité n'ayant recours actuellement aux procédures d'avances. En conséquence, seule une action du programme correspondant est provisionnée, à hauteur de 6 millions d'euros.

En ce qui concerne la dette de près de 290 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie est débitrice depuis 1990, nous nous inquiétons du risque de

prescription qui pèse sur cette créance. En effet, en l'absence d'acte interruptif de prescription, la créance de l'État serait prescrite le 18 juin 2013.

D'après les informations que nous avons recueillies, la question devrait être évoquée lors du prochain comité des signataires, dans le cadre de sa réunion annuelle, qui aura lieu le 6 décembre prochain. Des discussions sont actuellement en cours entre les ministères des outre-mer et de l'économie et des finances afin de s'accorder sur des modalités de prise de l'acte interruptif de prescription qui ne mettent pas en péril les finances de la Nouvelle-Calédonie.

La seconde section du compte – qui regroupe 99,99 % des crédits du compte spécial – correspond aux avances effectuées sur les recettes fiscales des collectivités territoriales et à divers organismes locaux ainsi qu'à celles correspondant à la part de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques affectée à chaque département au titre de la compensation financière du revenu de solidarité active.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Compte tenu des observations qui vous ont été présentées, nous vous proposons d'adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Marc Massion. – Combien de communes sont concernées par la dotation de solidarité urbaine ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – 844 communes étaient concernées en 2012, dont 280 bénéficiaires de la DSU cible.

M. Gérard Miquel. – Il me semblait que le produit des amendes des radars automatiques pour les départements s'élevait à 60 millions d'euros, or je lis 30 millions d'euros dans la note de présentation. D'autre part, pouvez-vous nous indiquer les critères de répartition des 170 millions d'euros de l'aide exceptionnelle aux départements en difficulté ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Cette aide sera mise en place probablement dans le projet de loi de finances rectificative que nous examinerons fin décembre, nous ne pouvons donc pas encore vous indiquer les critères qui seront choisis. Le ministère travaille dessus et cherche à définir des critères objectifs.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Concernant le produit des amendes des radars, le chiffre du tableau que vous citez est le chiffre de 2010, tandis que les 60 millions correspondent au chiffre 2012.

M. Albéric de Montgolfier, président. – Cette question a été traitée dans le rapport de notre collègue Vincent Delahaye sur le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », que nous venons d'examiner : les 160 millions d'euros ont été portés à 170 par l'Assemblée nationale et se répartissent entre 106 millions pour les communes et les intercommunalités et 64 millions pour les départements, la collectivité de Corse et les régions d'outre-mer.

M. Joël Bourdin. – Je m'interroge : la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale augmentent de 8 %, mais dans une enveloppe stable ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Oui, les variables d’ajustement seront minorées en conséquence.

M. Philippe Adnot. – Je m’étonne que les communes qui s’associent perçoivent une dotation spécifique, alors que leur association est censée produire des économies d’échelle. Au lieu de ça, on augmente la dépense. Il y a là un gisement d’économies pour l’avenir. Par ailleurs, je m’inquiète de la situation de certaines communes qui vont voir leur dotation écrêtée, alors qu’elles ont peu de ressources.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L’évolution globale de la DGF ne fait pas partie de la mission, elle relève de la première partie du projet de loi de finances. Concernant l’écrêtement du complément de garantie, nous allons aborder cette question quand nous examinerons l’article 67 rattaché.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – M. Bourdin a soulevé le problème du financement de la péréquation verticale dans le cadre d’une enveloppe fermée. La péréquation verticale devient de la péréquation horizontale.

Mme Marie-France Beaufils. – Je regrette que l’on nous demande de voter sur la hausse de la péréquation sans connaître précisément l’impact pour les collectivités qui verront, en contrepartie, leurs dotations minorées. S’agissant de la dotation de développement urbain, je m’interroge, depuis sa création, sur son efficacité comparée à la dotation de solidarité urbaine. On l’augmente pour tenir compte de la situation de Sevrans, mais j’aimerais que l’on connaisse bien la totalité de la situation de cette commune.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Encore une fois, la DGF relève de la première partie du projet de loi de finances. Concernant la DDU, je comprends la préoccupation de Mme Beaufils.

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

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 67

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Je vais maintenant vous présenter l’article 67, qui est assez complexe car il touche de nombreux sujets. Globalement, il fixe, dans le cadre du gel en valeur de l’enveloppe normée, l’évolution des dotations de péréquation verticale des communes, départements et régions. Il adapte également les modalités de calcul et de répartition des dotations aux conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale et de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Ses dispositions sont variées et je vais vous les énumérer. Tout d’abord, il fusionne les deux concours particuliers de dotation générale de décentralisation

versés aux communes et leurs groupements au titre de la compétence d'urbanisme. C'est une fusion intéressante car les besoins sont de plus en plus importants.

