

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 27

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

Rapporteurs spéciaux: MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

Pages

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

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	5
A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS »	6
B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »	9
II. LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	9

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

<ul style="list-style-type: none"> • <i>ARTICLE 59 (Art. L. 2113-20, L. 2113-22, L. 2334-7, L. 2334-7-3, L. 2334-13, L. 2334-16, L. 2334-17, L. 2334-18-1, L. 2334-18-2, L. 2334-18-3, L. 2334-18-4, L. 2563-4, L. 2571-3, L. 2573-52, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 4332-4, L. 4332-7, L. 4332-8, L. 5211-4-1, L. 5211-28, L. 5211-29, L. 5211-32, L. 5211-32-1 et L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales, art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et art. 150 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016) Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)</i>..... 	13
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ARTICLE 59 bis (nouveau) (Art. L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales) Modalités de calcul du potentiel fiscal des communes membres de la métropole du Grand Paris</i> 	38
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ARTICLE 59 ter (nouveau) Limitation du délai d'achèvement des projets bénéficiant d'une subvention pour travaux divers d'intérêt local</i>..... 	41
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ARTICLE 60 (Art. L. 2334-33, L. 2334-35, L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales) Soutien à l'investissement public local</i>..... 	45
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ARTICLE 60 bis (nouveau) (Art. 4425-4 et 4424-20 du code général des collectivités territoriales) Répartition des crédits de la dotation de continuité territoriale de la Corse</i>..... 	54
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ARTICLE 61 (Art. L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales) Modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale</i>..... 	57
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ARTICLE 61 bis (nouveau) (Art. L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales) Augmentation de 20 millions d'euros du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France</i>..... 	63
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ARTICLE 61 ter (nouveau) Création d'une dotation communale d'insularité</i>..... 	65
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ARTICLE 62 (Article 89 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016) Ajustement des mécanismes de compensation liés au transfert, des départements aux régions, d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises</i> 	67

• ARTICLE 62 bis (nouveau) (Art. 4414-7 du code général des collectivités territoriales) Augmentation de la fraction de la taxe sur les bureaux affectée à la région d'Île-de-France	71
• ARTICLE 62 ter (nouveau) (Art. 1609 nonies C du code général des impôts) Dispositions relatives aux attributions de compensation	76
• ARTICLE 62 quater (Troisième section du chapitre II du titre III du livre III de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales) Fonds de soutien exceptionnel à destination des régions et affectation d'une fraction du produit net de taxe sur la valeur ajoutée aux régions à compter de 2018	81
EXAMEN EN COMMISSION	89
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	107

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

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

Les crédits de paiement (CP) de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'élèvent à 3,14 milliards d'euros, soit une progression de 110 millions d'euros (+ 3,6 %) par rapport à 2016.

En réalité, l'augmentation devrait être plus importante car le projet de loi de finances ne prend pas en compte les crédits relatifs aux travaux divers d'intérêt local (TDIL), habituellement adoptés par le Parlement au cours de la discussion budgétaire¹.

L'exercice 2017 est marqué par une augmentation de 262 millions d'euros des dotations de soutien aux projets des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Évolution des crédits de paiement de la mission

Programmes Actions	Exécution 2015	Crédits votés LF 2016	Crédits PLF 2017	Évolution LFI 2016 / PLF 2017 en volume	Évolution LFI 2016 / PLF 2017 en %
Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	2 451,57 M€	2 710,85 M€	2 975,13 M€	+ 264,29 M€	+ 9,75%
<i>Dotation générale de décentralisation concours particuliers</i>	224,03 M€	225,37 M€	226,17 M€	+ 0,81 M€	+ 0,36%
<i>Dotation générale de décentralisation des départements</i>	263,77 M€	265,32 M€	265,15 M€	- 164 328,00 €	- 0,06%
<i>Dotation générale de décentralisation des régions</i>	993,79 M€	992,52 M€	993,67 M€	+ 1,16 M€	+ 0,12%
<i>Soutien aux projets des communes et groupements de communes</i>	646,82 M€	881,48 M€	1 143,97 M€	+ 262,49 M€	+ 29,78%
<i>Soutien aux projets des départements</i>	208,87 M€	215,86 M€	215,86 M€		-
<i>Dotation générale de décentralisation des communes</i>	114,30 M€	130,31 M€	130,31 M€		-
Concours spécifiques et administration	295,99 M€	323,10 M€	169,20 M€	- 153 906 889,00 €	- 47,63%
<i>Administration des relations avec les collectivités territoriales</i>	- 265 638,00 €	2,59 M€	2,52 M€	- 75 919,00 €	- 2,93%
<i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i>	145,91 M€	127,60 M€	27,36 M€	- 100 241 884,00 €	- 78,56%
<i>Dotation générale de décentralisation</i>					
<i>Dotations Outre-Mer</i>	150,34 M€	138,49 M€	139,32 M€	+ 0,83 M€	+ 0,60%
<i>Fonds interministériel de prévention de la délinquance</i>		54,42 M€		- 54 415 138,00 €	- 100,00%
Total général	2 747,56 M€	3 033,95 M€	3 144,33 M€	+ 110,38 M€	+ 3,64%

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

¹ Ces crédits figurent à l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » du programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

Les autorisations d'engagement (AE) s'élèvent à 3,7 milliards d'euros, en diminution de 166 millions d'euros. En particulier, une réduction de 37 millions d'euros concernerait le soutien aux projets des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette réduction s'explique par le financement, par le biais du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires », d'une partie du fonds de soutien à l'investissement local, alors qu'en 2016, il était intégralement retracé au programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ».

Évolution des autorisations d'engagement

Programmes Actions	Exécution 2015	Crédits votés LF 2016	Crédits PLF 2017	Évolution LFI 2016 / PLF 2017 en volume	Évolution LFI 2016 / PLF 2017 en %
Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	2 685,30 M€	3 565,64 M€	3 529,95 M€	- 35 689 257,00 €	- 1,00%
<i>Dotation générale de décentralisation concours particuliers</i>	225,93 M€	225,37 M€	226,17 M€	+ 0,81 M€	+ 0,36%
<i>Dotation générale de décentralisation des départements</i>	263,77 M€	265,32 M€	265,15 M€	- 164 328,00 €	- 0,06%
<i>Dotation générale de décentralisation des régions</i>	993,79 M€	992,52 M€	993,67 M€	+ 1,16 M€	+ 0,12%
<i>Soutien aux projets des communes et groupements de communes</i>	881,02 M€	1 736,27 M€	1 698,78 M€	- 37 489 286,00 €	- 2,16%
<i>Soutien aux projets des départements</i>	207,35 M€	215,86 M€	215,86 M€		-
<i>Dotation générale de décentralisation des communes</i>	113,44 M€	130,31 M€	130,31 M€		-
Concours spécifiques et administration	297,85 M€	334,05 M€	204,14 M€	- 129 906 889,00 €	- 38,89%
<i>Administration des relations avec les collectivités territoriales</i>	- 330 381,00 €	2,54 M€	2,46 M€	- 75 919,00 €	- 2,99%
<i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i>	147,84 M€	123,62 M€	62,36 M€	- 61 261 521,00 €	- 49,56%
<i>Dotation générale de décentralisation</i>					
<i>Dotations Outre-Mer</i>	150,34 M€	138,49 M€	139,32 M€	+ 0,83 M€	+ 0,60%
<i>Fonds interministériel de prévention de la délinquance</i>		69,40 M€		- 69 395 501,00 €	- 100,00%
Total général	2 983,15 M€	3 899,69 M€	3 734,09 M€	- 165 596 146,00 €	- 4,25%

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

A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS »

Outre les dotations générales de décentralisation (DGD) des collectivités territoriales, versées en compensation de transferts de compétences, le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » retrace les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements, la dotation globale d'équipement des départements ou encore la dotation politique de la ville (DPV) qui a remplacé la dotation de développement urbain (DDU).

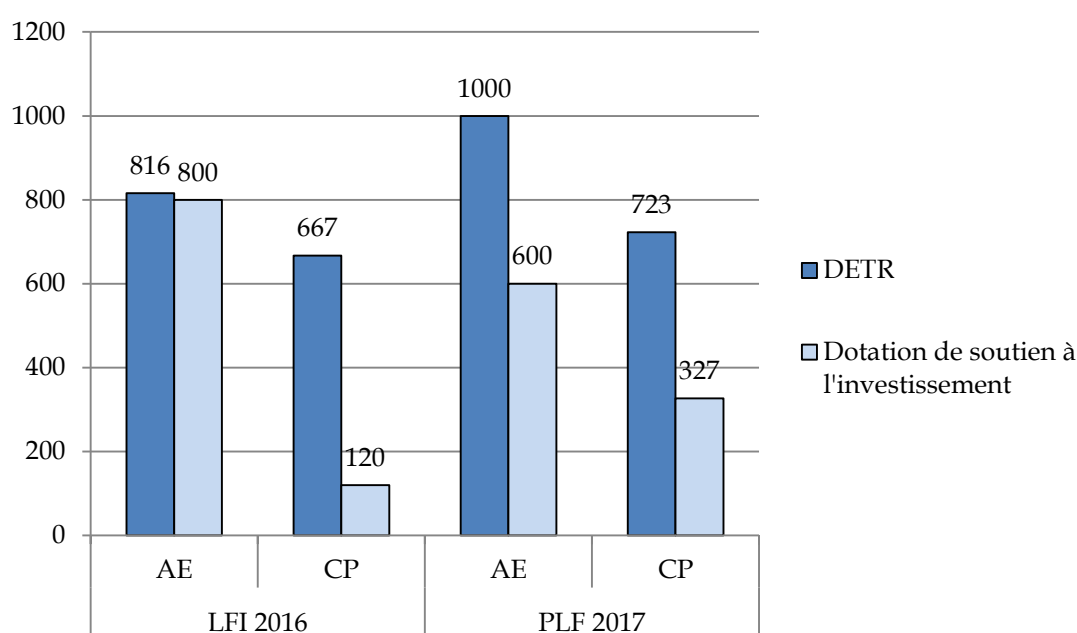
La hausse des crédits de paiement (de 264 millions d'euros, + 9,75 %) résulte principalement de la création, en 2017, d'une nouvelle **dotation de soutien à l'investissement** des communes et de leurs groupements, qui dispose de 207 millions d'euros de plus en crédits de paiement que la dotation de soutien exceptionnelle créée en 2016. Par ailleurs, la **dotation**

d'équipement des territoires ruraux (DETR) augmenterait de 56 millions d'euros.

Alors qu'en 2016, l'ensemble des crédits de la dotation de soutien à l'investissement local figurait à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », à partir de 2017, 236 millions d'euros (en AE) et 32,8 millions d'euros (en CP) sont retracés dans la mission « Égalité des territoires ».

Évolution (2016-2017) de la DETR et de la dotation de soutien à l'investissement local

(en millions d'euros)



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

En 2015, le montant de la DETR a augmenté de 200 millions d'euros, passant de 615 millions d'euros à 815 millions d'euros en AE. Les chiffres transmis par la direction générale des collectivités locales (DGCL) montrent une augmentation de la DETR effectivement versée mais aussi du nombre d'opérations ainsi subventionnées et du nombre de collectivités bénéficiaires.

Bilan de la DETR (2014-2015)

(en euros)

	2014	2015	Évolution 2014-2015	
Collectivités éligibles	44 815	44 374	-441	-0,98%
Nombre de collectivités bénéficiaires	11 254	15 133	3 879	34,47%
Nombre d'opérations subventionnées	13 849	19 170	5 321	38,42%
Montant des investissements concernés	2 443 838 972	2 929 524 707	485 685 735	19,87%
DETR versée	615 689 257	814 285 999	198 596 742	32,26%

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

Par ailleurs, les crédits des autres dotations sont stabilisés. En particulier, le montant de la dotation politique de la ville (DPV) s'élève à 100 millions d'euros en AE et 78,4 millions d'euros en CP et les montants de la dotation « Régisseurs de police municipale » à 0,5 million d'euros et celle de la dotation forfaitaire titres sécurisés à 18,3 millions d'euros.

Bilan de l'utilisation de la DPV en 2015

Domaines	Nombre total de projets de fonctionnement financés par la DPV 2015	Montant total des projets de fonctionnement financés par la DPV 2015	Nombre total de projets d'investissement financés par la DPV 2015	Montant total des projets d'investissement financés par la DPV 2015	Nombre total de projets financés par la DPV 2015	Montant total des projets financés par la DPV 2015	% de projets de fonctionnement financés par la DPV 2015	% de projets d'investissement financés par la DPV 2015	% de projets par domaine financés par la DPV 2015
Social	48	3 168 630 €	141	23 742 820 €	189	26 911 450 €	12%	88%	27%
Santé	6	106 514 €	28	6 034 601 €	34	6 141 115 €	2%	98%	6%
Emploi et développement économique	10	446 794 €	35	6 789 913 €	45	7 236 707 €	6%	94%	7%
Sécurité	10	1 009 317 €	51	8 042 239 €	61	9 051 555 €	11%	89%	9%
Education, culture et nouvelles technologies	46	5 193 184 €	165	44 233 488 €	211	49 426 672 €	11%	89%	50%
<i>Total</i>	120	9 924 439 €	420	88 843 060 €	540	98 767 499 €	10%	90%	100%

Source : DGCL

*

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements du Gouvernement.

Un amendement augmente les crédits de 54 millions d'euros en AE et 14 millions d'euros en CP afin :

- de majorer de 50 % le montant (AE) de la dotation politique de la ville (DPV) - dont le montant s'établirait donc à 150 millions d'euros en AE et de 88,4 millions d'euros en CP ;

- de financer, pour 4 millions d'euros, la dotation communale d'insularité¹.

Un second amendement majore les crédits du programme de 450 millions d'euros en AE et de 200 millions d'euros en CP, correspondant au fonds de soutien exceptionnel des régions².

En seconde délibération, le Gouvernement a diminué les crédits de 8 millions d'euros (AE = CP), « correspondant à l'ajustement technique de la

¹ Cf. commentaire de l'article 61 ter.

² Cf. commentaire de l'article 62 quater.

montée en charge des dotations de soutien à l'investissement sur la base des résultats anticipés de la gestion 2016 »¹.

B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »

Une partie des crédits de ce programme correspondent aux subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL), majorés au cours de la discussion parlementaire.

Une action spécifique concernant le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIDL) est supprimée en 2017 ; ce fonds figure désormais au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

S'agissant des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, le montant prévu au titre des subventions exceptionnelles aux communes en difficulté est stable à 2 millions d'euros (AE = CP) par rapport à 2016.

La direction générale des collectivités territoriales (DGCL) diminuerait ses dépenses de fonctionnement (de 0,522 à 0,515 million d'euros), ses dépenses en matière d'informatique étant stables.

*

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui diminue les crédits de ce programme de un million d'euros le fonds calamités publiques.

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

C'est par le biais du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » que transite le montant des impositions locales. Il est composé :

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

- d'une section concernant les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes, dotée de 105,689 milliards d'euros en 2017.

¹ Exposé sommaire de l'amendement n° II-134.

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

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Exécution 2015	LFI 2016	Demandés pour 2017	Exécution 2015	LFI 2016	Demandés pour 2017
832 - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	0	6	6	0	6	6
01 - Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du CGCT	0	6	6	0	6	6
02 - Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2336-2 du CGCT	-	-	-	-	-	-
03 - Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires)	-	-	-	-	-	-
04 - Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel	-	-	-	-	-	-
833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	97 055	103 713	105 689	97 055	103 713	105 689
01 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	89 384	95 974	97 902	89 384	95 974	97 902
02 - Avances aux départements sur le produit de la TICPE	5 875	5 878	5 878	5 875	5 878	5 878
03 - Avances aux départements sur les frais de gestion de la TFPB	866	906	951	866	906	951
04 - Avances aux régions sur les frais de gestion de la CFE, de la CVAE, de la TH et sur le produit de la TICPE	930	955	957	930	955	957

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

Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie » est doté de 6 millions d'euros pour accorder des avances de trésorerie à des collectivités et à des établissements publics faisant face à des difficultés.

La dernière utilisation de cette possibilité date de 1996 et concernait la Polynésie française.

Le programme 883 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » correspond aux avances versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales au titre d'une partie des impositions qu'elles perçoivent. Pour 2017, 105,7 milliards d'euros sont prévus à ce titre, en hausse de 1,9 % (+ 1,976 milliard d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2016.

C'est principalement le dynamisme des impôts locaux qui explique cette augmentation.

La dynamique (+ 4,9 %) des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) transférés aux départements en 2014 leur permettra de disposer, en 2017, de 45 millions d'euros de plus qu'en 2016. Ce transfert, décidé en 2014, visait à tenir compte des restes à charge des départements en matière d'allocations individuelles de solidarité. En 2016, l'Assemblée des départements de France évalue le reste à charge des départements à 9,1 milliards d'euros - contre 8,2 milliards d'euros en 2016.

Les recettes du compte s'élèveraient, en 2017, à 106,1 milliards d'euros, pour une dépense de 105,7 milliards d'euros, soit un solde positif de 437 millions d'euros prévu en 2017.