D'autre part, il procède à des ajustements techniques de la définition du potentiel financier et de l'effort fiscal, du fait de doublons dans la prise en compte du produit de cotisation foncière des entreprises et de la suppression de dispositions caduques concernant les mécanismes conventionnels de péréquation.

Il fixe également la progression des dotations de péréquation de la DGF : hausse de 120 millions d'euros au profit de la DSU, hausse de 78 millions de la DSR, hausse minimale de 20 millions d'euros de la dotation de péréquation des départements et hausse de 10 millions d'euros de la dotation de péréquation des régions.

Il prévoit des adaptations des règles d'écrêtement de la part garantie et de minoration applicables en 2012 : l'écrêtement s'appliquera à un nombre plus important de communes par un retour au seuil de 0,75 qui avait été retenu en 2011. Le texte du projet de loi de finances aurait pour conséquence d'écrêter 6 059 communes dont 2 438 au plafond de 6 %. L'introduction d'un coefficient logarithmique à l'Assemblée porterait le nombre de communes écrêtées à 14 035, dont 6 528 au plafond de 6 %.

L'article 67 supprime également l'éligibilité des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle à la dotation nationale de péréquation, propose un ajustement de la garantie de sortie de l'éligibilité à la DSU, intègre un critère de revenu – pour 30 % – dans l'éligibilité à la DSR cible pour tenir compte de la fragilité de certains territoires, élargit le champ des collectivités éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux aux communes nouvelles issues de la fusion de communes dont l'une d'entre elles était éligible à la DETR et propose également un resserrement de la garantie de hausse et de baisse, limitée à plus ou moins 5 %. Son montant est stable pour 2013.

Enfin, il calcule un coefficient d'intégration fiscale pour les communautés urbaines, les métropoles et les syndicats d'agglomération nouvelle, il écarte la taxe sur les surfaces commerciales du calcul du CIF des communautés de communes à fiscalité additionnelle, il réduit le caractère très incitatif des dispositions financières applicables en cas de fusion d'EPCI ou de dissolution en prévoyant de retenir, non pas la valeur la plus élevée, mais la valeur moyenne des EPCI préexistants, pondérée par leur population.

Cette dernière disposition pourra poser problème aux EPCI qui ont prévu de fusionner cette année, car les calculs ont été faits sur la base du droit existant.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'Assemblée nationale a adopté trois amendements de fond à cet article. Le premier introduit un coefficient logarithmique, identique à celui qui est utilisé pour le calcul de la dotation de base, dans le calcul de l'écrêtement du complément de garantie.

Le second vise à maintenir une incitation financière dans le cadre des fusions de communautés tout en réduisant sa portée par rapport aux dispositions actuellement en vigueur. Toutefois, alors que le texte initialement proposé par les

commissions de l'Assemblée nationale plafonnait la progression du coefficient d'intégration fiscale, ou de la dotation d'intercommunalité par habitant, à hauteur de 1,2 fois le coefficient d'intégration fiscale moyen pondéré par la population de la nouvelle communauté ou 1,2 fois la dotation moyenne par habitant, un sous-amendement du Gouvernement a restreint sa portée en ramenant le plafonnement à 105 % de la progression du CIF, de la dotation moyenne et de la dotation d'intercommunalité.

Enfin, le troisième amendement, proposé par le Gouvernement, tend par coordination avec l'amendement de crédits précédemment adopté sur la mission budgétaire, à majorer de 50 % la dotation de développement urbain.

Nous vous proposons, Pierre Jarlier et moi-même, trois amendements sur cet article.

Le premier amendement vous propose d'instituer une garantie élargie concernant la dotation forfaitaire des communes, un plafond de baisse maximum, qui sera fixé annuellement car il nous semble que le plafonnement des écrêtements de garantie est un mécanisme insuffisamment protecteur en raison de la diversité des situations des communes. Il a donc pour objet de plafonner à 4 % en 2013, la baisse de la dotation forfaitaire de chaque commune en application des divers écrêtements et diminutions de composantes de la dotation globale de fonctionnement.

Le deuxième amendement prévoit la création de trois parts dans l'enveloppe départementale de la DETR, au profit, respectivement, des intercommunalités, des communes de plus de 2 000 habitants et des communes de moins de 2 000 habitants. En effet, La fusion de la dotation globale d'équipement et de la dotation de développement rural dans la DETR pourrait avoir comme conséquence non souhaitable de déséquilibrer l'affectation des crédits en défaveur des projets structurants. Cet amendement vise donc à corriger cette situation, et à assurer un certain équilibre.

Le troisième amendement propose de remonter le niveau des incitations financières à la fusion d'EPCI. Le projet de loi supprimait initialement toute incitation. Comme je vous l'ai dit, les commissions des finances et des lois de l'Assemblée nationale ont proposé un système de plafonnement de la progression du coefficient d'intégration fiscale, ou de la dotation d'intercommunalité par habitant, à hauteur de 1,2 fois le coefficient d'intégration fiscale moyen pondéré par la population de la nouvelle communauté ou 1,2 fois la dotation moyenne par habitant. Le Gouvernement a obtenu de réduire ces plafonnements à 105 %. Ce niveau nous semble trop bas et nous vous proposons de revenir à la version première des amendements de l'Assemblée qui correspond d'ailleurs à la juste revendication exprimée par l'assemblée des communautés de France.

M. Charles Guené. – D'après les simulations que vous nous avez distribuées, je vois que passer de 1,05 à 1,2 aurait un impact pour 300 EPCI, et pour un montant de 27 millions d'euros. Cela me semble raisonnable.

M. Philippe Adnot. – Je reprends ce que j’ai dit tout à l’heure : les fusions doivent être motivées par la réalisation d’économies d’échelle, il n’y a pas de raison de les subventionner.

M. Charles Guené. – Cet avantage a été mis en place pour favoriser l’intercommunalité. Et ce n’est pas une dépense supplémentaire pour l’Etat, cela se joue entre intercommunalités.

M. Philippe Adnot. – C’est bien ce que je dis, on va pénaliser certaines intercommunalités.

M. Gérard Miquel. – Nous ne pourrions éviter la question de la remise à plat des compétences des intercommunalités. En ce qui concerne votre amendement réduisant l’incitation par rapport au droit existant, je le soutiendrai. Je m’interroge sur votre premier amendement, qui plafonne la baisse de la dotation forfaitaire à 4 % : quelle incidence sur la masse qui sera redistribuée en péréquation ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Aucune, c’est hors péréquation.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Je précise que, par rapport au droit existant, nous n’allons pas renforcer l’incitation aux fusions, mais au contraire, l’atténuer.

M. Charles Guené. – On limite l’effet d’aubaine à 20 %.

M. Claude Belot. – Je m’étonne que le montant de la dotation d’intercommunalité soit défini sans lien avec la réalité. D’autre part, pouvez-vous revenir sur la disposition relative aux casinos ?

Mme Marie-France Beaufils. – Votre amendement me paraît raisonnable. Mais je m’abstiendrai sur l’article 67.

M. Charles Guené. – Je rappelle qu’au bout de deux années, les dotations d’intercommunalité sont bien calculées à partir des données « réelles ».

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – S’agissant des casinos, l’article ajoute au calcul du potentiel fiscal de la commune les montants des prélèvements sur le produit des jeux perçus par l’EPCI, qui ne sont pas pris en compte dans les produits fiscaux par la rédaction en vigueur.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Je tiens tout de même à souligner que l’intercommunalité, ce n’est pas que des dotations. Il y a aussi des mutualisations qui produisent des économies. Nous devons maintenir une incitation et c’est ce que permet notre amendement.

À l’issue de ce débat, la commission adopte les trois amendements des rapporteurs spéciaux et décide de proposer au Sénat l’adoption de l’article 67 du projet de loi de finances pour 2013 ainsi modifié.

Article 68

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Passons à la présentation de l’article 68. Celui-ci revoit les modalités de fonctionnement du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, afin de tenir compte des charges de

la collectivité dans le calcul de sa contribution et de simplifier les modalités de répartition interne à un ensemble intercommunal. Pour le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, il vise à modérer les évolutions importantes des contributions ou d'attributions de certaines collectivités.

Je vous renvoie à la note de présentation distribuée pour le bilan du FPIC et le rappel du mode de fonctionnement de ce fonds ainsi que du FSRIF.

S'agissant du FPIC, l'article introduit donc un critère de charge dans le prélèvement – soit le revenu par habitant pour 20 % de l'indice synthétique –, relève de 10 % à 11 % le plafonnement des prélèvements cumulés du FPIC et du FSRIF, et simplifie les modalités de répartition interne entre EPCI et communes membres qui s'effectuera, pour la formule de droit commun, en fonction du CIF et du potentiel financier par habitant.

Pour le FSRIF, l'article prévoit de relever à 11 % le plafonnement du prélèvement et un abattement de 50 % du prélèvement pour les communes qui avaient été exonérées en 2012 de prélèvement au-delà de leur reversement.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – L'Assemblée nationale a adopté cinq modifications de fond.