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

ARTICLE 59

(Art. L. 2113-20, L. 2113-22, L. 2334-7, L. 2334-7-3, L. 2334-13, L. 2334-16, L. 2334-17, L. 2334-18-1, L. 2334-18-2, L. 2334-18-3, L. 2334-18-4, L. 2563-4, L. 2571-3, L. 2573-52, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 4332-4, L. 4332-7, L. 4332-8, L. 5211-4-1, L. 5211-28, L. 5211-29, L. 5211-32, L. 5211-32-1 et L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales, art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et art. 150 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016)

Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Commentaire : le présent article procède à la répartition, pour 2017, de la dotation globale de fonctionnement et de la contribution au redressement des finances publiques.

I. L'ABROGATION DE LA RÉFORME DE LA DGF

Le I du présent article **abroge l'article 150 de la loi de finances pour 2016¹, qui prévoyait une réforme de la DGF du bloc communal à compter du 1^{er} janvier prochain.** Il est ainsi pris acte de l'abandon de la réforme examinée l'an dernier et dont l'entrée en vigueur avait été reportée à janvier 2017, afin de surmonter les points de blocage identifiés au cours du débat parlementaire et notamment de prendre en compte les nouveaux périmètres intercommunaux.

Cet abandon était prévu, depuis que le 2 juin 2016, le Président de la République avait annoncé, au congrès des maires, « *qu'une loi spécifique relative à la réforme de la dotation globale de fonctionnement [serait] présentée* » et que Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, avait précisé le 7 juin suivant « *que, désormais, aux côtés du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il y aurait un projet de loi de finances destiné aux collectivités, à*

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

partir de 2018, [...] et que c'est dans le cadre de ce PLFC que se ferait la réforme de la DGF » .

Si les rapporteurs prennent acte de l'abandon de cette réforme, ils souhaitent rappeler que la nécessité d'une réforme de la DGF demeure, sous peine de voir perdurer les injustices de la répartition actuelle, d'autant plus criantes que l'enveloppe est en diminution. Les ajustements successifs menés chaque année montrent un système à bout de souffle. Les travaux menés dans le cadre de la préparation de la réforme de 2016, ainsi que les travaux parlementaires¹ de l'été dernier, doivent servir de base à une future réforme ambitieuse. Les rapporteurs spéciaux avaient notamment appelé à continuer la réflexion en matière d'indicateurs (potentiel fiscal potentiel financier, effort fiscal, coefficient d'intégration fiscale), d'articulation des dispositifs de péréquation verticale (DSU, DSR et DNP) et de péréquation horizontale (FPIC) et d'appréhension des charges des collectivités territoriales.

II. LE RÉHAUSSEMENT DU PLAFONNEMENT DE L'ÉCRÊTEMENT DE LA DOTATION FORFAITAIRE

A. LE MÉCANISME ACTUEL DE PLAFONNEMENT ET SES LIMITES

1. L'écêtement de la dotation forfaitaire et son plafonnement

Afin d'assurer le respect de la norme d'évolution des concours financiers de l'État, les augmentations de la DGF, dues par exemple à la progression de la population ou à la hausse de la péréquation verticale, sont compensées traditionnellement pour moitié par minoration des variables d'ajustement² et pour moitié par écêtement de la dotation forfaitaire.

Jusqu'en 2015, ce prélèvement sur la dotation forfaitaire prenait la forme, d'une part, d'un **écêtement non-péréqué de la part « compensations »**, correspondant à l'ancienne compensation de la « part salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) supportées par certaines communes entre 1998 et 2001, incluses depuis 2004 dans la dotation forfaitaire³ et, d'autre part, d'un **écêtement péréqué du complément de garantie des communes**. Plus précisément, étaient écêtées les communes dont le potentiel fiscal par habitant était supérieur à 75 % du

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

² Voir le commentaire de l'article 14 dans le tome II du rapport général.

³ La compensation « part salaires » subissait également un écêtement lorsqu'elle avait été transmise à l'EPCI.

potentiel fiscal par habitant moyen¹ et cet écrêtement **ne pouvait dépasser 6 % du complément de garantie.**

La loi de finances pour 2015² a fusionné les différentes composantes de la dotation forfaitaire. Dès lors, **l'écrêtement porte désormais sur la dotation forfaitaire dans son ensemble.** Il reprend une logique similaire à celui du complément de garantie :

- sont écrêtées les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75 % du potentiel fiscal par habitant moyen ;

- le prélèvement est réparti en fonction de la population (en appliquant un coefficient logarithmique) et de l'écart au potentiel fiscal par habitant moyen ;

- il est **plafonné à 3 %** de la dotation forfaitaire.

2. Un mécanisme grippé par la CRFP

La contribution au redressement des finances publiques (CRFP) est proportionnelle aux recettes réelles de fonctionnement (RRF) et s'impute sur la dotation forfaitaire, ce qui a grippé le mécanisme de l'écrêtement :

- le principe même du plafonnement implique que **les communes plafonnées contribuent moins que ce qu'elles devraient à la péréquation**, toutes choses égales par ailleurs, alors même que la CRFP n'est pas répartie selon une logique péréquatrice ;

- **plus une commune a des recettes réelles de fonctionnement élevées, plus le prélèvement qu'elle subit diminue** : plus la CRFP est importante, plus la dotation forfaitaire baisse et donc plus le prélèvement plafonné diminue ;

- **les communes les plus riches ne contribuent plus au financement de la hausse de la péréquation**, puisqu'elles n'ont plus de dotation forfaitaire (168 communes en 2016).

Il en résulte un report de l'effort des communes ayant des ressources importantes sur les autres communes. Ce report s'observe dans l'évolution du nombre de communes plafonnées entre 2015 et 2016.

¹ En 2012 étaient écrêtées les communes dont le potentiel fiscal était supérieur à 90 % du potentiel fiscal moyen.

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Détail de l'évolution de l'écrêtement entre 2015 et 2016

Strates de communes	Nombre de communes	Nombre de communes écrêtées			Nombre de communes plafonnées			Écrêtement total (en millions d'euros)		
		2015	2016	%	2015	2016	%	2015	2016	%
0 à 499 habitants	18 689	7 171	7 522	+ 4,9%	2 349	4 074	+ 73%	3,59	4,31	+ 19,9%
500 à 999 habitants	7 460	3 596	3 709	+ 3,1%	1 420	2 237	+ 58%	5,14	5,78	+ 12,5%
1 000 à 1 999 habitants	4 921	2 544	2 612	+ 2,7%	1 064	1 645	+ 55%	7,60	8,31	+ 9,3%
2 000 à 3 499 habitants	2 364	1 424	1 425	+ 0,1%	591	921	+ 56%	8,59	9,08	+ 5,6%
3 500 à 4 999 habitants	1 022	709	696	- 1,8%	291	469	+ 61%	7,36	7,66	+ 4,1%
5 000 à 7 499 habitants	814	596	580	- 2,7%	268	401	+ 50%	10,24	10,00	- 2,3%
7 500 à 9 999 habitants	411	299	305	+ 2,0%	123	210	+ 71%	7,39	7,80	+ 5,5%
10 000 à 14 999 habitants	380	296	293	- 1,0%	111	189	+ 70%	10,15	10,78	+ 6,3%
15 000 à 19 999 habitants	189	160	152	- 5,0%	67	99	+ 48%	9,30	8,77	- 5,7%
20 000 à 34 999 habitants	267	216	220	+ 1,9%	54	133	+ 146%	16,57	19,00	+ 14,7%
35 000 à 49 999 habitants	93	78	77	- 1,3%	19	41	+ 116%	10,33	10,83	+ 4,9%
50 000 à 74 999 habitants	67	56	58	+ 3,6%	7	26	+ 271%	9,78	10,65	+ 8,9%
75 000 à 99 999 habitants	24	20	20	-	5	12	+ 140%	5,31	6,01	+ 13,2%
100 000 à 199 999 habitants	32	24	24	-	2	6	+ 200%	6,54	9,65	+ 47,5%
200 000 habitants et plus	11	9	9	-	-	4	-	33,46	23,66	- 29,3%
Total	36 744	17 198	17 702	+ 2,9%	6 371	10 467	+ 64%	151,33	152,27	+ 0,6%

Source : groupes de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF à partir de données de la DGCL

On constate ainsi que le nombre de communes écrêtées est relativement stable (+ 3 %), de même que le montant à financer (+ 0,6 %), tandis que le nombre de communes plafonnées augmente très fortement (+ 64 %). Les conséquences financières peuvent être appréhendées à travers l'évolution de certaines strates : on remarque notamment que **les communes de 200 000 habitants et plus voient leur écrêtement diminuer de 30 % environ quand celui des communes de la strate précédente augmente de 48 %**. D'après la direction générale des collectivités locales (DGCL), le plafonnement a impliqué en 2016 **un report de 51 millions d'euros**. La commune de Paris a ainsi bénéficié d'une baisse de son prélèvement de plus de 10 millions d'euros, tandis que les communes de Bordeaux, Lyon ou Toulouse voyaient le leur augmenter d'un montant compris entre 1 et 2 millions d'euros.

En définitive, comme le notaient les rapporteurs spéciaux dans le rapport précité du groupe de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF, **le mécanisme d'écrêtement de la dotation forfaitaire ne fonctionne plus**. Ils appelaient de leur vœu un « rebasage » de la DGF qui aurait résolu cette question ainsi que celle des « DGF négatives » ou, à défaut, une augmentation progressive du taux de plafonnement.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **3° du II** du présent article propose de porter de 3 % à 4 % de la dotation forfaitaire le plafonnement de l'écrêtement.

C. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** prévoyant que **le plafonnement de l'écrêtement n'est plus calculé par rapport à la dotation forfaitaire, mais par rapport aux recettes réelles de fonctionnement (RRF). L'écrêtement ne pourrait dépasser 1 % des RRF de la commune.**

À l'initiative de Monique Rabin, et avec l'avis favorable de la commission, nos collègues députés ont **sous-amendé** l'amendement précité afin de préciser que l'écrêtement ne pouvait dépasser le montant de la dotation forfaitaire. En d'autre terme, **l'écrêtement de la dotation forfaitaire ne peut créer de nouveaux cas de « DGF négatives ».**

Le Gouvernement a été favorable à l'amendement et au sous-amendement.

D. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Le maintien du plafond à 3 % aurait ôté tout caractère péréquateur à l'écrêtement

Le relèvement du plafond de l'écrêtement s'imposait en 2017, dans la mesure où en l'absence d'une telle mesure, 82 % des communes écrêtées auraient été plafonnées. Ainsi, le prélèvement n'aurait plus véritablement été péréqué mais aurait quasiment pris la forme d'un **prélèvement forfaitaire de 3 % de la dotation forfaitaire** des communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 75 % du potentiel moyen.

Évolution de la part des communes plafonnées

	Écrêtement du complément de garantie				Écrêtement de la dotation forfaitaire		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant à financer (en millions d'euros)	130,0	87,3	110,0	64,5	151,3	152,3	152,3
Nombre de communes écrêtées	6 303	3 873	14 026	14 552	17 198	17 702	19 005
Nombre de communes plafonnées	3 663	1 827	5 758	3 647	6 371	10 467	15 563
Part des communes écrêtées plafonnées	58 %	47 %	41 %	25 %	37 %	59 %	82 %

Les chiffres 2017 correspondent à la situation à droit inchangé.

Source : commission des finances du Sénat

Le tableau ci-dessous retrace les effets d'un plafonnement de l'écrêtement à 3 % (droit actuel), 4 % (proposition du Gouvernement), 5 % et 6 % de la dotation forfaitaire.

Nombre de communes plafonnées et montant de l'écrêtement selon le niveau du plafonnement

(en nombre d'habitants et en millions d'euros)

Strates démographiques	Écrêtement			Écrêtement plafonné à 3%		Écrêtement plafonné à 4%		Écrêtement plafonné à 5%		Écrêtement plafonné à 6%	
	Nombre de communes	Population DGF 2016	Nombre de communes écrêtées	Nombre de communes plafonnées	Montant de l'écrêtement final	Nombre de communes plafonnées	Montant de l'écrêtement final	Nombre de communes plafonnées	Montant de l'écrêtement final	Nombre de communes plafonnées	Montant de l'écrêtement final
0 à 499 hab.	18 088	4,4	8 339	6 545	5,1	3 912	5,0	2 736	4,9	2 324	4,9
500 à 999 hab.	7 303	5,2	3 992	3 273	6,4	2 137	6,5	1 565	6,5	1 354	6,6
1 000 à 1 999 hab.	4 862	6,8	2 719	2 318	8,8	1 571	9,1	1 184	9,4	1 008	9,4
2 000 à 3 499 hab.	2 348	6,2	1 472	1 259	9,2	878	9,6	662	9,9	572	9,9
3 500 à 4 999 hab.	1 036	4,3	714	624	7,4	454	7,9	333	8,2	290	8,2
5 000 à 7 499 hab.	829	5,1	595	526	9,5	386	10,2	294	10,7	257	10,7
7 500 à 9 999 hab.	430	3,7	307	279	7,4	196	8,0	147	8,3	128	8,3
10 000 à 14 999 hab.	385	4,6	302	269	10,8	177	11,0	127	11,0	111	11,0
15 000 à 19 999 hab.	186	3,2	155	137	8,8	96	8,9	72	9,1	66	9,1
20 000 à 34 999 hab.	274	7,1	222	184	19,3	117	19,8	74	19,5	56	19,5
35 000 à 49 999 hab.	92	3,8	79	67	10,9	37	10,7	25	10,2	19	10,2
50 000 à 74 999 hab.	70	4,1	57	45	11,4	24	10,7	15	10,3	11	10,3
75 000 à 99 999 hab.	25	2,2	20	16	5,9	12	6,1	6	5,8	6	5,8
100 000 à 199 999 hab.	32	4,3	24	16	12,8	6	9,5	3	8,1	2	8,1
200 000 hab. et plus	11	6,2	8	5	18,4	2	19,3	1	20,3	1	20,2
Total	35 971	71,1	19 005	15 563	152,3	10 005	152,3	7 244	152,3	6 205	152,3
Part des communes écrêtées plafonnées				81,9 %		52,6 %		38,1 %		32,6 %	

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

Le plafonnement à 4 % permet de ramener le nombre de communes plafonnées à 10 000, soit 53 % des communes écrêtées. **Ce nombre demeure trop important pour les rapporteurs spéciaux**, dans la mesure où il implique d'augmenter fortement la contribution des communes plus fragiles, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Répartition par décile de potentiel fiscal des communes plafonnées

Décile de potentiel fiscal par habitant	Plafonnement à 3 %	Plafonnement à 4 %	Plafonnement à 5 %	Plafonnement à 6 %
1 ^{er} décile	-	-	-	-
2 ^{ème} décile	-	-	-	-
3 ^{ème} décile	-	-	-	-
4 ^{ème} décile	-	-	-	-
5 ^{ème} décile	507	-	-	-
6 ^{ème} décile	2 209	178	11	6
7 ^{ème} décile	2 837	1 295	325	135
8 ^{ème} décile	3 208	2 340	1 440	1 009
9 ^{ème} décile	3 406	2 923	2 385	2 085
10 ^{ème} décile	3 396	3 269	3 083	2 970
Total	15 563	10 005	7 244	6 205

Source : commission des finances du Sénat

2. Le plafonnement en fonction des RRF ne résout pas totalement le problème si l'écrêtement ne peut dépasser le montant de la dotation forfaitaire

Le choix de l'Assemblée nationale de faire référence aux recettes réelles de fonctionnement (RRF) satisfait les rapporteurs spéciaux dans la mesure où il correspond – globalement – à une augmentation du plafond qui permettra de **réduire le nombre de communes plafonnées**. D'après leurs estimations, leur nombre s'élèverait à 5 700 environ contre plus de 10 000 dans le dispositif proposé par le Gouvernement.

Ils considèrent également que ce système est **plus pérenne**, car il prend comme base de calcul de l'écrêtement un montant qui devrait continuer à augmenter légèrement, quand la dotation forfaitaire des communes aura diminué, entre 2013 et 2017, de plus de 40 %.

En revanche, **ils ne souscrivent pas au choix des députés de continuer à exonérer d'écrêtement les communes les plus riches** – les « communes à DGF négatives » – qui ont des recettes réelles de fonctionnement si élevées qu'elles n'ont plus de dotation forfaitaire. C'est pourquoi **ils proposent un amendement prévoyant que lorsque la dotation**

forfaitaire d'une commune ne suffit pas à absorber l'écrêtement calculé dans les conditions prévues par l'Assemblée nationale, le solde est prélevé sur ses ressources fiscales, comme cela est le cas pour la contribution au redressement des finances publiques.

III. LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE EN 2017 ET LA RÉFORME DE LA DSU

A. LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

Les mécanismes de péréquation verticale communale comprennent la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), pour 1,9 milliard d'euros, la dotation de solidarité rurale (DSR), pour 1,2 milliard d'euros, et la dotation nationale de péréquation (DNP), pour 794 millions d'euros. La péréquation départementale comporte pour sa part deux dotations : la dotation de fonctionnement minimum (822 millions d'euros) et la dotation de péréquation urbaine (640 millions d'euros).

Le présent projet de loi de finances propose **une hausse de 317 millions d'euros de la péréquation verticale** :

- 297 millions d'euros pour la péréquation verticale communale, dont 180 millions d'euros pour la DSU (+ 10 %) et 117 millions d'euros pour la DSR (+ 10 %) ;
- 20 millions d'euros pour les dotations de péréquation des départements.

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement augmentant la DSR de 180 millions d'euros en 2017, au lieu de 117 millions d'euros, afin d'aligner le montant de cette hausse sur celui de la DSU. **Par rapport à 2016, la DSU augmenterait de 9,4 % tandis que la DSR augmenterait de 14,5 %.**

Au présent article, à l'initiative de sa rapporteure spéciale et du Gouvernement, nos collègues députés ont adopté deux amendements identiques de conséquence, majorant l'augmentation minimale de DSR.

Par ailleurs, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la rapporteure spéciale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que **la DSU est versée mensuellement et non plus annuellement.**

Enfin, à l'initiative de la rapporteure spéciale et de nos collègues députés Joël Giraud et Hugues Fourage, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements identiques précisant que **les communes chefs-lieux d'arrondissement** au 1^{er} janvier 2015 conservent le bénéfice de la DSR « bourg-centre », y compris dans les cas où elles auraient perdu cette qualité. Une telle mesure avait

d'ailleurs été adoptée en loi de finances pour 2015¹ pour les communes qui perdaient le statut de chef-lieu de canton.

B. LA RÉFORME DE LA DSU

Les 6° à 11° du II du présent article procèdent à une réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU).

1. Le dispositif proposé

a) La diminution du nombre de communes de 10 000 habitants ou plus éligibles à la DSU

Aujourd'hui, les trois premiers quarts des communes de plus de 10 000 habitants, classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, sont éligibles à la DSU. **Le présent article propose d'abaisser ce taux aux deux tiers, soit de passer de 742 à 659 communes éligibles.**

Pour les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, le nombre de communes éligibles n'est pas modifié (le premier dixième, soit 120 communes).

Pour les deux groupes démographiques, le présent article introduit un **cliquet pour l'éligibilité** : le potentiel financier par habitant de la commune ne doit pas être supérieur à 2,5 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de son groupe démographique.

b) Une prise en compte plus importante du revenu par habitant dans l'indice synthétique des communes de 10 000 habitants ou plus

Le présent article modifie l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour définir les communes éligibles et répartir la DSU, pour les seules communes de 10 000 habitants ou plus. **Le revenu moyen par habitant, considéré comme un critère de charge, voit sa pondération passer de 10 % à 25 %, au détriment du critère du potentiel financier.** Il en résulte que le poids des critères de charges représentera 70 % de l'indice, contre seulement 30 % pour le critère de ressources.

¹ Article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Modification de l'indice synthétique

	Pondération existante	Pondération proposée
Potentiel financier	45 %	30 %
Part de logements sociaux	15 %	15 %
Part de bénéficiaires d'aides au logement	30 %	30 %
Revenu moyen par habitant	10 %	25 %

Source : commission des finances du Sénat

c) La suppression de la « cible » et une répartition plus large des hausses futures

Le tableau ci-dessous retrace les règles de calcul de la DSU, en fonction du groupe démographique de la commune et de son classement.

Règles actuelles de calcul du montant de DSU

Communes de 10 000 habitants ou plus		Communes de 5 000 à 9 999 habitants	
Classement	Calcul de la DSU	Classement	Calcul de la DSU
250 premières	DSU n-1 indexée sur l'inflation du PLF + « DSU cible »	30 premières	DSU n-1 + « DSU cible »
Entre 251 et 495	DSU n-1 indexée sur l'inflation du PLF	Entre 31 et 120	DSU n-1
Entre 496 et 742	DSU n-1		

Source : commission des finances du Sénat

Les règles actuelles de répartition de la DSU prévoient que les communes éligibles perçoivent au moins le montant de l'année précédente. La première moitié des communes de 10 000 habitants ou plus voit ce montant indexé sur l'inflation, tandis que **les communes dites « cible » bénéficient de la quasi-totalité de l'augmentation annuelle de l'enveloppe**. La répartition se fait en fonction de l'indice synthétique, de la population et de l'effort fiscal, pondéré par un coefficient variant de 2 à 0,5 afin que les communes les plus fragiles perçoivent un montant plus élevé. Un coefficient supplémentaire est appliqué pour tenir compte de la population en quartiers prioritaires de la politique de la ville et en zone franche urbaine.

Le présent article supprime le dispositif « cible ». Désormais, l'augmentation de l'enveloppe de DSU sera répartie sur l'ensemble des communes éligibles. Toutefois, afin que les communes les plus vulnérables continuent à percevoir un montant plus important, **l'amplitude du coefficient de pondération de l'indice synthétique est multipliée par deux** : il est proposé qu'il varie désormais de 4 à 0,5.

Les communes qui étaient déjà éligibles continueront à percevoir au moins le même montant que l'année précédente. Ainsi on ne « dégèle » pas les montants perçus : une commune qui verrait son rang DSU progresser fortement ne verrait pas son montant de base augmenter, mais elle

bénéficierait plus fortement de la hausse, quel que soit son classement. Celle-ci est répartie entre les communes en fonction de l'indice synthétique, de l'effort fiscal et du coefficient de pondération.

d) Une sortie « en sifflet » pour les communes perdant l'éligibilité en 2017

Le présent article prévoit que les communes qui cessent d'être éligibles en 2017, du fait notamment du resserrement du nombre de bénéficiaires, bénéficieront d'une « sortie en sifflet ». En 2017, elles percevront 90 % du montant perçu en 2016, puis 75 % en 2018 et 50 % en 2019. Cette garantie est plus favorable que celle de droit commun, limitée à 50 %, une seule année.

*

L'Assemblée nationale n'a pas modifié ces dispositions.

2. La position des rapporteurs spéciaux

Les rapporteurs spéciaux **partagent le souhait de recentrer le nombre de bénéficiaires** de la DSU, afin d'éviter le saupoudrage. En 2016, le montant perçu par habitant au titre de cette dotation, pour les communes de 10 000 habitants ou plus, variait de moins de 4 euros à plus de 470 euros. **Plus d'un tiers de ces communes reçoivent un montant de DSU par habitant inférieur à 25 euros et 10 % perçoivent moins de 10 euros par habitant.**

**Montant de DSU par habitant, en 2016,
des communes de 10 000 habitants et plus**

Montant par habitant	Nombre de communes	Part des communes
Plus de 300 euros	13	1,8 %
Entre 200 et 300 euros	56	7,6 %
Entre 100 et 200 euros	137	18,5 %
Entre 50 et 100 euros	87	11,7 %
Entre 25 et 50 euros	175	23,6 %
Entre 10 et 25 euros	201	27,1 %
Moins de 10 euros	72	9,7 %

Source : commission des finances du Sénat

Ils **partagent également le choix de supprimer la « cible », afin d'éviter un effet de seuil qui a des conséquences considérables.** Ce choix reprend d'ailleurs la position du groupe de travail bicaméral précité, ainsi que celle exprimée par le Comité des finances locales (CFL).

Montants de la DSU et de la DSU cible (2009-2016)

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009-2016
DSU totale	1 103	1 169	1 241	1 299	1 411	1 467	1 638	1 808	+ 705
<i>dont DSU cible distribuée *</i>	39	54	56	32	93	42	161	158	+ 119
DSU cible cumulée	39	94	152	187	284	330	494	657	+ 618
DSU hors cible cumulée	1 063	1 074	1 089	1 111	1 126	1 137	1 143	1 150	+ 87
Évolution annuelle DSU	-	+ 6,0 %	+ 6,2 %	+ 4,6 %	+ 8,6 %	+ 4,0 %	+ 11,6 %	+ 10,4 %	+ 63,9 %
Évolution annuelle DSU cible	-	+ 141,0%	+ 61,7%	+ 23,0%	+ 51,9%	+ 16,2%	+ 49,7 %	+ 33,0 %	+ 1584,6%
Évolution annuelle DSU hors cible	-	+ 1,0 %	+ 1,4 %	+ 2,0 %	+ 1,4 %	+ 1,0 %	+ 0,5 %	+ 0,6 %	+ 8,2

* Après déduction de la part de péréquation pour l'Outre-mer.

Source : commission des finances du Sénat

L'institution d'une « cible » était justifiée en 2009, mais n'apparaît plus aujourd'hui nécessaire, tant le rattrapage a été important. Entre 2009 et 2016, les communes cibles ont vu leur DSU augmenter de 618 millions d'euros, tandis que celle des autres communes n'augmentait que de 87 millions d'euros. Continuer à réserver la hausse de la DSU concentrerait excessivement cette dotation sur les 250 premières communes et accentuerait l'effet de seuil extrêmement fort entre la 250^e commune et la 251^e.

Les simulations transmises aux rapporteurs spéciaux permettent d'apprécier les effets de ce resserrement ainsi que les conséquences de l'augmentation de l'amplitude du coefficient de pondération.

**Évolution du montant de DSU perçu par les communes selon leur rang de classement
- communes de 10 000 habitants et plus -**

(en millions d'euros)

Décile d'indice synthétique (à droit constant)	DSU 2016	DSU 2017 à droit constant		DSU 2017 (PLF : coefficient de 4 à 0,5)		DSU 2017 (PLF mais coefficient inchangé)	
1 ^{er} décile	-	-	-	-	-	-	-
2 ^{ème} décile	-	-	-	0,3	-	0,5	-
3 ^{ème} décile	17,3	16,1	- 6,9 %	15,6	- 9,8 %	15,9	- 7,7 %
4 ^{ème} décile	30,5	30,5	+ 0,0 %	31,4	+ 3,1 %	32,2	+ 5,8 %
5 ^{ème} décile	70,8	70,8	+ 0,0 %	79,2	+ 11,9 %	81,0	+ 14,5 %
6 ^{ème} décile	96,9	97,8	+ 1,0 %	108,9	+ 12,4 %	110,0	+ 13,6 %
7 ^{ème} décile	138,2	139,6	+ 1,0 %	158,0	+ 14,3 %	158,6	+ 14,7 %
8 ^{ème} décile	357,6	391,3	+ 9,4 %	395,5	+ 10,6 %	395,1	+ 10,5 %
9 ^{ème} décile	394,7	449,5	+ 13,9 %	425,7	+ 7,9 %	424,5	+ 7,5 %
10 ^{ème} décile	617,5	694,3	+ 12,4 %	673,0	+ 9,0 %	669,4	+ 8,4 %
Total	1 723,4	1 889,9	+ 9,7 %	1 887,6	+ 9,5 %	1 887,3	+ 9,5 %

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

Logiquement, on observe une diminution du montant perçu par les communes du troisième décile. Cette baisse est limitée (- 9,8 % dans l'hypothèse du projet de loi de finances) du fait du mécanisme de sortie en sifflet exposé précédemment. Pour la même raison, on ne constate pas de baisse du montant du quatrième décile, dont une partie des communes devrait pourtant perdre l'éligibilité.

On observe nettement l'effet de la suppression de la cible : **les cinquième à septième déciles voient une hausse significative de leur dotation** (entre 11 % et 14 %) **alors qu'à droit constant le montant perçu serait stable. Symétriquement, la hausse des neuvième et dixième déciles est moins importante qu'à droit constant et même inférieure à celle des quatre déciles précédents.** Plus précisément, les communes « cible » de 10 000 habitants et plus perdront 52 millions d'euros par rapport au droit existant, tandis que celles de 5 000 à 9 999 habitants perdront 1,2 million d'euros. Malgré cela, 13 communes de 10 000 habitants et plus anciennement « cible » percevront un montant plus important en 2017 avec le dispositif proposé qu'à droit constant. Enfin, logiquement, **l'augmentation de l'amplitude du coefficient de pondération atténue cet effet, sans bouleverser pour autant l'ensemble.**

Le tableau ci-dessous permet d'observer les mêmes effets pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants, si ce n'est que le nombre de communes éligibles n'est pas modifié.

**Évolution du montant de DSU perçu par les communes selon leur rang de classement
- communes de 5 000 à 9 999 habitants -**

(en millions d'euros)

Cinquantile d'indice synthétique (à droit constant)	DSU 2016	DSU 2017 à droit constant		DSU 2017 (PLF : coefficient de 4 à 0,5)		DSU 2017 (PLF mais coefficient inchangé)	
41 ^{ème} quintantile	-	-	-	-	-	-	-
42 ^{ème} quintantile	-	-	-	-	-	-	-
43 ^{ème} quintantile	-	-	-	-	-	-	-
44 ^{ème} quintantile	-	-	-	0,3	-	0,4	-
45 ^{ème} quintantile	0,5	0,5	- 10,6 %	0,9	+ 69,2 %	1,1	+ 99,4 %
46 ^{ème} quintantile	5,6	5,6	+ 0,0 %	5,8	+ 4,3 %	5,9	+ 5,9 %
47 ^{ème} quintantile	7,9	7,9	+ 0,0 %	8,5	+ 6,8 %	8,5	+ 7,6 %
48 ^{ème} quintantile	10,8	10,8	+ 0,0 %	11,8	+ 8,7 %	11,8	+ 8,9 %
49 ^{ème} quintantile	20,6	21,2	+ 3,2 %	22,1	+ 7,6 %	22,1	+ 7,4 %
50 ^{ème} quintantile	38,3	41,8	+ 9,1 %	40,8	+ 6,5 %	40,7	+ 6,1 %
Total	83,7	87,9	+ 4,9 %	90,2	+ 7,7 %	90,5	+ 8,0 %

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

Enfin, la recommandation des rapporteurs spéciaux de **ne pas supprimer la dotation nationale de péréquation (DNP) a été suivie**. Comme ils l'avaient exposé dans leur rapport précité sur la réforme de la DGF, il est important de conserver une dotation « générale » de péréquation, dans la mesure où, à côté des communes les plus fragiles, il existe de nombreuses communes « moyennement pauvres ». L'intégration de la DNP à la DSU ou à la DSR, prévue par la réforme de l'an dernier, aurait empêché de conserver cette option lorsque sera menée la grande réforme de la DGF qu'ils appellent de leurs vœux.

*

Le III du présent article **tire les conséquences de la suppression de la DSU « cible » sur le fonds de soutien à la réforme des rythmes scolaires** prévu à l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Celui-ci prévoit en effet que les communes DSU « cible » bénéficient d'une aide plus importante. Afin de stabiliser ces aides, le présent article propose de faire référence aux 250 premières communes de 10 000 habitants ou plus et aux 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants, soit les anciennes communes DSU « cible ».

IV. UNE DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION FRAGILISÉE PAR L'ÉVOLUTION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

A. LE DROIT EXISTANT

La DGF versée par l'État aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est composée d'une dotation d'intercommunalité et d'une dotation de compensation.

En application de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT), pour chaque catégorie d'EPCI, une enveloppe de dotation d'intercommunalité est calculée en multipliant un montant par habitant fixé par la loi et le nombre d'habitants de la catégorie.

Par exemple, l'enveloppe de la catégorie des communautés d'agglomération correspond au nombre d'habitants de cette catégorie multiplié par 45,40 euros.

Une fois cette enveloppe calculée, la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération est répartie entre ces dernières en fonction de leur population, de leur coefficient d'intégration fiscale (CIF) et de leur potentiel fiscal.

Ainsi, bien que, par définition, la dotation moyenne d'intercommunalité par habitant soit de 45,40 euros, chaque communauté

d'agglomération perçoit effectivement un montant par habitant supérieur ou inférieur en fonction de ses caractéristiques. Pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique, le nombre d'habitants est multiplié par 24,48 euros.

Dans le cadre de sa réflexion sur la réforme de la DGF, le groupe de travail précité, conjoint aux commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, avait identifié une difficulté dans le fonctionnement de ce mécanisme en raison de la transformation, en 2016, de 28 communautés d'agglomération en communautés urbaines ou en métropole.

En effet, ces communautés d'agglomération, qui représentent environ 5 millions d'habitants percevaient effectivement, en moyenne, 35,10 euros par habitant – et non 45,40 euros.

Il en est résulté, toutes choses égales par ailleurs, une diminution du montant de la dotation d'intercommunalité perçue par les communautés d'agglomération, amplifiée par les mécanismes de garantie. L'application de ces garanties a particulièrement pénalisé les communautés d'agglomération créées en 2016.

Cinq garanties différentes s'appliquent à la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomérations.

Ainsi elles *« ne peuvent percevoir, à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, une attribution par habitant inférieure à 95 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente »*.

En outre, celles dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 50 % au potentiel fiscal par habitant de la catégorie des communautés d'agglomération, *« ne peuvent percevoir, à compter de la deuxième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, une attribution par habitant inférieure à celle perçue l'année précédente »*.

Les communautés d'agglomération dont le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est supérieur à 0,5 perçoivent une dotation par habitant *« progressant au moins comme la dotation forfaitaire »*¹.

Par ailleurs, un dispositif spécifique favorable est appliqué la première année pour les communautés d'agglomération créées *ex nihilo*, auquel peut s'appliquer une garantie (dégressive) pendant les quatre années suivantes.

Enfin, pour éviter de brusques variations des dotations d'intercommunalité perçues, les EPCI issus de fusion ou qui changent de catégorie *« perçoivent, les deux premières années d'attribution de la dotation dans la nouvelle catégorie ou après la fusion, une attribution par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente »*.

¹ C'est-à-dire qu'elle ne diminue pas.