Tout d'abord, elle a prévu de relever de 0,5 à 0,75 la condition d'effort fiscal posée pour l'éligibilité aux versements du FPIC. Ce sujet avait été évoqué plusieurs fois au Comité des finances locales. Elle a également modifié le calcul du potentiel financier agrégé des communautés d'agglomérations issues de syndicats d'agglomération nouvelle, utilisé dans le cadre du FPIC, et exempté de contribution au FSRIF les communes classées parmi les 150 premières communes attributaires de la DSU cible.

Par ailleurs, elle a prévu la remise au Parlement d'un rapport sur le FSRIF en 2013. Enfin, elle a étendu à 2014, à un niveau de 25 %, l'abattement de 50 % sur le prélèvement au titre du FSRIF, prévu pour 2013 par le projet du Gouvernement, pour les communes ayant bénéficié de la règle selon laquelle « en 2012, lorsqu'une commune fait l'objet d'un prélèvement et bénéficie d'une attribution, le montant du prélèvement ne peut excéder celui de l'attribution ».

En ce qui nous concerne, nous vous proposons un amendement sur le FPIC, qui vise à porter de 11 % à 12,5 % des ressources le plafonnement de la somme des prélèvements opérés en application du FPIC et du FSRIF. Compte tenu de l'augmentation du FPIC cette année, conserver le plafonnement à 11 % aurait pour conséquence un report sur les autres collectivités des contributions des collectivités plafonnées qui sont, par définition, les plus favorisées. Je rappelle qu'au Sénat, l'an dernier, nous avons adopté un plafonnement à 15 %.

M. Charles Guené. – Je suis d'accord avec le principe de votre amendement. Je m'interroge tout de même sur la conjonction du relèvement du plafonnement et de l'augmentation du montant du FPIC, qui passe de 150 à 360 millions d'euros.

Mme Marie-France Beaufls. – Votre amendement améliore légèrement le fonctionnement du FPIC, mais vous savez le désaccord de fond que j'ai sur ce mécanisme. Ce n'est pas ce dispositif qui répondra aux problèmes des collectivités. Je voterai donc contre cet article.

M. Philippe Adnot. – Je suis en désaccord total avec le fonctionnement du FPIC. Encore une fois, on prend en compte un élément, le revenu par habitant, qui n'a rien à voir avec la richesse des collectivités.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Si on ne relève pas le plafonnement, on fera justement supporter le poids aux autres communes. Plus le fonds augmente, plus il faut augmenter le plafonnement.

À l'issue de ce débat, la commission adopte l'amendement des rapporteurs spéciaux et décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 68 du projet de loi de finances pour 2013 ainsi modifié.

Article 69

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Enfin, s'agissant de l'article 69, il concerne les fonds régional et départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ainsi que le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements.

Comme vous le savez, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, la loi de finances pour 2010 a mis en place deux fonds de péréquation de la CVAE, l'un au niveau régional, l'autre au niveau départemental.

Le dispositif initial prévoyait, pour chaque échelon, un fonds portant sur le stock du produit fiscal et un fonds portant sur le flux cumulé. La loi de finances pour 2011 a profondément modifié ce double système, trop complexe et faiblement péréquateur. Tout d'abord, les fonds de péréquation sur stock ont été supprimés. Par ailleurs, elle a prévu que le prélèvement sur flux porterait sur la moitié de la croissance de la CVAE qui excède, pour un département ou une région, la croissance globale de la CVAE entre les années 2011 et « n ».

Sur ce second point, le Sénat avait marqué sa préférence, sans être suivi par la commission mixte paritaire, pour un prélèvement qui porte sur la moitié du produit de CVAE en année « n » excédant le produit de CVAE de l'année 2011, ce qui aurait fortement augmenté l'ampleur du dispositif de péréquation.

Dans le texte en vigueur, les critères de reversement portent pour moitié sur le potentiel financier par habitant et, pour l'autre moitié, sur trois critères de charges, chacun ayant la même pondération. Ces trois critères sont, pour les départements, la population, les bénéficiaires de minima sociaux et la longueur de voirie, et pour les régions, la population, le nombre de stagiaires en formation professionnelle et de lycéens et la superficie.

Le Gouvernement considère que le dispositif actuel repose sur des critères de reversement trop sommaires et manque d'ambition, puisque les fonds ne s'élèveraient qu'à 16,8 millions d'euros pour les départements et à 5,7 millions pour les régions. Il propose donc de le modifier profondément.

Tout d'abord, le prélèvement porterait, comme le souhaitait le Sénat, sur la moitié du produit de CVAE en année « n » qui excède le produit de CVAE de l'année 2011. D'autre part, les critères de contribution au fonds seraient modifiés de façon à introduire un critère de revenu moyen par habitant, pour les départements, et un critère de CVAE par habitant, pour les régions, conformément à ce qui est déjà prévu pour les départements.

S'agissant du reversement, la composition de l'indice synthétique de ressources et de charges est modifiée, afin d'y introduire, notamment, le critère du revenu par habitant. Pour les départements, l'indice serait composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier par habitant et, pour 10 % chacun, de la proportion de personnes âgées de plus de 75 ans et de la proportion de bénéficiaires du RSA. Pour les régions, il serait composé à 50 % du montant de CVAE par habitant et, pour 1/6ème chacun, de la proportion de lycéens, de la proportion de stagiaires de la formation professionnelle et du taux de chômage.

En outre, pour les deux fonds, le présent article plafonne le prélèvement à 10 % du produit de la CVAE, limite à 50 % le nombre des départements ou régions de métropole éligibles au reversement et crée une quote-part destinée aux collectivités d'outre-mer, qui seront de plus éligibles de droit.

Enfin, le présent article crée une garantie de sortie du fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements. Ce fonds, comme vous le savez, a pour objectif de réduire l'inégale répartition géographique de cette ressource fiscale particulièrement volatile.

La garantie de sortie permettra de prémunir les départements contre les variations induites par la prise en compte, à partir de 2013, du nouveau potentiel financier des départements. Les départements cessant d'être éligibles percevraient pour les trois exercices suivants, respectivement 75 %, 50 % et 25 % du montant perçu l'année précédente. Le financement de cette garantie serait assuré par le prélèvement sur le produit du fonds et avant répartition, d'un montant correspondant à la garantie.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Le fonds départemental de péréquation de la CVAE ainsi que la garantie de sortie du fonds de péréquation des DMTO n'ont pas été modifiés par l'Assemblée nationale.

En revanche, elle a adopté un amendement de fond, modifiant le mécanisme prévu pour le fonds régional de péréquation de la CVAE.

En vertu de cet amendement, le périmètre du dispositif retenu s'étend à l'ensemble des ressources issues de la réforme de la taxe professionnelle. Le prélèvement porte sur la totalité de la croissance de ces ressources, supérieure à la moyenne de la croissance pour l'ensemble des régions. Quant au reversement, il est fonction de la moindre croissance des ressources des régions, toujours par rapport à la moyenne.

S'agissant des deux fonds de péréquation de la CVAE, nous partageons, Pierre Jarlier et moi-même, le souci que leur entrée en application ne soit pas repoussée dans le temps.

Cependant, malgré la concertation menée par le Gouvernement avec le CFL, il apparaît que la nouvelle architecture ne satisfait pas totalement les représentants des collectivités concernées.

A ce stade, pour le fonds départemental, deux questions se posent.

Premièrement, faut-il un moratoire sur l'application du potentiel financier et continuer de retenir le potentiel 2011, malgré la diminution de la pondération de cette variable dans le calcul de l'indice synthétique ?

Deuxièmement, faut-il ou non modifier les critères de répartition et réintroduire un critère de longueur de voirie ?

Pour le fonds régional, il existait deux versions alternatives à la proposition du Gouvernement : celle du président de l'ARF et celle du groupe socialiste. C'est cette dernière qui a finalement été retenue. Nous ne sommes pas en mesure de savoir si elle emporte l'adhésion de toutes les régions.

En conséquence, nous pouvons ouvrir le débat sur cet article, et peut-être devons-nous reporter la décision à la « réunion balai » du 22 novembre, date à laquelle nous aurons plus d'informations.

M. Charles Guéné. – C'est sûrement une bonne idée de réserver cet article, mais cela fait deux ans que nous « réservons » le sujet. La péréquation du bloc communal n'est peut-être pas parfaite mais elle existe, contrairement à celle des niveaux départemental et régional.

M. Claude Belot. – Les départements sont tous en difficultés aujourd'hui.

Mme Marie-France Beaufils. – Le problème des départements c'est qu'ils sont face à des dépenses dont ils ne maîtrisent pas l'évolution.

M. Albéric de Montgolfier, président. – Je suis gêné par les nouveaux critères : on passe de critères de charges à des critères de revenus. Mais les recettes fiscales des départements ne sont pas corrélées aux revenus des habitants.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Je souligne qu'il s'agit d'un fonds de péréquation uniquement sur la CVAE.