Dans le sens inverse, **afin d'éviter des hausses trop importantes de la dotation par habitant des communautés d'agglomération existantes** (au détriment des autres), **celle-ci est plafonnée, depuis 2012, à 120 % de celle perçue l'année précédente**. Ce plafonnement ne s'applique pas, la première année, aux communautés d'agglomération issues de la transformation d'une communauté de communes.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La dotation d'intercommunalité

Le 21° du II prévoit d'augmenter le montant unitaire qui permet de déterminer l'enveloppe des communautés d'agglomération : elle passerait de 45,40 euros à 48,08 euros par habitant, soit une augmentation de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération de 70 millions d'euros.

Selon les évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances, *« le nouveau montant unitaire correspond à la masse répartie en 2015 (après garanties et avant contribution au redressement des finances publiques) (...) divisée par la population DGF 2016 »*.

Pour que les communautés d'agglomération, créées en 2016 et pénalisées par le mécanisme des garanties, bénéficient en 2017 d'une dotation d'intercommunalité dynamique, le plafonnement est rehaussé.

Le 24° plafonne ainsi, à compter de 2017, l'attribution par habitant perçue par une communauté d'agglomération à 130 % du montant perçu au titre de l'année précédente - au lieu de 120 %. Ce dispositif s'appliquerait à toutes les communautés d'agglomérations, quelle que soit leur date de création. Par rapport au droit existant, il introduit un plafonnement à 130 % du montant perçu l'année précédente, **même si l'EPCI a changé de catégorie**. Ainsi, le plafonnement s'appliquerait à une communauté de communes devenant communauté d'agglomération.

Selon les informations transmises par la direction générale des collectivités locales, 190 communautés de communes (périmètre 2016) sont susceptibles de devenir des communautés d'agglomération en 2017, d'après le périmètre prévisionnel issu des SDCI arrêtés au 31 mars 2016.

Liste des communautés d'agglomération écrêtées à 130 % dans le calcul de la dotation d'intercommunalité 2016 au périmètre 2017

CA Bourg en Bresse - CC Bresse-Dombes-Sud Revermont - CC La Valière - CC Treffort-de-Revemont - CC Montrevel-en-Bresse - CC Canton de Saint-Trivier-de-Courtes - CC Canton de Coligny
CC des Villes d'Oyse - CC Chauny Tergnier
CA - CC du Canton de Condé en Brie - CC de l'Ourcq et du Clignon - CC de la Région de Château Thierry - CC du Tardenois
CC Asse-Bléone-Verdon - CC du Pays de Seyne - CC de la Moyenne-Durance - CC des Duyes et Bléone - CC de Haute-Bléone
CC du Pays de l'herbasse - CC Hermitage-Tournois
CC du Canton de Varilhes - CC du Pays de Foix - CC du Pays de Pamiers - CC de Saverdun - CC du Pays de Tarascon
CC Lintercom Lisieux-Pays d'Auge-Normandie - CC du Pays de Livarot - CC de la Vallée d'Auge - CC des Trois Rivières - CC du Pays de l'Orbiquet
CC du Rouillacais - CC Grand Cognac Communauté de Communes - CC de Grande Champagne - CC de la Région de Châteauneuf - CC de Jarnac
CC Plancoët-Plélan - CC Dinan Communauté - CC du Pays de Caulnes - CC Rance-Frémur - CC du Pays de Matignon
CC Guingamp Communauté - CC de Bourbriac - CC du Pays de Belle-Isle-En-Terre - CC Paimpol Goëlo - CC du Pays de Bégard - CC Callac Argoat
CA - CC Fougères Communauté - CC Louvigné Communauté
CC de la Vallée de Clisson - CC Sèvre Maine et Goulaine
CC de Pornic - CC Coeur Pays de Retz
CA - CC du Coeur du Cotentin - CC de la Baie du Cotentin - CC de la Hague - CC des Pieux - CC de Douve et Divette - CC de la Saire - CC du Canton de Saint Pierre Eglise - CC du Val de Saire - CC de la Région de Montebourg - CC de la Vallée de l'Ouve - CC
CA - CC Opale Sud - CC du Montreuillois - CC Mer et Terres d'Opale
CC de la Région de Haguenau - CC du Val de Moder - CC de la Région de Brumath - CC de Bischwiller et Environs
CA des Trois Frontières - CC de la Porte du Sundgau - CC du Pays de Sierentz
CC Collines du Léman - CC du Bas Chablais
CC du Pays de Fontainebleau - CC Entre Seine et Forêt
CA de l'Abbevillois
CC du Val d'Issole - CC Comté de Provence - CC Sainte Baume - Mont Aurélien
CA - CC de l'Auzance et de la Vertonne - CC des Olonnes
CA du Pays de Quimperlé
CA Communauté L'ouest Rhodanien
CA du Sénonais
CA Etampois Sud Essonne
CA du Pays Châtelleraudais

Source : direction générale des collectivités locales

Le 24° précise également que dans le cas où la communauté d'agglomération est issue d'EPCI qui préexistaient, « la dotation à prendre en compte est la dotation par habitant la plus élevée parmi ces établissements, dans la

limite de 105 % de la moyenne des dotations par habitant de ces établissements, pondérées par leur population ».

Enfin, il est précisé que le plafonnement ne s'applique pas aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo* - qui continueraient donc à bénéficier du dispositif spécifique précité.

2. Les autres dispositions

Le a du 22° et le 23° du II suppriment l'abattement de 50 % de la dotation d'intercommunalité perçue la première année par les communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle. En effet, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ayant supprimé les syndicats d'agglomération nouvelle et la carte intercommunale étant achevée, cette disposition ne trouve plus à s'appliquer.

Le b du 22° du II prévoit d'appliquer aux métropoles et aux communautés urbaines les modalités de calcul spécifique du coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes au titre de la deuxième année.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un dispositif spécifique pour les communautés d'agglomération créées en 2016 et en 2017.

Le plafonnement de la dotation à 130 % du montant perçu l'année précédente **serait réservé, comme le prévoit le droit actuel, aux communautés d'agglomération qui ne changent pas de catégorie.** Ainsi, ce plafonnement ne s'appliquerait pas à une communauté de communes qui deviendrait communauté d'agglomération.

Par dérogation, pour les communautés d'agglomération percevant la dotation pour la première fois en 2016 et en 2017, le plafonnement serait fixé à 150 % de la dotation perçue l'année précédente. Ce mécanisme est favorable aux communautés d'agglomération créées en 2016 qui n'ont pas bénéficié de la dynamique « habituelle » liée à la transformation en communauté d'agglomération, en raison des mécanismes de garantie.

Il est également moins défavorable que le dispositif proposé par le Gouvernement aux communautés d'agglomération qui percevront cette dotation d'intercommunalité pour la première fois en 2017.

Au total, à partir de 2017, la dotation d'intercommunalité par habitant d'une communauté d'agglomération qui ne change pas de catégorie ne peut pas augmenter de plus de 30 % par rapport à la dotation perçue l'année précédente, sauf si elle perçoit cette dotation pour la

première fois en 2016 ou en 2017. Dans ce cas, la dotation ne peut pas augmenter de plus de 50 % par rapport à la dotation d'intercommunalité par habitant perçue l'année précédente, y compris pour les communautés d'agglomération issues de communautés de communes qui, jusqu'à présent, n'étaient pas plafonnées.

Liste des CA écartées à 130 % ou à 150 % en 2017

Nom groupement
CA écartées à 150 %
CC des Villes d'Oyse - CC Chauny Tergnier
CA - CC du Canton de Condé en Brie - CC de l'Ourcq et du Clignon - CC de la Région de Château Thierry - CC du Tardenois
CC Asse-Bléone-Verdon - CC du Pays de Seyne - CC de la Moyenne-Durance - CC des Duyes et Bléone - CC de Haute-Bléone
CC du Pays de l'herbasse - CC Hermitage-Tournonais
CC du Canton de Varilhes - CC du Pays de Foix - CC du Pays de Pamiers - CC de Saverdun - CC du Pays de Tarascon
CC Lintercom Lisieux-Pays d'Auge-Normandie - CC du Pays de Livarot - CC de la Vallée d'Auge - CC des Trois Rivières - CC du Pays de l'Orbiquet
CC du Rouillacais - CC Grand Cognac Communauté de Communes - CC de Grande Champagne - CC de la Région de Châteauneuf - CC de Jarnac
CC Guingamp Communauté - CC de Bourbriac - CC du Pays de Belle-Isle-En-Terre - CC Paimpol Goëlo - CC du Pays de Bégard - CC Callac Argoat
CA - CC Fougères Communauté - CC Louvigné Communauté
CC de la Vallée de Clisson - CC Sèvre Maine et Goulaine
CC de Pornic - CC Coeur Pays de Retz
CA - CC du Coeur du Cotentin - CC de la Baie du Cotentin - CC de la Hague - CC des Pieux - CC de Douve et Divette - CC de la Saire - CC du Canton de Saint Pierre Eglise - CC du Val de Saire - CC de la Région de Montebourg - CC de la Vallée de l'Ouve -
CA - CC Opale Sud - CC du Montreuillois - CC Mer et Terres d'Opale
CC de la Région de Haguenau - CC du Val de Moder - CC de la Région de Brumath - CC de Bischwiller et Environs
CC Collines du Léman - CC du Bas Chablais
CC du Pays de Fontainebleau - CC Entre Seine et Forêt
CA de l'Abbevillois
CC du Val d'Issole - CC Comté de Provence - CC Sainte Baume - Mont Aurélien
CA - CC de l'Auzance et de la Vertonne - CC des Olonnes
CA du Pays de Quimperlé
CA du Sénonais
CA Etampois Sud Essonne
CA écartées à 130 %
CA des Trois Frontières - CC de la Porte du Sundgau - CC du Pays de Sierentz
CA du Pays Châtelleraudais
CA dont l'augmentation se situe entre + 30 et + 50%
CC Plancoët-Plélan - CC Dinan Communauté - CC du Pays de Caulnes - CC Rance-Frémur - CC du Pays de Matignon
CA Communauté L'ouest Rhodanien

D. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

L'augmentation de l'enveloppe de 70 millions d'euros permettra de limiter les conséquences de l'implosion de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération. Cette disposition est favorable aux communautés d'agglomération créées en 2016 et qui ont pâti des dysfonctionnements de la dotation d'intercommunalité, sans pour autant que soient remises en cause les garanties dont bénéficient les communautés d'agglomération plus anciennes.

En contrepartie de l'augmentation du montant par habitant de la catégorie, le plafonnement est étendu aux communautés de communes qui deviennent des communautés d'agglomération en 2017, afin d'éviter qu'elles soient mieux traitées que celles qui se sont transformées plus tôt.

En effet, le plafonnement à 150 % leur sera appliqué : ce dispositif, plus favorable que celui initialement proposé par le Gouvernement, est équilibré. Il permet aux communautés de communes devenant communautés d'agglomération en 2017 de bénéficier d'une bonification liée à leur changement de statut sans pour autant qu'elles bénéficient à plein de l'abondement de l'enveloppe.

L'article 14 du présent projet de loi de finances prévoyait que l'enveloppe complémentaire de 70 millions d'euros permettant d'abonder la dotation des communautés d'agglomération était financée par les collectivités territoriales elles-mêmes¹. À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que cette somme est financée par l'État.

Le présent article permet de résoudre, en partie, l'un des dysfonctionnements de la DGF identifié par le groupe de travail conjoint sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) mais il illustre également un système d'enveloppes imbriquées à bout de souffle.

V. LA RÉPARTITION DE LA BAISSÉ DES DOTATIONS EN 2017

Le présent article prévoit les modalités de répartition de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) entre les collectivités territoriales, **en reconduisant celles des trois années précédentes.**

Le montant total est réparti entre les différents échelons de collectivités territoriales en proportion de leurs recettes totales. Au sein du bloc communal, les communes prennent en charge 70 % du montant. Ensuite, pour le bloc communal, la minoration est répartie au prorata des recettes réelles de fonctionnement. S'agissant des départements, la baisse est

¹ Voir le commentaire de l'article 14 du rapport général (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier.

répartie à partir de critères en partie péréquateurs. Enfin, la répartition entre les régions se fait en fonction des recettes totales.

S'agissant du montant total, à suite de l'annonce du Président de la République en juin dernier d'une **division par deux de l'effort demandé aux communes et aux intercommunalités**, leur contribution passe de 1 450 millions d'euros à 725 millions d'euros.

Répartition par échelon de collectivités territoriales de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP)

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	Total
Communes	588	1 450	1 450	725	4 213
EPCI	252	621	621	311	1 805
Départements	476	1 148	1 148	1 148	3 920
Régions	184	451	451	451	1 537
Total annuel	1 500	3 670	3 670	2 635	11 475

Source : commission des finances du Sénat

À l'initiative du Gouvernement, mais avec l'avis défavorable à titre personnel de la rapporteure spéciale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **minorant la CRFP de la collectivité territoriale de Corse de 57 %**, en la ramenant de 7,5 millions d'euros à 4,3 millions d'euros.

En effet, les recettes de la collectivité territoriale de Corse (CTC) comportent des ressources spécifiques (dotation globale de décentralisation, droit sur les tabacs, taxe sur les transports, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques spécifique) servant à financer l'exercice de certaines compétences que n'ont pas les autres régions. Le Gouvernement a donc souhaité retirer ces recettes de celles prises en compte pour calculer la répartition de la CRFP, dont **le montant par habitant est plus élevé en Corse (23 euros) que dans les autres régions (5 à 8 euros). Le coût de 3,2 millions d'euros sera pris en charge par les autres régions.**

Par ailleurs, le c du 4° du II du présent article prévoit que lorsqu'une commune avait une « DGF négative » en 2016 du fait de CRFP et que cette situation se reproduit en 2017, les deux prélèvements se cumulent. **Cette mesure de justice permettra d'éviter que le prélèvement 2016 ne soit remis à la charge des autres communes.**

Enfin, le 20° du II du présent article prévoit que **les EPCI du Département de Mayotte sont exonérés de CRFP.**

VI. DIVERSES MESURES RELATIVES À LA DGF

A. LE REPORT DES DATES LIMITES PERMETTANT DE BÉNÉFICIER DES INCITATIONS FINANCIÈRES À LA CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES

L'article 14 de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes a mis en place **plusieurs incitations financières à la création de communes nouvelles**, assorties de conditions en termes de nombre d'habitants et de date de création. Il s'agit :

- d'une exonération de la contribution au redressement des finances publiques pendant trois ans ;
- d'une garantie de non baisse de leur dotation forfaitaire par rapport à celle perçue par les communes préexistantes pendant trois ans ;
- d'une garantie de non baisse des attributions au titre de la DNP, de la DSU et de la DSR perçues par les communes préexistantes, pendant trois ans ;
- d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire, après garantie, pour celles regroupant entre 1 000 et 10 000 habitants pendant trois ans ;
- d'une garantie de non baisse des « compensations » perçues par le ou les EPCI préexistants pendant trois ans ;
- et d'une garantie de non baisse de la dotation de consolidation correspondant à la dotation d'intercommunalité perçue par le ou les EPCI préexistants pendant trois ans.

Actuellement, peuvent en bénéficier les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris entre le 2 janvier 2016 et le 30 septembre 2016, en application de délibérations concordantes des conseils municipaux prises avant le 30 juin 2016. **Le projet de loi de finances proposait de reculer ces dates** : du 30 septembre 2016 au 1^{er} janvier 2017 pour la date limite de prise de l'arrêté de création et du 30 juin au 30 octobre pour celle des délibérations concordantes.

À l'initiative de la rapporteure spéciale et de nos collègues députés Joël Giraud et Hugues Fourage, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements identiques **supprimant la date limite de délibération concordante**. Les communes concernées pourront ainsi délibérer jusqu'à la fin de l'année pour mener à bien leurs projets de fusion.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que les communes nouvelles sont le meilleur moyen d'améliorer l'efficacité de l'action publique locale tout en respectant l'institution communale et la démocratie locale. Ils soulignent que créer une commune nouvelle est un processus long et

complexe et souscrivent donc aux dispositions exposées ci-dessus. **Votre rapporteur spécial Charles Guené remarque que ces dispositions reprennent l'amendement qu'il avait déposé l'an dernier** et qui visait déjà à décaler au 1^{er} janvier 2017 la date limite de création des communes nouvelles¹.

B. LA HAUSSE DE LA DACOM

Les communes des départements et collectivités d'outre-mer ne sont pas éligibles, dans les conditions de droit commun, aux dotations de péréquation verticale que sont la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) ou la dotation nationale de péréquation (DNP), mais sont soumises à un régime particulier.

En effet, en vertu de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, **elles bénéficient d'une dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM)**, qui se compose d'une quote-part alimentée par une fraction de la DSU et de la DSR et d'une quote-part alimentée par une fraction de la DNP.

Son montant est calculé à partir du montant total de péréquation mis en répartition au plan national auquel est appliqué un **taux représentant la part de la population d'outre-mer dans la population nationale totale, majoré de 33 %**. Elle est ensuite répartie en fonction de critères démographiques et financiers fixés par décret².

En 2016, le montant de la DACOM s'est élevé à 210,6 millions d'euros, en progression de 7,7 % par rapport à 2015, dont 168,2 millions d'euros de quote-part DSU/DSR et 42,4 millions d'euros de quote-part DNP³.