M. Albéric de Montgolfier, président. – Je souscris à la proposition faite de réserver l'article.

M. Joël Bourdin. – Le critère de revenu, pondéré à 60 %, est déjà compris dans le potentiel financier, pondéré à 20 %, puisque le potentiel fiscal est calculé en prenant en compte les bases. Ça fait 80 % ! Pourquoi pas mettre 100 % de revenu pendant qu'on y est ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – On voit bien qu'il est nécessaire de réserver l'article.

Il est vrai que le nouveau potentiel financier pose un problème : il ne corrige pas « l'effet taux », c'est-à-dire le fait que les collectivités qui avaient des taux bas avant la réforme, souvent des collectivités aisées, apparaissent aujourd'hui comme « pauvres » par rapport à des collectivités qui avaient des taux élevés. Il faudrait

peut-être ne pas utiliser le nouveau potentiel pour cette année et corriger « l'effet taux » pour l'an prochain.

Enfin, sur les critères de reversement, je souligne que le critère de longueur de voirie disparaît. Quant au critère de revenu par habitant, je rappelle que celui-ci avait été considéré comme un critère « synthétique » de fragilité de la collectivité.

Mme Marie-France Beauvils. – La réserve de l'article nous permettra-t-elle de disposer de plus d'informations ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Nous vous avons distribué tous les documents dont nous disposons et nous vous transmettrons tout nouvel élément.

M. Philippe Adnot. – Il y a eu un groupe de travail au CFL sur les fonds de péréquation de la CVAE, mais je ne retrouve pas dans le projet de loi de finances ce que nous avons dit dans ce groupe. Quant aux simulations, je regrette qu'elles poussent à réagir selon des situations personnelles et non pas selon des principes. Car je le répète : il n'y a aucun lien entre les ressources des départements et le revenu par habitant.

A l'issue de ce débat, la commission décide de réserver sa position sur l'article 69 du projet de loi de finances pour 2013.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a procédé à l'examen définitif de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 67 à 69 rattachés) et du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».

M. François Marc, rapporteur général. – Réunie le 14 novembre, la commission des finances a décidé d'adopter, sans modification, les crédits de la mission et du compte spécial. Elle a également décidé d'adopter, avec modifications, les articles 67 et 68. Enfin, elle a réservé sa position sur l'article 69.

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement minorant de 5 millions les crédits de la mission, au titre du gage général. Après avoir pris acte de ces modifications, il vous est proposé de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte spécial, et de confirmer l'adoption des articles 67 et 68 tels que modifiés par la commission.

A l'article 69, nos rapporteurs spéciaux vont vous soumettre deux amendements.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Le premier amendement vise à retenir, pour 2013, le potentiel financier de l'année 2011 pour le Fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les

départements, afin de neutraliser les effets, pour certains départements, du nouveau potentiel financier.

Le second amendement concerne le Fonds régional de péréquation de la CVAE. Il retient une position intermédiaire entre le vote de l'Assemblée nationale et le souhait initial de l'Association des régions de France (ARF).

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Nous avons eu un long débat lors de l'examen des crédits de la mission. Il s'agit ici d'éviter des effets pervers. La réforme de la taxe professionnelle a eu pour effet de modifier le potentiel financier des départements, dont certains sont exclus du bénéfice des deux fonds visés. Pour les Vosges, par exemple, la sortie du fonds DMTO représente un manque à gagner de 4,5 millions d'euros. Il est vrai qu'un dispositif de sortie a été prévu, mais la perte resterait tout de même, dès la première année, de plus d'un million d'euros.

Il était prévu qu'un groupe de travail soit constitué, à la demande de l'ADF, pour corriger « l'effet-taux » résultant notamment de la prise en compte, dans le calcul du potentiel financier, du FNGIR et de la DCRTP. En attendant, nous proposons de trouver un équilibre entre le texte du projet de loi et le souhait de l'ADF.

M. Philippe Marini, président. – Cela a-t-il des conséquences sur le bloc communal ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Il n'est pas visé.

M. Philippe Marini, président. – Je suppose que vous avez eu accès à des simulations. (M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial, le confirme).

Mme Marie-France Beaufile. – Ces deux amendements font suite aux débats que nous avons eus, et je leur suis plutôt favorable. En revanche, je m'inquiète de la minoration de 5 millions, par l'Assemblée nationale, des crédits de la mission. Sur quoi portera-t-elle ? La péréquation horizontale se fait dans une enveloppe normée, ce qui ne va pas sans poser de difficultés. Nous ne pouvons suivre l'initiative de l'Assemblée nationale.

M. Éric Doligé. – Je ne suis pas contre le principe de l'amendement n° A2, qui vise les départements. On a bien vu, depuis deux ou trois ans, que les réformes de la fiscalité locale produisent des évolutions que l'on ne peut anticiper. Si bien que les chiffres nous sont communiqués au dernier moment, et que l'on n'a pas d'explications sur le pourquoi des variations. J'aurais aimé, ici, disposer de simulations, pour savoir dans le détail quel sera l'impact de l'amendement. Je comprends bien qu'il s'agit de remettre quatre ou cinq départements dans le champ de la péréquation, mais au prix de quels bouleversements pour les autres ?

M. Philippe Marini, président. – Question légitime. Personne n'est prêt à acheter un « lapin dans un sac ».

M. François Marc, rapporteur général. – Des discussions ont été menées avec l'ARF et l'ADF, pour s'assurer que le dispositif peut être validé. Dans le cas des régions, c'est une solution de compromis qui est ici retenue. Pour les départements, il s'agit simplement d'en rester aux critères retenus jusqu'à l'an dernier, en retardant la

mise en œuvre du nouveau mécanisme, au vu des effets pervers que l'on peut anticiper pour certains départements.

M. François Fortassin. – Je suis favorable à ces amendements, faits pour éviter de tels effets. D'autant que des départements ont été obligés de décider d'une fiscalité élevée, ce qui leur a fait perdre, du même coup, le bénéfice de certaines dotations. Il est bon de rééquilibrer.

M. Jean Arthuis. – J'ai souvenir des propos que tenaient naguère certains de nos collègues : si l'on tenait compte des compensations versées aux collectivités dont le potentiel fiscal est faible, elles sembleraient riches. A ne pas tenir compte des dotations complémentaires ainsi versées, on crée des injustices.

M. Philippe Adnot. – Nous avons eu des simulations qui intégraient le nouveau mécanisme, lorsque nous nous sommes penchés sur le sujet. Pour ma part, je conteste la méthode qui consiste à ne plus prendre en compte, dans la péréquation de la CVAE départementale, les charges réelles, comme le nombre de personnes âgées ou handicapées, mais le revenu des habitants, qui compterait pour environ 60 %.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Nous avons demandé la réserve de cet article lors de l'examen des crédits de la mission. Notre commission des finances a toujours été très sensible à la situation des départements. L'objet de l'amendement n° A2 est de maintenir la situation actuelle pour le potentiel, sans toucher au nouveau système de pondération. Voilà qui devrait rassurer nos collègues. En 2013, une discussion s'engagera entre le Gouvernement et les départements pour dégager un consensus sur le nouveau potentiel financier. Peut-être faudra-t-il prendre en compte, comme l'a suggéré Jean Arthuis, les aides complémentaires que reçoivent certains départements. J'attire cependant l'attention sur le fait que l'exigence, formulée par les départements, que toute nouvelle mesure ne modifie la répartition qu'à parts égales – ce qui signifie que 50 % des départements doivent en être bénéficiaires - est très difficile à tenir.

M. Philippe Marini, président. – Nous vous avons fait distribuer les simulations. On voit que pour le Fonds CVAE, les variations sont minimales ; les plus importantes concernent l'Aube, qui y perd 586 000 euros, et la Corrèze, qui y gagne 472 422 euros. Il n'en va pas de même pour le fonds DMTO.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Mais notre amendement ne provoque pas d'effets pervers, comme le craint Eric Doligé, pour d'autres départements, puisqu'il ne vise qu'à conserver le dispositif qui a eu cours en 2012 : il n'y a pas changement de bases. A contrario, l'application du nouveau mécanisme aurait des conséquences fâcheuses pour six départements : la Haute-Corse, les Hautes-Pyrénées, les Vosges, la Nièvre, le Territoire de Belfort et la Haute-Garonne, qui y perdraient entre 4 et 14 millions d'euros. Certes, un dispositif de sortie est prévu, mais il ne garantit que 75 % des montants perçus l'année précédente, si bien que les départements y perdent quand même plus d'un million d'euros.

Il convient de neutraliser certains effets du nouveau potentiel financier. Un décret a d'ailleurs été pris, à l'initiative du Comité des finances locales, pour le faire en ce qui concerne les aides à l'APA et au handicap.

M. Philippe Marini, président. – Pouvez-vous préciser, pour la bonne compréhension de chacun, si ces tableaux de simulation retracent la situation qui serait issue du texte soumis à notre examen ou celle qui résulterait de l'adoption de l'amendement ?

M. François Marc, rapporteur général. – Ces deux tableaux n'ont pas la même provenance. Le premier, sur la CVAE, a été établi par l'ADF. Il mesure ce que donnerait un retour au système de 2011, donc l'effet de l'adoption de notre amendement. Le second, en revanche, sur les DMTO, mesure les effets du calcul, sur la base du nouveau potentiel financier. On voit que le département des Vosges, par exemple, y perdrait 5 millions d'euros. Nous proposons, pour corriger de tels effets, d'en rester au système en vigueur.