Le présent article prévoit de **porter à 35 % la majoration du rapport démographique pris en compte dans le calcul du montant de la DACOM**. D'après l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances, ceci induirait une **augmentation de plus de 3 millions d'euros de cette dotation** (hors augmentation par ailleurs de la péréquation verticale prévue par le présent article), et une minoration à due concurrence du montant de la DSU, de la DSR et de la DNP.

Lors de l'examen du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à compléter cet article

¹ En séance, le Gouvernement s'en était remis à la sagesse du Sénat, qui avait adopté cet amendement. L'Assemblée nationale l'avait supprimée en nouvelle lecture, à l'initiative de sa rapporteure générale et de sa rapporteure spéciale.

² Décret n° 2016-423 du 8 avril 2016 relatif aux dotations de l'État, aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.

³ Direction générale des collectivités locales, note d'information NOR INTB1610087N du 10 mai 2016 relative à la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer pour l'exercice 2016.

afin de majorer le montant de DACOM revenant aux communes de Mayotte de 2 millions d'euros. **Ceci revient donc à affecter les deux tiers de la hausse du montant de la DACOM prévue au titre de la majoration de la quote-part au département de Mayotte et à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.**

D'après le Gouvernement, **la majoration des attributions des communes mahoraises au titre de la DACOM doit permettre de « tenir compte de la forte progression démographique depuis le dernier recensement en 2012. En effet, le niveau des attributions au titre des dotations et fonds de péréquation des communes mahoraises est affecté par le rythme quinquennal de recensement, qui ne permet pas aux dotations d'évoluer spontanément en fonction de l'accroissement de la population. Le prochain recensement sera effectif pour la répartition 2018 ».**

Cette majoration viendrait ainsi « compenser le désavantage lié à l'absence de recensement entre 2012 et 2016, sans toucher à la population, donnée sensible utilisée pour le calcul de tous les concours financiers de l'État sur l'ensemble du territoire ».

C. LA CRÉATION D'UNE DGF RÉGIONALE POUR MAYOTTE

Le 17° du II du présent article **crée une DGF régionale au profit du département de Mayotte**, au prorata des compétences régionales qu'il exerce. Celle-ci s'élève à **800 000 euros** environ en 2017.

Ce montant a été calculé selon la méthode suivante. Tout d'abord, il a été déterminé que le département de Mayotte exerce les compétences dévolues aux régions en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement économique. Ces dépenses représentent respectivement en moyenne 4,8 % (aménagement des territoires), 1,9 % (environnement) et 7,3 % (action économique) des budgets régionaux. Un taux de 14 % a donc été appliqué au montant par habitant de la DGF des régions d'outre-mer, ce qui permet d'obtenir le montant de 800 000 euros.

D. LA SUPPRESSION DU COEFFICIENT DE MUTUALISATION

Introduit à l'initiative du Sénat lors de l'examen de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales prévoit un **coefficient de mutualisation des EPCI**, défini comme le rapport entre les rémunérations de l'EPCI sur celles des communes. Ce coefficient avait vocation à être pris en compte dans le calcul de la DGF, afin d'inciter aux mutualisations.

Un rapport commun de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'administration (IGA) de 2014 estimait cependant

que cet indicateur ne reflétait pas de manière fiable la réalité de l'intégration intercommunale, notamment du fait de lacunes dans les éléments de comptabilité disponibles. Il soulignait également que le périmètre retenu par l'indicateur n'était pas pertinent.

C'est pourquoi le 19° du II du présent article **abroge** l'article L. 52211-4-1 précité.

E. PUBLICATION DES DONNÉES RELATIVES À LA DGF

À l'initiative de la rapporteure spéciale et de notre collègue Hugues Fourage, contre l'avis du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques concernant les données relatives aux attributions et prélèvements individuels de chaque collectivité territoriale publiées par la DGCL. **Il est précisé que celle-ci devra publier, non seulement le montant de dotation perçu par chaque commune, mais également, pour chaque commune, les critères utilisés pour déterminer ces montants.**

F. DISPOSITIONS TECHNIQUES DIVERSES

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable à titre personnel de la rapporteure spéciale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant deux mesures techniques, afin :

- d'une part, de préciser qu'une commune nouvelle issue de plusieurs EPCI distincts est considérée comme n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre, en l'absence d'arrêté préfectoral de rattachement à un seul EPCI, afin de **résoudre une difficulté technique de répartition** des dotations ;

- d'autre part, de **mettre en cohérence avec la loi NOTRe** les dispositions relatives aux compétences à exercer par les communautés de communes pour bénéficier de la dotation d'intercommunalité bonifiée.

ARTICLE 59 bis (nouveau)
(Art. L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales)

**Modalités de calcul du potentiel fiscal des communes
membres de la métropole du Grand Paris**

Commentaire : le présent article prévoit de calculer le potentiel fiscal des communes de la métropole du Grand Paris en prenant en compte la richesse de l'établissement public territorial (EPT) auquel elles appartiennent - et non celle de la métropole du Grand Paris.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CALCUL DU POTENTIEL FISCAL DES COMMUNES

L'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) définit les modalités de calcul du potentiel fiscal d'une commune. Ce critère mesure la richesse de la commune à partir des recettes fiscales qu'elle perçoit effectivement, sans pouvoir les moduler, et des recettes dont elle disposerait si elle appliquait les taux d'imposition moyens. Il permet ainsi de déterminer le potentiel de richesse d'une commune et de les comparer entre elles, quelle que soit leur politique fiscale.

Le potentiel fiscal d'une commune est donc la somme :

- du produit du taux moyen de taxe d'habitation et des taxes foncières sur les bases communales d'imposition correspondantes ;

- du produit résultant de l'application aux bases communales de cotisation foncière des entreprises (CFE) du taux moyen national - sauf pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique car il perçoit la CFE à la place des communes ;

- les produits communaux et intercommunaux de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de la taxe additionnelle sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) ainsi que de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) « dont les recettes ont été établies sur le territoire de la commune » ;

- le montant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) perçus ou versés à la suite de la réforme de la taxe professionnelle ;

- le produit d'autres impositions perçues par certaines communes, comme la surtaxe sur les eaux minérales, la redevance des mines, les prélèvements sur le produit des jeux ;
- le montant perçu au titre de la dotation forfaitaire.

Pour avoir une vision la plus complète possible de la richesse des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU), ce montant est majoré de l'attribution de compensation perçue par la commune, mais aussi d'une partie des ressources fiscales de l'EPCI.

Ainsi, le potentiel fiscal d'une commune tient compte de la richesse de l'EPCI auquel elle appartient. L'appréciation de la richesse de l'EPCI est répartie entre les communes membres en fonction de leur population respective.

Plus précisément, sont pris en compte le produit de la CVAE, des IFER, de la taxe additionnelle à la taxe foncière et de la Tascom perçu par l'EPCI et le produit de CFE et de taxe d'habitation résultant de l'application des taux moyens nationaux aux bases intercommunales, net des attributions de compensation.

B. LA MÉTROPOLÉ DU GRAND PARIS

Créée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)¹, la métropole du Grand Paris est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a créé, sur le territoire de la métropole du Grand Paris, des établissements publics territoriaux (EPT), personnes morales de droit public ayant le statut de syndicats de communes.

Elle a également prévu une période transitoire, entre 2016 et 2020, pendant laquelle les établissements publics territoriaux perçoivent la cotisation foncière des entreprises (CFE)² bien qu'ils n'aient pas le statut d'établissement public de coopération intercommunale.

Pour calculer le potentiel fiscal d'une commune de la métropole du Grand Paris, c'est la richesse de cette dernière qui est prise en compte – quels que soient par ailleurs les transferts existants entre la métropole et les EPT. Dans ce cadre, la CFE perçue par les EPT est agrégée au niveau de la métropole.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

² Cf. XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le potentiel fiscal d'une commune d'Île-de-France dépend donc de sa richesse et de celle de la MGP, quel que soit l'EPT auquel elle appartient.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Razy Hammadi et de trois collègues députés de Seine-Saint-Denis, l'Assemblée nationale a, avec l'avis défavorable du Gouvernement et, à titre personnel, de la rapporteure spéciale, Christine Pires Beaune, adopté le présent article additionnel qui vise à calculer le potentiel fiscal des communes membres de la métropole du Grand Paris en prenant en compte la richesse des établissements publics territoriaux (EPT) et non celle de la métropole.

III. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

L'appréciation de la richesse des communes en prenant en compte la richesse globale de la métropole, dont elles ne bénéficient pourtant pas encore, peut conduire à augmenter, de façon artificielle, le potentiel fiscal de certaines communes défavorisées.

C'est pour cette raison que, pour la répartition du FPIC, la richesse est appréciée au niveau de l'EPT et non de la métropole du Grand Paris.

Pour autant, les effets du présent article additionnel nécessiteraient d'être précisément mesurées, notamment pour confirmer l'absence d'effets importants pour les autres communes par le biais des différents dispositifs de péréquation.

ARTICLE 59 ter (nouveau)

Limitation du délai d'achèvement des projets bénéficiant d'une subvention pour travaux divers d'intérêt local

Commentaire : le présent article prévoit de limiter à quatre ans, sans possibilité de prolongation, le délai dans lequel les projets bénéficiant d'une subvention pour travaux divers d'intérêt local doivent être achevés.

I. LE DROIT EXISTANT

Des **subventions pour travaux divers d'intérêt local** peuvent être versées par l'État sur décision du ministre de l'intérieur, parfois sur proposition des commissions des finances du Sénat ou de l'Assemblée nationale, en vue de la **réalisation de projets d'investissement pour la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général**. Elles constituent ce qu'il est convenu d'appeler la « réserve ministérielle » d'une part, s'agissant des crédits répartis sur décision du ministre de l'intérieur et la « réserve parlementaire » (la « dotation d'action parlementaire » au Sénat), d'autre part, qui permet de financer des projets locaux sur proposition des parlementaires.

Les modalités d'attribution de ces subventions sont encadrées par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 modifié relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement et précisées par une circulaire du 11 avril 2016¹.

Les demandes de subventions doivent répondre à plusieurs critères d'attribution :

- elles doivent concerner des opérations d'investissement matériel ou immatériel des collectivités locales et leurs établissements publics et groupements ;

- le bénéficiaire éventuel doit être le porteur du projet ;

- le total des aides publiques ne doit pas dépasser 80 % du montant hors taxe de l'opération et la participation minimale du porteur du projet doit être de 20 % du total des financements publics. Le montant de la subvention sollicitée ne doit pas dépasser 50 % du montant hors taxe du projet et ne peut excéder un montant de 200 000 euros ;

¹ *Circulaire NOR INT K1607224J du 11 avril 2016 relative aux modalités de gestion des subventions pour travaux d'intérêt local accordées au programme 122 - action 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales ».*

- une seule subvention peut être accordée pour une même opération au titre de la réserve parlementaire et ministérielle ;

- aucun commencement d'exécution du projet ne doit être opéré avant la date à laquelle le dossier est déclaré ou réputé complet par la section des subventions.

Dès que le dossier est reconnu complet et que la subvention est accordée par arrêté ministériel, le bénéficiaire de la subvention reçoit une notification officielle de la part de la préfecture lui permettant de démarrer l'exécution du projet.

La réalisation des projets est soumise à des délais d'exécution, prévus par le décret n° 99-1060 précité :

- **le bénéficiaire dispose d'un délai de deux ans à compter de la notification de la subvention pour commencer la réalisation du projet.** Si à l'expiration de ce délai, le projet, l'opération ou la phase d'opération au titre duquel elle a été accordée n'a connu aucun commencement d'exécution, l'autorité qui a attribué la subvention constate la caducité de sa décision. Ce délai peut être prorogé pour une période qui ne peut excéder un an ;

- **le projet doit être achevé dans un délai de quatre ans à compter de la date de déclaration du début d'exécution.** Si, à l'expiration de ce délai, le bénéficiaire de la subvention n'a pas déclaré l'achèvement du projet, de l'opération ou de la phase d'opération, celui-ci est considéré comme terminé. L'autorité qui a attribué la subvention liquide celle-ci et demande, le cas échéant le reversement des avances et des acomptes versés trop-perçus. Ce délai peut être prolongé pour une durée qui ne peut excéder quatre ans.

Les crédits relatifs aux subventions pour travaux divers d'intérêt local sont ouverts en loi de finances au titre des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales retracées par le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour l'année 2016 au titre des subventions pour travaux divers d'intérêt local s'est élevé à **127,6 millions d'euros** (104,8 millions d'euros en 2015), le montant des enveloppes attribuées sur proposition des assemblées étant stable depuis 2012.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative de notre collègue députée Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la commission des finances de l'Assemblée nationale des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Il vise à **limiter à quatre ans à compter de la date de déclaration de début d'exécution la durée au cours de laquelle les projets bénéficiant d'une subvention doivent être achevés**. À l'expiration de ce délai, si le projet n'est pas achevé, l'autorité ayant attribué la subvention liquide celle-ci.

Par rapport au droit existant, **cet article revient ainsi à supprimer la possibilité, pour les préfets, de prolonger ce délai de quatre ans maximum sur demande des bénéficiaires**.

Christine Pires Beaune a justifié cet amendement en indiquant en séance : *« aujourd'hui, du dépôt du dossier à son extinction, la consommation des crédits peut s'étaler sur onze ans. Ce délai nous paraît très long, c'est pourquoi nous vous proposons de le réduire à sept ans »*.

III. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Actuellement, en utilisant toutes les possibilités de prolongation prévues par les textes réglementaires, **les crédits ouverts au titre des subventions pour travaux divers d'intérêt local peuvent être consommés jusqu'à onze ans après le début de la réalisation des projets** (les bénéficiaires disposent au maximum de trois ans pour commencer les projets et de huit ans pour les achever).

En pratique, d'après le Gouvernement, **seul un faible nombre de projets font l'objet d'une prolongation** – une trentaine d'opérations sur 10 000 subventions attribuées tous les ans. Jean-Michel Baylet, ministre des collectivités territoriales, a indiqué en séance publique qu'*« il reste actuellement 289 opérations, sur 23 585, qui ne sont pas liquidées après six ans, soit 1,22 % [des opérations] »*.

La Cour des comptes indiquait également, dans un référé publié le 27 novembre 2014¹, que moins de **1,5 % des projets avaient fait l'objet d'une prorogation du délai d'exécution** entre 2006 et 2012².

La suppression de cette possibilité de prolongation portée par le présent article doit permettre solder plus rapidement les versements de subvention. Toutefois, ceci **pourrait pénaliser la conduite de travaux donnant lieu à des investissements importants**, dont la réalisation s'étale sur plusieurs années et qui prennent parfois du retard en raison de difficultés juridiques rencontrées. Une telle mesure pourrait également être dommageable pour les petites communes qui mettent du temps à monter et à mettre en œuvre leurs projets de travaux.

¹ Cour des comptes, référé n° 71261 sur les subventions pour travaux divers d'intérêt local, 27 novembre 2014.

² Sur un échantillon de trente préfetures évaluées.

Compte tenu du faible nombre de dossiers concernés, **il paraît utile de conserver la possibilité pour le préfet, après examen au cas par cas, de prolonger les délais d'achèvement des travaux** si nécessaire.

Par ailleurs, les dispositions relatives aux délais d'exécution des travaux bénéficiant d'une subvention étant actuellement prévues par décret, il n'est juridiquement pas souhaitable, au regard de l'article 41 de la Constitution, de les modifier par voie législative.

ARTICLE 60

(Art. L. 2334-33, L. 2334-35, L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales)

Soutien à l'investissement public local

Commentaire : le présent article prévoit la création, en 2017, d'une dotation budgétaire de soutien à l'investissement local et modifie les critères d'éligibilité et de répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

I. LE DROIT EXISTANT

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

Créée en 2010¹, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est régie par les articles L. 2334-32 à L. 2334-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle a remplacé la dotation globale d'équipement des communes.

La DETR est attribuée par le préfet de département à certaines communes et certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du département sous la forme de subventions « en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural » (article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales). Une commission locale « fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et [...] les taux minimaux et maximaux de subvention applicables à chacune d'elles »². Placée auprès du préfet, elle est composée des représentants des maires des communes de moins de 20 000 habitants (et de moins de 35 000 habitants en outre-mer) et des représentants des présidents d'EPCI à fiscalité propre de moins de 60 000 habitants (de moins de 100 000 habitants en outre-mer), nommés par les associations d'élus.

Le calcul des enveloppes départementales réparties par les préfets est notamment fonction de la population et de la richesse relative des communes et EPCI éligibles à la DETR.

L'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales fixe les critères d'éligibilité. S'agissant des EPCI, à compter de 2016, la DETR peut être perçue par :

¹ Article 179 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Article L. 2334-37 du CGCT.

- les EPCI à fiscalité propre situés dans « *qui ne forment pas un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants* » ;

- les EPCI à fiscalité propre situés dans les départements d'outre-mer et à Mayotte « *qui ne forment pas un ensemble de plus de 150 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 85 000 habitants* » ;

- les EPCI éligibles en 2010 à la dotation globale d'équipement des communes ou à la dotation de développement rural ainsi que certains syndicats mixtes.