M. Vincent Delahaye. – Sur les DMTO, la simulation ne donne donc pas les effets qu'aurait l'amendement ?

M. Philippe Marini, président. – On peut le regretter, en effet, mais nous travaillons dans l'urgence. Et en tout état de cause, on ne sait pas ce que seront les bases. L'amendement semble raisonnable, je le dirais volontiers conservateur, puisqu'il maintient le système en vigueur.

L'amendement n° A2 est adopté.

L'amendement n° A3 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 69 tel que modifié par ces deux amendements.

M. Philippe Marini, président. – Nous en venons aux crédits de la mission.

M. François Marc, rapporteur général. – La question a été posée de l'imputation du gage de 5 millions d'euros adopté par l'Assemblée nationale : ils seront prélevés sur l'enveloppe de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements.

M. Philippe Marini, président. – Par conséquent, adopter les crédits de la mission, c'est voter cette réduction.

M. Gérard Miquel. – Je comprends bien la nécessité du gage, mais pourquoi le faire peser sur les départements, qui se débattent dans les pires difficultés à cause de la montée en charge de leurs dépenses sociales et l'insuffisance de la compensation ?

M. Éric Doligé. – Lorsque nous avons été reçus par le Président de la République, nous avons clairement exposé ces difficultés. La promesse nous a été faite qu'une solution interviendrait en 2014. Il faut donc tenir sur 2013, ce qui va devenir compliqué si on change trop la donne. Car ce prélèvement de 5 millions d'euros n'est pas le seul, il vient s'ajouter à tous les autres. Que se passera-t-il *in fine* ? L'État devra nous venir en aide, et bien au-delà de ce montant.

M. Philippe Adnot. – Je rejoins Gérard Miquel. Les départements sont la seule catégorie de collectivités qui voit augmenter ses dépenses obligatoires. Pourquoi ne pas prélever ces 5 millions d'euros sur des dotations ne correspondant

pas à des dépenses obligatoires, comme la DGF des intercommunalités, par exemple ? Je ne pourrai voter ces crédits si les choses restent en l'état.

M. Albéric de Montgolfier. – A quoi bon créer un fonds d'urgence de 170 millions d'euros, si c'est pour ponctionner les dotations des départements ? Proposons un amendement, soit pour répartir l'effort sur l'ensemble des collectivités, soit pour cibler des dépenses non obligatoires.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Le choix de l'Assemblée nationale semble en effet arbitraire. Pourquoi ne pas proposer une répartition proportionnelle sur l'ensemble des blocs ? Je voterais les crédits sans état d'âme si nous allions dans ce sens.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Pour 2013, les fonds de péréquation qui répartissent les moyens en fonction des trois principales dépenses des départements vont entrer en vigueur, les changements du potentiel financier étant neutralisés. D'où l'amendement que nous avons adopté. Viendra aussi une enveloppe de 170 millions d'euros, qui répond à l'urgence. Que représentent 5 millions, à cette aune ? N'oublions pas que le prélèvement de péréquation sur le premier bloc, soit les communes et les EPCI, est de 360 millions d'euros. Dire que l'on égorge les départements, c'est aller un peu loin !

M. Philippe Marini, président. – Quel est le sentiment du rapporteur général ? Faut-il ou non diluer davantage le prélèvement ?

M. François Marc, rapporteur général. – La situation est la même que pour d'autres missions. Il y a eu des prélèvements un peu partout, sans que cela suscite une telle levée de boucliers. Nous avons connaissance de ce gage depuis le vote de l'Assemblée nationale. Aucun amendement n'a pourtant été présenté. Et j'irais proposer un nouveau dispositif ? Ces 5 millions d'euros sont prélevés sur une enveloppe non contrainte, celle de la DGE. Ils représentent 1,8 % des 268 millions d'euros concernés. Si des esprits fertiles veulent proposer des amendements pour la séance plénière, libre à eux.

La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte spécial, ainsi que l'adoption des articles 67 et 68 tels que modifiés par ses amendements.

Elle décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 69 tel que modifié par ses amendements.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- Le 17 octobre 2012 :

- **M. David Philot**, sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- **M. David Cochu**, chef du bureau des concours financiers de l'Etat

- Le 23 octobre 2012 :

- **M. Claudy Lebreton**, président de l'Assemblée des départements de France

- Le 7 novembre 2012 :

- **M. Jean-Claude Boulard**, président de la commission finances de l'Association des maires des grandes villes de France

- Le 13 novembre 2012 :

- **Mme Anne-Marie Escoffier**, ministre déléguée chargée de la décentralisation