De plus, toutes les communes de moins de 2 000 habitants (et celles de moins de 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer) et les communes les plus pauvres¹ parmi celles de moins de 20 000 habitants (et de moins de 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer) sont éligibles à la DETR.

Une partie (70 %) du montant de la DETR est répartie entre les départements :

- pour moitié en fonction de la **population des EPCI éligibles** ;
- pour moitié en fonction de la **richesse relative de chaque EPCI éligible** - mesurée par le rapport entre le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI à fiscalité propre de sa catégorie et son potentiel fiscal par habitant.

La partie restante (30 %) du montant de la DETR est répartie entre les départements :

- pour moitié en fonction de la **densité relative du département** ;
- pour moitié en fonction de la **richesse relative de chaque commune éligible** - mesurée par le rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique et son potentiel financier par habitant.

Il existe un mécanisme pour éviter les fortes variations de l'enveloppe totale de chaque département : son montant ne peut diminuer ni augmenter de plus de 5 % par rapport au montant versé au département l'année précédente.

B. UN FONDS DE SOUTIEN EXCEPTIONNEL À L'INVESTISSEMENT EN 2016

La loi de finances pour 2016² a créé une « *dotation budgétaire de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements à fiscalité*

¹ Il s'agit des communes dont « le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants ».

² Article 159 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

propre », doté d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 120 millions d'euros en crédits de paiement.

La dotation comprend deux enveloppes :

- **l'enveloppe « investissements prioritaires »** est répartie entre les régions et le département de Mayotte en fonction de la population ; elle permet aux préfets de région de verser une subvention aux communes ou aux EPCI à fiscalité propre, *« en vue de la réalisation de projets de rénovation thermique, de transition énergétique, de développement des énergies renouvelables, de mise aux normes des équipements publics, de développement des infrastructures en faveur de la mobilité ou de construction de logements et de la réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants »* ;

- **l'enveloppe « bourg-centres »** est répartie entre les régions en fonction de la population *« des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants »* ; les communes de moins de 50 000 habitants peuvent en bénéficier (ainsi que, sous conditions, certains EPCI) et les subventions sont attribuées *« en vue de la réalisation d'opérations d'investissement s'inscrivant dans le cadre d'un projet global de développement du territoire concerné »*.

Les subventions attribuées sont inscrites à la section d'investissement du budget des bénéficiaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ADAPTATION DE LA DETR AUX NOUVEAUX SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Le 1° du II du présent article modifie, à partir de 2017, les critères d'éligibilité des EPCI à la DETR pour **prendre en compte l'augmentation de la taille des EPCI à la suite de la mise en place des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale**.

Ainsi, à partir de 2017, seraient éligibles à la DETR les EPCI à fiscalité propre de moins de 75 000 habitants (au lieu de 50 000 habitants) qui ne comprennent pas de commune centre de plus de 20 000 habitants (au lieu de 15 000 habitants).

Le a) du 2° du II prévoit que le montant global de la DETR est divisé en deux parties égales (au lieu de 70 % / 30 %), auxquelles sont appliqués les critères existants. Autrement dit, pour le calcul des enveloppes départementales, la moitié du montant de la DETR dépendrait de la population des EPCI éligibles dans chaque département et de leur richesse relative – au lieu de 70 % jusqu'à présent.

En conséquence, aux termes du **b) du 2° du II**, la moitié (au lieu de 30 %) du montant total de la DETR serait répartie entre les départements en fonction de la densité du département et de la richesse relative des communes éligibles à la DETR dans le département par rapport aux autres communes d'une taille équivalente.

En outre, le **c) du 2° du II** permet de garantir une véritable augmentation des enveloppes départementales, aujourd'hui plafonnées à 105 % : **l'enveloppe attribuée en 2017 à chaque département au titre de la DETR ne pourrait excéder 130 % du montant versé l'année précédente.**

Enfin, le **3° du II** prévoit qu'en cas d'extension ou de fusion d'EPCI à fiscalité propre, le nouvel EPCI « *constitué au 1^{er} janvier de l'année de répartition peut bénéficier de la subvention s'il est issu d'au moins un établissement public à fiscalité propre bénéficiaire* ».

B. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU FONDS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT

Comme en 2016, le **I** prévoit de créer, pour l'année 2017 seulement, une dotation budgétaire de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements en métropole et dans les départements et les régions d'outre-mer. Elle est dotée de 600 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 120 millions d'euros en crédits de paiement.

Toutefois, les modalités de répartition de cette dotation et les projets susceptibles d'être financés sont différents de ceux retenus en 2016.

Le **1°** prévoit que la dotation est divisée en deux enveloppes.

1. La première enveloppe

La première enveloppe est composée de trois parts.

La première part est « *destinée aux projets à inscrire dans les contrats conclus entre l'État et les métropoles en vue de favoriser le développement de ces dernières* » ; les métropoles créées avant le 1^{er} janvier 2017 ainsi que les métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris peuvent bénéficier d'une subvention.

Les subventions sont attribuées « *en vue de financer la réalisation d'opérations destinées au développement des métropoles et inscrites dans un contrat signé par le représentant de l'État dans le département et le président de la métropole* ».

L'autorité qui attribue les subventions au titre de cette part n'est pas désignée. Conformément au pacte État-métropoles, signé le 6 juillet 2016, les métropoles bénéficient de 150 millions d'euros. Les crédits correspondant figurent au programme 119 « Concours financiers aux collectivités

territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

La première part constitue donc une véritable nouveauté, tandis que les deuxième et troisième parts correspondent à l’enveloppe « investissements prioritaires » de la dotation de 2016.

La deuxième part est répartie en fonction de la population des régions et du département de Mayotte, comme la part « investissements prioritaires » de la dotation de 2016. Elle bénéficie de 430 millions d’euros en autorisations d’engagement, inscrits au programme 119 précité.

La troisième part, dont la répartition n’est pas précisée, est « destinée au soutien des grandes priorités d’aménagement du territoire » et bénéficierait de 20 millions d’euros et de 2,8 millions d’euros en crédits de paiement, retracés au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires ».

Comme en 2016, les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent bénéficier de subventions au titre de la deuxième et de la troisième part ; s’y ajoutent les métropoles. **En plus des projets déjà éligibles en 2016, pourront également être financés les projets de sécurisation des équipements publics et les projets de développement du numérique et de la téléphonie mobile.**

Les subventions sont attribuées par le représentant de l’État dans la région ou dans le Département de Mayotte. **Concernant la troisième part, ce choix est étonnant, dans la mesure où aucune clé de répartition entre départements n’est prévue.**

2. La seconde enveloppe, dédiée à la ruralité

Comme pour la seconde enveloppe de la dotation de 2016, la répartition entre régions est réalisée en fonction de la population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants. **En 2016, il s’agissait de la population issue du dernier recensement alors que le présent article fait référence à la population utilisée pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF).**

Par rapport à la dotation créée en 2016, le champ des bénéficiaires est élargi : les pôles d’équilibre territoriaux et ruraux (PETR), les EPCI à fiscalité propre et les communes peuvent bénéficier d’une subvention. Celle-ci est attribuée par le préfet de région « en vue de financer la réalisation d’opérations destinées au développement des territoires ruraux » et prévoyant « notamment des actions destinées à favoriser l’accessibilité aux services et aux soins, à développer l’attractivité, à stimuler l’activité des bourgs-centres, à développer le numérique et la téléphonie mobile et à renforcer la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale ».

Cette enveloppe bénéficierait de 216 millions d'euros en 2017 en autorisations d'engagement (AE) et de 30 millions d'euros en crédits de paiement, qui figurent au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements proposés par les commissions des finances et des lois, malgré une demande de retrait formulée par le Gouvernement.

L'un des amendements précise qu'il est possible de cumuler la dotation au titre du fonds de soutien à l'investissement local avec d'autres dotations ou subventions, sauf disposition contraire. En outre, l'attribution de cette dotation ne peut être refusée en raison du faible nombre d'habitants des collectivités éligibles ou du faible montant de l'opération envisagée. Le Gouvernement a considéré que ces amendements étaient satisfaits par le droit existant.

D'autre part, un amendement prévoit que les parlementaires du département sont membres de la commission départementale qui fixe, chaque année, les opérations prioritaires au titre de la DETR et les taux plafond et plancher de subventions applicables à chacune d'entre elles et donne un avis sur les projets susceptibles de bénéficier d'une subvention supérieure à 150 000 euros.

Le Gouvernement a appelé l'attention des députés sur le fait que « nombre de départements comptent un nombre de parlementaires considérable et que les inclure tous deviendrait complètement ingérable »¹.

IV. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Alors que selon les hypothèses de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le Gouvernement prévoyait une diminution de l'investissement due au « cycle électoral », de 5 % en 2014 et de 6 % en 2015, il reconnaît aujourd'hui que « en 2015, les collectivités locales ont réalisé 50,6 milliards d'euros de dépenses d'investissement hors remboursement de dette contre 54,1 milliards d'euros en 2014, soit un recul de - 6,5 % par rapport à 2014, après un recul de - 7,8 % en 2014 par rapport à 2013. C'est dans le secteur communal que la baisse est la plus forte (- 9,6 %, après une baisse de - 11,4 % en 2014) »².

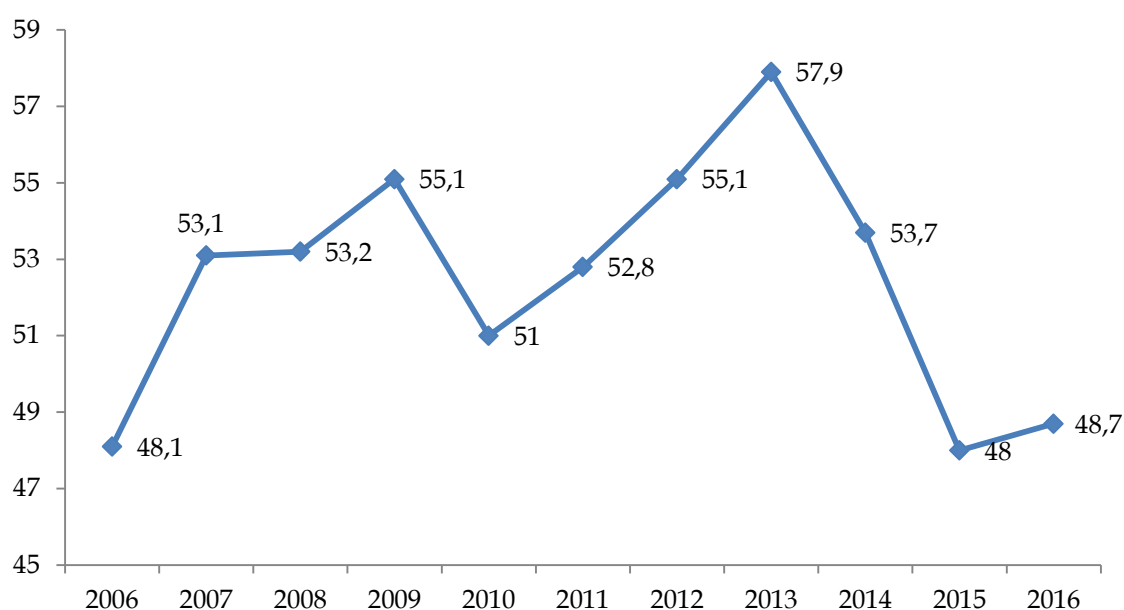
¹ Jean-Michel Baylet, lors de la séance du lundi 14 novembre 2016 à l'Assemblée nationale.

² Évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances.

Selon la Banque Postale, « globalement, l'investissement local progresserait de 1,3 % mettant fin à deux années de fort repli, tout en restant à un niveau bas (48,7 milliards d'euros), comparable en euros constants à celui du début des années 2000 »¹.

Évolution des dépenses d'investissement des collectivités territoriales (2006-2016)

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir de la note de conjoncture de la Banque Postale

Comme en 2016, le Gouvernement reconnaît, par la mise en place de ce nouveau fonds, la situation difficile des collectivités territoriales, certaines étant particulièrement fragilisées par la baisse des dotations.

Si la création de ce nouveau fonds est bienvenue, votre rapporteur spécial Charles Guéné souligne que le montant prévu en crédits de paiement (357 millions d'euros) demeure en-deçà des 816 millions d'euros annoncés – qui figurent en autorisations d'engagement.

¹ Note de conjoncture sur les finances locales, novembre 2016.

Montants 2016 de la DETR et du fonds de soutien*(en millions d'euros)*

	2016	
	AE	CP
FSIL	800	120
<i>Investissements prioritaires</i>	500	
<i>Bourg-centres</i>	300	
DETR	816	667
Total	1 616	787

*Source : commission des finances du Sénat***Montants 2017 de la DETR et du fonds de soutien***(en millions d'euros)*

	2017	
	AE	CP
FSIL	816	356,8
<i>Contrat État-métropoles</i>	150	324
<i>Investissements prioritaires</i>	430	
<i>Soutien des grandes priorités d'aménagement</i>	20	2,8
<i>Contrats de ruralité</i>	216	30
DETR	1 000	723
Total	1 816	1 080

Source : commission des finances du Sénat

La DETR, qui augmente de 384 millions d'euros en 2017, bénéficiera aux territoires ruraux mais le nouveau fonds de soutien disposera de 816 millions d'euros – contre 800 millions d'euros en 2016 (en autorisations d'engagement) – dont 150 millions d'euros réservés aux métropoles.

Même si les nouveaux critères d'attribution de la DETR devraient permettre aux nouveaux EPCI ruraux de bénéficier de la DETR, la question des EPCI urbains qui ont intégré dans leur périmètre des zones particulièrement rurales n'est pas réglée.

Une association plus étroite des parlementaires à la distribution de la DETR était suggérée par le rapport de notre collègue Yves Krattinger, considérant qu'elle « contribuerait à ancrer le parlementaire dans son territoire d'élection »¹.

¹ Rapport d'information (2013-2014) n° 49 d'Yves Krattinger fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, 8 octobre 2014.

Toutefois, lors de l'examen d'une récente proposition de loi de nos collègues Yannick Botrel et René Vandierendonck, qui prévoyait notamment que les parlementaires se voient communiquer la liste des projets financés par le biais de la DETR et qu'ils participent à plusieurs commissions locales, la commission des lois du Sénat s'est interrogé sur « *la compatibilité des objectifs de la présente proposition de loi avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹, constante et ancienne, selon laquelle, les députés et les sénateurs, élus au suffrage universel, « représente[nt] au Parlement la Nation tout entière et non la population de sa circonscription d'élection »².*

Sans disposer de voix délibérative, les parlementaires pourraient être invités à assister aux travaux de la commission départementale.

¹ Le Conseil constitutionnel a rappelé ce principe pour la première fois dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

² Rapport n° 600 (2015-2016) de M. Mathieu DARNAUD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 11 mai 2016.

ARTICLE 60 bis (nouveau)

(Art. 4425-4 et 4424-20 du code général des collectivités territoriales)

Répartition des crédits de la dotation de continuité territoriale de la Corse

Commentaire : le présent article prévoit d'élargir les possibilités d'utilisation de la dotation de continuité territoriale de la Corse afin de consommer les reliquats existants.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin d'atténuer les contraintes de l'insularité qu'elle rencontre, l'article L. 4424-18 du code général des collectivités territoriales dispose que **la collectivité territoriale de Corse définit, sur la base du principe de continuité territoriale, « les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs ».**

À cette fin, l'article L. 4424-20 du code général des collectivités territoriales prévoit l'existence d'un établissement public à caractère industriel et commercial, sous la tutelle de la collectivité territoriale de Corse : **l'office des transports de la Corse**. Cet établissement conclut avec les compagnies de transports assurant l'exploitation des liaisons aériennes ou maritimes nécessaires pour assurer le principe de continuité territoriale des conventions de service public définissant les tarifs, les conditions d'exécution et la qualité de service ainsi que leurs modalités de contrôle.

L'office des transports de la Corse est chargé de répartir entre ces compagnies les crédits de la dotation de continuité territoriale (DCT) définie à l'article L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales, qui constitue un concours individualisé au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD) de la collectivité territoriale de Corse.

La DGD Corse est une dotation retracée dans le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». En 2016, elle a représenté un montant de 277 millions d'euros - dont 187 millions d'euros de dotation de continuité territoriale.

Les crédits de la DCT sont consacrés au financement des liaisons aériennes et maritimes. La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a assoupli la règle d'affectation de la DCT, en prévoyant que les **reliquats disponibles sont affectés « à la réalisation d'équipements**

portuaires et aéroportuaires destinés au transport et à l'accueil de voyageurs et de marchandises »¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un **amendement présenté par le Gouvernement**.

Il vise à élargir les possibilités d'emploi des crédits de la dotation de compensation territoriale (DCT) au-delà des usages mentionnés *supra*. L'article L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié afin de prévoir que la DCT soit consacrée « *principalement* » au financement des liaisons aériennes et maritimes et que le reliquat de crédits disponibles soit affecté « en priorité » à la réalisation d'équipements portuaires et aéroportuaires.

En conséquence, les crédits disponibles peuvent permettre de financer d'autres investissements. Le ministre des collectivités territoriales Jean-Michel Baylet a ainsi indiqué à l'Assemblée nationale que ces crédits permettraient « *le financement par la collectivité territoriale de Corse de la réalisation d'équipements relatifs à des infrastructures en faveur de la mobilité ou à des opérations d'investissement s'inscrivant dans le cadre d'un projet global de développement du territoire de la Corse et notamment au titre des politiques publiques menées en faveur des territoires de l'intérieur et de la montagne* ».

Le présent article prévoit à cette fin de modifier l'article L. 4424-20 afin que **l'office des transports de la Corse puisse se voir confier la gestion de tout ou partie des reliquats de crédits de la DCT pour financer ces opérations**, par convention signée avec la collectivité territoriale de Corse.

L'extension des cas d'emploi de la DCT se justifie, selon le Gouvernement, par le fait que **les crédits ne peuvent plus être consommés en totalité au cours d'une année** en raison de la « *réorganisation de la desserte ferroviaire et surtout maritime de la Corse* ».

III. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La dotation de compensation territoriale, en tant que partie intégrante de la dotation générale de décentralisation de la Corse, est un **concours financier de l'État nécessaire pour permettre de financer la desserte aérienne et maritime de l'île**, dans le cadre du principe de continuité territoriale.

¹ Article L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales.

La non-consommation d'une partie de ces crédits justifie l'assouplissement des conditions de leur utilisation proposée par le présent article.

Les annulations de crédits sont peu élevées - en 2015, sur un montant de crédits de DGD Corse ouverts de 276,88 millions d'euros, 0,04 million d'euros ont été annulés par le décret n° 2015-639 du 9 juin 2015. Toutefois, les reliquats pourraient s'accroître compte tenu du projet de réorganisation de la desserte maritime de la Corse¹.

Cette ouverture de possibilités d'emploi des crédits de la DCT ne remet par ailleurs pas en cause l'affectation prioritaire de cette dotation au financement des liaisons aériennes et maritimes de la Corse.

¹ *Le système actuel de délégation de service public (DSP) devrait être remplacé par la création de deux compagnies régionales sous forme de sociétés d'économies mixtes à opérations prioritaires sous formes de partenariats publics-privés entre la collectivité territoriale de Corse et des opérateurs privés choisis par appel d'offre.*

ARTICLE 61

(Art. L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales)

Modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale

Commentaire : le présent article prévoit de geler le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2017 et d'introduire une garantie de sortie spécifique en 2017, compte tenu des changements de périmètres intercommunaux.

I. LE DROIT EXISTANT

Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) augmente chaque année, depuis sa création, en 2012.

Ses ressources sont ainsi passées de 150 millions d'euros en 2012 à un milliard d'euros en 2016.

L'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit qu'à partir de 2017, « les ressources du fonds sont fixées à 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre », soit environ 1,2 milliard d'euros.

Le FPIC est financé par un prélèvement sur les ressources des ensembles intercommunaux et des communes isolées les plus « riches ».

Pour mesurer la richesse relative de l'ensemble intercommunal, composé de l'établissement public de coopération intercommunale et de ses communes, il est fait référence au potentiel financier agrégé. Aussi, les ensembles intercommunaux dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant sont prélevés au titre du FPIC.

La répartition du prélèvement entre les communes contributrices dépend de leur situation relative en matière de potentiel financier agrégé (critère pondéré à 75 %) et de revenu par habitant (critère pondéré à 25 %).

Grâce à un mécanisme de plafonnement, la somme de la contribution au titre du FPIC et des prélèvements opérés l'année précédente sur les communes franciliennes au titre du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France ne peut excéder, pour chaque ensemble intercommunal ou chaque commune isolée, 13 % de leurs recettes réelles de fonctionnement.

Les ensembles intercommunaux les plus pauvres dont l'effort fiscal est supérieur à 0,9 bénéficient d'une attribution au titre du FPIC. L'effort fiscal, le potentiel financier agrégé et le revenu moyen sont pris en compte.

L'article L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que l'attribution ainsi perçue par l'ensemble intercommunal est répartie entre l'EPCI et ses membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale : plus un EPCI est intégré, plus la part du FPIC lui revenant est importante - par rapport à l'attribution perçue par ses communes membres.

La répartition entre les communes membres s'effectue ensuite en fonction de leur population et de leur richesse - mesurée par l'insuffisance du potentiel financier par habitant.

Des répartitions dérogatoires sont possibles : une répartition libre, nécessitant une délibération prise à l'unanimité de l'organe délibérant de l'EPCI ou une délibération prise à la majorité des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI approuvée par les conseils municipaux des communes membres ; une répartition dérogatoire, nécessitant une délibération à la majorité des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI permettant :

- de modifier la part respective perçue par l'EPCI et l'ensemble de ses communes membres (sans pouvoir s'écarter de plus de 30 % de la répartition de droit commun, en fonction du coefficient d'intégration fiscale) ;

- de répartir l'attribution entre les communes membres en fonction de la population, de l'écart de revenu par habitant, de l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant ainsi, à titre complémentaire, d'autres critères de ressources ou de charges - sans pouvoir minorer de plus de 30 % l'attribution perçue en application du droit commun par une commune membre.

Depuis 2013, dans le cas où un ensemble intercommunal perd l'éligibilité au FPIC, il perçoit la première année, « à titre de garantie non renouvelable », 50 % de l'attribution perçue l'année précédente.

Par ailleurs, afin de limiter les effets de la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et la mise en place de la métropole du Grand Paris, une garantie spécifique a été créée pour la seule année 2016 : un ensemble intercommunal qui a cessé d'être éligible au FPIC en 2016 perçoit une garantie dégressive : 90 % en 2016, 75 % en 2017 et 50 % en 2018 du montant perçu en 2015.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article fige, en 2017, le montant du FPIC à son niveau de 2016, soit un milliard d'euros - au lieu de 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements, soit 1,2 milliard d'euros.

À partir de 2018, les ressources du FPIC sont fixées à 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LES AJUSTEMENTS PORTÉS AU FPIC

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, qui prévoit que les communes « riches » appartenant à des EPCI percevant une attribution au titre du FPIC ne peuvent en bénéficier.

Ainsi, les communes deux fois plus « riches » que les autres communes de leur EPCI seraient exclues du reversement lors de la répartition du FPIC entre les communes membres. Plus précisément, si le potentiel financier par habitant d'une commune est supérieur à deux fois celui des communes de l'ensemble intercommunal, elle serait exclue du reversement « de droit commun ». Les sommes ainsi dégagées reviendraient aux autres communes membres de l'EPCI.

L'amendement du Gouvernement reconduit également, en 2017, le système de garantie prévu en 2016 pour les EPCI qui cessent d'être éligibles au FPIC. Il s'agit de lisser les effets des changements de périmètres intercommunaux résultant de la mise en place des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale. Ainsi, les ensembles intercommunaux qui cessent d'être éligibles en 2017 au FPIC, ou qui ont perçu une garantie en 2016 et demeurent inéligibles en 2016, perçoivent « une attribution égale à 90 % en 2017, 75 % en 2018 puis 50 % en 2019 du reversement perçu en 2016 ».

Pour calculer cette garantie, il est nécessaire de reconstituer « fictivement » l'attribution qu'aurait perçue, en 2016, l'ensemble intercommunal compte tenu de son nouveau périmètre en 2017. Aussi, il est calculé, pour chaque commune, une quote-part de l'attribution perçue en 2016 par l'ensemble intercommunal, en fonction de l'insuffisance de potentiel financier de la commune et sa population. Ces quotes-parts sont agrégées pour déterminer le montant qu'aurait perçu, en 2016, l'ensemble intercommunal au périmètre 2017.

Cet amendement précise enfin qu'à partir de 2016 (et non uniquement en 2016), pour être éligible au FPIC, l'effort fiscal d'un ensemble intercommunal doit être supérieur à 0,9.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de Christine Pires Beaune, avec l'avis défavorable du Gouvernement, prévoyant que la somme des contributions au FPIC et au FSRIF est plafonnée à 14 % des recettes réelles de fonctionnement – et non plus 13 %.

B. LES AJUSTEMENTS PORTÉS AU MÉCANISME DE GARANTIE POUR LES DÉPARTEMENTS DONT LE MONTANT DE CVAE DIMINUE

À l'initiative du Gouvernement, le Sénat avait adopté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 **un mécanisme de garantie pour les départements dont le produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçu en 2015 diminuait par rapport à 2014 de plus de 5 %**. Ces départements percevaient une garantie égale à 90 % du montant de la perte, financée par un prélèvement sur le fonds départementale de péréquation de la CVAE prévu à l'article L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales. Ce mécanisme a été pérennisé l'an dernier et codifié au *V bis* du même article. À l'initiative de la commission des finances, l'attribution est désormais égale à la différence entre, d'une part, 95 % du produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu par le département l'année précédant la répartition et, d'autre part, celui perçu au cours de l'année de répartition.

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable à titre personnel de la rapporteure spéciale, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement adaptant ce dispositif au transfert de CVAE des départements aux régions prévu par la loi de finances pour 2016**. Les modalités de calcul de l'attribution sont modifiées pour tenir compte du transfert de CVAE.

IV. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La mise en place des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) va conduire à un bouleversement du FPIC : la diminution du nombre d'EPCI aura notamment des effets sur le potentiel financier agrégé moyen par habitant, qui permet de déterminer la richesse relative de chaque ensemble intercommunal.

Dans ce contexte, le gel temporaire du montant FPIC paraît raisonnable.

Malgré les demandes des parlementaires, du comité des finances locales (CFL) et des associations d'élus, le Gouvernement n'a pas publié de simulations permettant d'adapter le dispositif à la nouvelle carte.

Compte tenu de l'importance des bouleversements de la carte intercommunale en 2017 et du gel du montant du FPIC en 2017 à son montant de 2016, vos rapporteurs spéciaux avaient envisagé de « figer » la répartition du FPIC en 2017, tant pour les contributeurs que pour les bénéficiaires.

Cette solution aurait le mérite d'assurer une prévisibilité du montant du FPIC, pour les contributeurs comme pour les bénéficiaires. En effet, la répartition du FPIC par la direction générale des collectivités locales

intervient au mois de mai, soit très tardivement. Les importants bouleversements du FPIC en 2017, les notifications tardives par rapport aux votes des budgets locaux qui interviennent en décembre de l'année précédente, alors même que le montant du FPIC représente désormais un milliard d'euros, auraient plaidé en faveur d'un tel dispositif.

Ce gel du FPIC aurait été temporaire, uniquement pour l'année 2017 et, à compter de 2018, le FPIC aurait été de nouveau réparti, le cas échéant après des adaptations résultant de la prise en compte des caractéristiques de la nouvelle carte intercommunale.

Cette solution présente deux inconvénients : d'une part, le risque que le FPIC soit figé pour toujours ; d'autre part, il conduit à défavoriser les nouveaux EPCI qui ont intégré des territoires pauvres en 2017 - alors même que les regroupements opérés en 2016, notamment la création des métropoles d'Aix-Marseille-Provence¹ et du Grand Paris - ont bénéficié de ce rééquilibrage en 2016.

Conscient des effets déstabilisants des variations d'un fonds désormais doté d'un milliard d'euros de ressources, le Gouvernement propose de reconduire le système de garantie créé en 2016.

Cette garantie a le mérite de lisser la perte de FPIC, mais uniquement pour l'année 2017 ; vos rapporteurs spéciaux proposent un **amendement** permettant que cette garantie dégressive sur quatre ans deviennent, à partir de 2018, la garantie de droit commun à la place d'une garantie sur deux ans.

Ces dispositifs de garantie ne sont toutefois pas pleinement satisfaisants dans la mesure où ils ne concernent que les ensembles intercommunaux qui ne sont plus éligibles au fonds : un ensemble intercommunal dont l'attribution diminue de 90 % ne bénéficie d'aucune garantie. Cette situation est d'autant plus injuste qu'un ensemble intercommunal peut subir ces fortes fluctuations, alors même que sa situation n'a absolument pas changé. Par ailleurs, aucun lissage n'est prévu concernant les ensembles intercommunaux contributeurs ou qui le deviendraient.

Pour éviter l'imprévisibilité du FPIC et ses effets déstabilisants sur les budgets locaux, vos rapporteurs spéciaux vous proposent un **amendement** qui vise à prendre en compte, à partir de 2018, les critères connus au 1^{er} janvier de l'année de répartition, c'est-à-dire le cas échéant ceux de l'année n - 2 au lieu de l'année n - 1. L'administration pourrait ainsi notifier les attributions et les contributions au FPIC dès le début de l'année de répartition et les communes et leurs groupements pourraient délibérer

¹ En 2015, sur le périmètre de la future métropole d'Aix-Marseille-Provence, l'attribution de la communauté urbaine de Marseille était équivalente à la somme des prélèvements opérés sur les autres ensembles. En 2016, la métropole d'Aix-Marseille-Provence perçoit 49,6 millions d'euros au titre du FPIC.

sur leurs budgets et fixer les taux de fiscalité locale en pleine connaissance de cause.

Compte tenu des effets contre péréquateurs des dispositifs de plafonnement, vos rapporteurs spéciaux ne s'opposent pas au relèvement du plafonnement du cumul des prélèvements opérés au titre du FSRIF et du FPIC.

ARTICLE 61 bis (nouveau)
(Art. L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales)

**Augmentation de 20 millions d'euros du fonds de solidarité
des communes de la région d'Île-de-France**

Commentaire : le présent article prévoit qu'à partir de 2017, le montant du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France s'élève à 310 millions d'euros, contre 290 millions d'euros en 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé en 1991, le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) « contribue à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes ».

Entre 2012 et 2016, il a augmenté chaque année de 20 millions d'euros, passant ainsi de 210 millions d'euros en 2012 à 290 millions d'euros en 2016. L'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit qu'à compter de 2016, le FSRIF est doté de 290 millions d'euros.

Les communes franciliennes les plus riches¹ sont prélevées au titre de ce fonds.

Le prélèvement est plafonné à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement. La loi de finances pour 2015 a également prévu qu'une commune ne peut prendre en charge plus de 50 % de l'augmentation du fonds afin d'éviter que les augmentations du FSRIF soient principalement prises en charge par la seule ville de Paris. En 2016, la ville de Paris contribue à hauteur de 161,4 millions d'euros, soit 85 % de son montant total.

Ce mécanisme, spécifique à l'Île-de-France, peut se cumuler avec le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui concerne tous les ensembles intercommunaux. En application de l'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales, **la somme du prélèvement opéré sur l'ensemble intercommunal au titre du FPIC et de ceux opérés, l'année précédente, sur ses communes membres, au titre du FSRIF est limité à 13 % de ses recettes réelles de fonctionnement.**

¹ Il s'agit de celles dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant moyen des communes franciliennes.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de François Pupponi et avec un avis de sagesse du Gouvernement et de Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel prévoyant qu'à partir de 2017, le montant du FSRIF s'élève à 310 millions d'euros.

Selon l'objet de l'amendement, il s'agit de protéger les finances des communes les plus pauvres, dans un contexte de baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, de réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de l'amplification de la minoration des compensations d'exonération d'impôts locaux (prévue à l'article 14 du présent projet de loi de finances).

III. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Toute augmentation du FSRIF conduit mécaniquement, avec une année de décalage, à une diminution de la contribution de certaines communes franciliennes au FPIC, en raison du plafonnement à 13 % des recettes réelles de fonctionnement.

Toutefois, à la suite d'un amendement à l'article 61, l'Assemblée nationale a augmenté ce plafond à 14 % ; ainsi les communes d'Île-de-France continueraient à contribuer au FPIC, malgré l'augmentation du FSRIF.

La moitié de la hausse du FSRIF, soit 10 millions d'euros, serait prise en charge par la ville de Paris, tandis que l'autre moitié serait répartie entre les autres communes contributrices d'Île-de-France.

Dans la mesure où le FPIC n'augmente pas en 2017, il paraît cohérent de ne pas renforcer ce dispositif de péréquation horizontale, alors même que des bouleversements institutionnels et financiers sont en cours, notamment dans le cadre de la création de la métropole du Grand Paris.

ARTICLE 61 ter (nouveau)

Création d'une dotation communale d'insularité

Commentaire : le présent article prévoit de créer une dotation communale d'insularité au profit des îles-communes de métropole.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un **amendement présenté par le Gouvernement**.

Il vise à créer, compter de 2017, une **dotation communale d'insularité au profit des communes de métropole situées sur une île composée d'une seule commune ou d'un seul établissement public de coopération intercommunale**, et qui ne sont pas reliées au continent par une infrastructure routière.

Cette dotation serait répartie entre les communes **au prorata de leur population** prise en compte pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)¹.

Il existe **treize îles maritimes mono-communales** en métropole susceptibles de percevoir cette dotation :

- Ile d'Aix (Charente-Maritime) ;
- Ile de Bréhat (Côtes d'Armor) ;
- Ile de Batz (Finistère) ;
- Ile de Molène (Finistère) ;
- Ile d'Ouessant (Finistère) ;
- Ile de Sein (Finistère) ;
- Belle-Île-en-Mer (Morbihan) ;
- Ile d'Arz (Morbihan) ;
- Ile de Groix (Morbihan) ;
- Ile d'Hoëdic (Morbihan) ;
- Ile de Houat (Morbihan) ;

¹ La population « DGF », définie à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales, est la population totale recensée majorée d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage – ou deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR).

- Ile-aux-Moines (Morbihan) ;
- Ile d'Yeu (Vendée).

Pour l'année 2017, **cette dotation doit s'élever à 4 millions d'euros.** En conséquence, tirant les conséquences de la création de cette dotation, le Gouvernement a présenté un amendement visant à majorer les crédits du programme 119 « Concours financier aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » de 4 millions d'euros.

II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les îles-communes de métropole, regroupées dans l'association des îles du Ponant rencontrent des **surcoûts importants du fait de leur insularité, en particulier liés au coût du transport maritime** et aux variations de la population selon les saisons à la fréquentation touristique estivale.

Le coût des transports se répercute sur un certain nombre de politiques publiques menées par ces communes, par exemple la construction et la gestion des infrastructures de transport, de production d'énergie ou d'assainissement.

Le présent article répond à une demande exprimée par les élus de ces îles de voir ces surcoûts compensés financièrement. Rapporté à la population « DGF » de ces îles (environ 28 000), **la somme prévue de 4 millions d'euros représentera un montant de 142 euros par habitants.** Ainsi, les montants de dotation versés oscilleraient entre 44 000 euros pour la commune d'Hoëdic dont la population DGF est de 308 habitants, à un montant de 1,14 million d'euros pour la commune Île-d'Yeu, dont la population « DGF » est de 8 028 habitants (pour des recettes réelles de fonctionnement actuelles de 9,45 millions d'euros).

Cette disposition ne pèse pas sur les autres concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

ARTICLE 62

(Article 89 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016)

**Ajustement des mécanismes de compensation liés au transfert, des
départements aux régions, d'une fraction de la cotisation
sur la valeur ajoutée des entreprises**

Commentaire : le présent article ajuste les dispositions relatives au transfert de la moitié de la CVAE perçue par les départements aux régions, prévues par la loi de finances pour 2016, afin de tenir compte des conditions particulières d'exercice des compétences relatives aux transports sur le territoire de l'Île-de-France et de la métropole de Lyon.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 89 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016 prévoit de **transférer aux régions près de la moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les départements**, à compter du 1^{er} janvier 2017. La part du produit total perçue par ces derniers passera ainsi de 48,5 % à 23,5 %, tandis que celle des régions passera de 25 % à 50 %, soit un transfert de **plus de 4 milliards d'euros**.

Ces dispositions visent à **compenser le transfert** des départements aux régions, d'une part, **des transports interurbains** réguliers et à la demande (article L. 3111-1 du code des transports) à compter du 1^{er} janvier 2017 et, d'autre part, **des transports scolaires** (article L. 3111-7 du même code) à compter du 1^{er} septembre 2017, tous deux prévus par l'article 15 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹.

Dans la mesure où il s'agit de compenser un transfert de compétences, le A du III de l'article 89 précité prévoit un **mécanisme d'ajustement**, afin que le montant de CVAE transféré en 2016 corresponde bien à celui des charges transférées : si la ressource fiscale transférée est supérieure, la région restituera le « trop perçu » aux départements ; dans le cas inverse, la région peut demander aux départements un versement à son profit.

Le même article prévoit également la remise d'un rapport au Parlement, avant le 15 septembre 2016², sur les ajustements dans le partage des ressources rendus nécessaires par ces transferts de compétences. Le rapport devait notamment aborder **la question spécifique de l'Île-de-France**, afin de tenir compte de l'organisation particulière des

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Ce rapport a été transmis le 13 octobre dernier.

transports dans cette région, où la compétence des transports est détenue par le syndicat des transports d'Île-de-France (Stif).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES CONCLUSIONS DU RAPPORT DU GOUVERNEMENT

Le rapport du Gouvernement constate tout d'abord que le mécanisme d'ajustement prévu par l'article 89 précité est sans effet en Île-de-France, du fait de l'organisation particulière des transports dans cette région.

Il souligne également **la nécessité de compenser la nouvelle répartition de la CVAE, sous peine de « déséquilibrer les budgets des départements »**. Cette ressource représente en effet entre 12 % et 44 % des recettes des départements franciliens.

Poids de la CVAE dans les finances des départements franciliens

(en millions d'euros ou en euros par habitant)

	Recettes réelles de fonctionnement	CVAE 2015	Évolution CVAE entre 2015 et 2016	CVAE / RRF	CVAE transférée	Potentiel financier par habitant
Paris	2 102	919,7	+ 2,4	43,8 %	479,5	826
Seine-et-Marne	1 164	158,5	+ 7,7	13,6 %	86,4	624
Yvelines	1 002	211,1	+ 3,5	21,1 %	111,6	668
Essonne	1 131	163,3	+ 0,1	14,4 %	85,0	712
Hauts-de-Seine	1 773	654,7	+ 1,0	36,9 %	341,0	1 062
Seine-Saint-Denis	1 869	215,6	+ 8,8	11,5 %	116,7	753
Val-de-Marne	1 387	198,4	- 5,3	14,3 %	100,4	767
Val-d'Oise	987	123,3	- 0,4	12,5 %	63,9	590
Total	11 419	2 644,6	+ 17,8	23,2 %	1 384,5	747

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport précité

Le rapport envisage la prise en charge par la région de la contribution des départements au Stif, mais écarte cette hypothèse car le montant correspondant ne serait pas suffisant pour compenser le transfert de CVAE. **Il conclut donc à la nécessité de mettre en place une dotation spécifique, qui, d'une part, garantisse à chaque département l'équivalent de la recette de CVAE transférée à la région, sur la base de 2016, et, d'autre part, permette à l'Île-de-France de conserver le bénéfice du dynamisme de CVAE.**

B. LA MISE EN ŒUVRE DE CES CONCLUSIONS

Le **1° du présent article** procède à la correction d'une erreur de rédaction dans l'article 89 adopté l'an dernier.

Le **2°** prévoit que les modalités de compensation des transferts de compétences prévus par l'article 22 de la loi NOTRe s'appliquent à l'ensemble des transferts prévus par cette loi, à l'exception de ceux résultant de son article 15 (transports interurbains et scolaires). Ils prendront donc la forme, de façon classique, du versement par le département d'une dotation de compensation, annuelle, non indexée et calculée dans les conditions prévues au V de l'article 133 de la loi NOTRe.

Le **3°** met en œuvre les conclusions du rapport précité : il prévoit que la région d'Île-de-France reverse chaque année aux départements le montant correspondant au transfert de CVAE, sur la base des chiffres de 2016. En d'autres termes, **les départements conservent le produit 2016 mais perdront le dynamisme de cette imposition dès 2017.**

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable, à titre personnel, de la rapporteure spéciale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui a pour conséquence **d'exclure du champ de l'article 89 précité le territoire de la métropole de Lyon :**

- il modifie l'article 1599 *bis* du code général des impôts afin de préciser que la région Auvergne-Rhône-Alpes ne bénéficie que de 25 % - et non 50 % - du produit de CVAE imposée sur les communes de la métropole de Lyon ;

- il modifie l'article 1656 du même code afin de préciser que la métropole de Lyon - qui exerce les compétences normalement dévolues à un département - perçoit 48,5 %, et non 23,5 %, de la CVAE imposée sur son territoire.

Ces dispositions s'appliquent à la CVAE versée par l'État à compter de 2017.

IV. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les rapporteurs spéciaux **prennent acte de ces ajustements** - qui dans les deux cas consistent à restituer le montant transféré - rendus nécessaires par les conditions particulières d'exercice de la compétence transport sur le territoire de l'Île-de-France et de la métropole de Lyon.

Ils constatent cependant **un traitement différencié** : en Île-de-France la région conservera la dynamique de la CVAE, au détriment des départements, tandis qu'à Lyon c'est la métropole - qui exerce les compétences du département - qui conservera cette dynamique.

Les montants en jeu ne sont pas anodins :

- sur les quatre dernières années, la dynamique de la part de CVAE perçue par les départements franciliens a représenté **entre 10 et 50 millions d'euros par an** ;

- en 2016, la hausse de la CVAE perçue par la métropole de Lyon a représenté **3,8 millions d'euros**.

ARTICLE 62 bis (nouveau)
(Art. 4414-7 du code général des collectivités territoriales)

**Augmentation de la fraction de la taxe sur les bureaux
affectée à la région d'Île-de-France**

Commentaire : le présent article prévoit d'augmenter de 30 millions d'euros la fraction de taxe sur les bureaux affectée à la région d'Île-de-France en 2017 pour le financement de la modernisation et de l'extension des infrastructures de transport franciliennes.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 231 *ter* du code général des impôts (CGI) prévoit qu'une taxe annuelle, perçue sur le territoire de la région d'Île-de-France¹, s'applique sur :

- **les locaux à usage de bureaux**, c'est-à-dire les bureaux proprement dits et de leurs dépendances immédiates ainsi que des locaux professionnels destinés à l'exercice d'activités libérales ou utilisés par des associations ou organismes privés poursuivant ou non un but lucratif ;

- **les locaux commerciaux**, compris comme les locaux destinés à l'exercice d'une activité de commerce de détail ou de gros et de prestations à caractère commercial ou artisanal ainsi que leurs réserves et emplacements attenants affectés à la vente ;

- **les locaux de stockage**, soit les locaux ou aires couvertes destinés à l'entreposage de produits, de marchandises ou de biens ;

- **les surfaces de stationnement**, soit les locaux ou aires, couvertes ou non couvertes annexées aux locaux mentionnés *supra*, destinées au stationnement des véhicules.

¹ Soit la région qui regroupe Paris et les départements de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-et-Marne, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines.

Sont exonérés de taxe les locaux situés dans une zone franche urbaine, les locaux appartenant aux fondations et associations reconnues d'utilité publique pour l'exercice de leurs activités, les locaux administratifs et les surfaces de stationnement des établissements scolaires publics du premier et du second degré et des établissements privés sous contrat avec l'État, les locaux de petite dimension¹, ainsi que les locaux de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions.

Cette taxe, dite taxe sur les bureaux (TSB), est **due par les personnes publiques ou privées qui sont propriétaires des locaux imposables ou titulaires d'un droit réel portant sur ces locaux.**

Les tarifs de cette taxe sont calculés en fonction d'un tarif au mètre carré qui varie en fonction du territoire dans lequel se situent les locaux - trois zones ou « circonscriptions » sont ainsi définies². Un tarif réduit est appliqué pour les locaux à usage de bureaux possédés par l'État, les collectivités territoriales, les organismes ou les établissements publics sans caractère industriel ou commercial, les organismes professionnels ainsi que les associations ou organismes privés sans but lucratif à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel et dans lesquels ils exercent leur activité.

¹ Sont exonérés les locaux à usage de bureaux d'une superficie inférieure à 100 mètres carrés, les locaux commerciaux d'une superficie inférieure à 2 500 mètres carrés, les locaux de stockage d'une superficie inférieure à 5 000 mètres carrés et les surfaces de stationnement de moins de 500 mètres carrés annexées à ces catégories de locaux.

² La première circonscription comprend Paris et le département des Hauts-de-Seine. La deuxième circonscription comprend les communes de l'unité urbaine de Paris autre que Paris et que les communes du département des Hauts-de-Seine. La troisième circonscription comprend les autres communes de la région d'Île-de-France.

Tarifs de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en 2016

(en euros au mètre carré)

	1 ^{ère} circonscription	2 ^{ème} circonscription	3 ^{ème} circonscription
Locaux à usage de bureaux	16,89	10,02	4,81
<i>Tarifs réduits</i>	8,37	6	4,35
Locaux commerciaux	7,45	3,84	1,93
Locaux de stockage	3,85	1,93	0,98
Surfaces de stationnement	2,25	1,30	0,66

Source : article 231 ter du code général des impôts

En vertu de l'article L. 4414-7 du code général des collectivités territoriales, **50 % de cette taxe est affectée à la région d'Île-de-France, dans la limite de 183 millions d'euros.**

Par ailleurs, une fraction du produit de cette taxe, plafonné à 350 millions d'euros en 2016, est affectée à l'établissement public Société du Grand Paris¹ et une fraction, plafonnée à 133 millions d'euros en 2016, est affectée à Action Logement-Union d'économie sociale pour le logement (UESL)². La part résiduelle de la taxe, d'un montant de 33 millions d'euros en 2016, revient au budget général. **Au total, le produit de cette taxe s'est ainsi élevé à 700 millions d'euros en 2016.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un **amendement présenté par le Gouvernement.**

Il vise à modifier l'article L. 4414-7 du code général des collectivités territoriales afin **d'augmenter le plafond de la fraction de la taxe sur les bureaux allouée à la région d'Île-de-France en 2017.** Cette fraction serait fixée à 50 % dans la limite de 213 millions d'euros, contre 183 millions d'euros en 2016.

Compte tenu du produit important de cette taxe (700 millions d'euros en 2016), ce plafond de 213 millions d'euros serait atteint l'année

¹ Article 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

² Article 57 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

prochaine. Ainsi, ce sont **30 millions d'euros supplémentaires qui seraient affectés à la région d'Île-de-France.**

D'après le Gouvernement, cette affectation de recettes supplémentaires de la région doit permettre de **compenser le produit plus faible qu'attendu des deux taxes créées par la loi de finances pour 2015 au profit de la région d'Île-de-France**, afin de respecter les engagements du protocole État-région de janvier 2011 sur les transports franciliens¹ : une taxe additionnelle sur les surfaces de stationnement² et une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises³. Ces deux taxes devaient permettre à la région d'Île-de-France de bénéficier de recettes supplémentaires de respectivement 60 et 80 millions d'euros - soit 140 millions d'euros au total.

Comme l'a indiqué le ministre des collectivités territoriales Jean-Michel Baylet : « *l'État a décidé d'accroître les recettes de la région de 30 millions pour qu'elles correspondent, dans la durée de l'exécution du protocole, aux dépenses engagées sur ce fondement* ».

III. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Cet article s'inscrit dans le cadre de la **réforme des modalités d'affectation de la taxe sur les bureaux en Île-de-France prévue à l'article 17 du présent projet de loi de finances**. Celui-ci dispose que la fraction de la taxe sur les bureaux dont bénéficiait Action Logement-UESL soit désormais affectée au Fonds national d'aide au logement (FNAL), pour un montant de 146,1 millions d'euros en 2017 (contre 133 millions d'euros en 2016). Par ailleurs, le plafond de la fraction de taxe affectée à la Société du Grand Paris (SGP) est porté à 385 millions d'euros en 2017 (contre 350 millions d'euros en 2016).

L'affectation de 30 millions d'euros supplémentaires de taxe sur les bureaux à la région d'Île-de-France conduit à réduire le reliquat de produit affecté à la SGP et au FNAL. Comme l'a indiqué le Gouvernement, un amendement de coordination devrait donc être déposé à l'article 17 afin de réduire la fraction de taxe sur les bureaux affectée au Fonds national d'aide au logement (FNAL), cette baisse de recettes devant être compensée par une majoration des crédits de la mission « Logement » alloués au financement des aides personnelles au logement.

¹ Dans le cadre du projet du Grand Paris, deux chantiers de modernisation et d'extension des infrastructures de transports publics ont été actés : un plan de modernisation des infrastructures de transport publics existantes et la création de nouvelles lignes de métro automatique (le Grand Paris Express).

² Article 1599 quater C du code général des impôts.

³ Article 1599 quater D du code général des impôts.

Cet article **permet de sécuriser le financement du volet « transports » du projet du Grand Paris consacré à la modernisation et à l'extension du réseau de transport ferré existant.**

ARTICLE 62 ter (nouveau)
(Art. 1609 nonies C du code général des impôts)

Dispositions relatives aux attributions de compensation

Commentaire : le présent article prévoit d'assouplir, tout en les encadrant, les modalités de révision des attributions de compensation.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU), en contrepartie des compétences transférées par les communes membres, l'EPCI bénéficie du produit de recettes jusqu'alors perçues par les communes. Toutefois, une attribution de compensation est créée pour assurer l'égalité entre la recette perçue par le nouvel EPCI et le coût des compétences transférées.

1. L'évaluation des charges transférées

Une commission locale est chargée d'évaluer les transferts de charges entre les communes et l'EPCI¹. L'évaluation est déterminée à la date du transfert par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux², « adoptées sur rapport de la commission locale d'évaluation des transferts ».

On distingue les dépenses de fonctionnement non liées à un équipement et celles liées à un équipement :

- dans le premier cas, les dépenses sont évaluées « d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission » ;

- dans le second cas, le coût est calculé « sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année ».

¹ IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

² Il s'agit des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

Dans tous les cas, il s'agit d'un coût net : « le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges ».

Lors de chaque transfert de charge, un nouveau calcul de l'attribution de compensation intervient.

2. Les conditions de révision des attributions de compensation

a) Le droit commun

Il est possible de modifier le montant de l'attribution de compensation et de fixer librement les modalités de sa révision, par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges.

b) Le régime dérogatoire en cas de fusion et de changement de périmètre

Dans le cas d'une fusion, d'un changement de périmètre d'EPCI à fiscalité propre, d'adhésion individuelle d'une commune à un nouvel EPCI à FPU, l'attribution de compensation des communes membres n'est pas modifiée : elle est égale à celle perçue l'année précédente.

Toutefois, dans ce cas, il est possible durant la première année d'existence du nouvel EPCI de déroger à cette règle et de fixer le montant des attributions de compensation dans des conditions plus souples que celles de droit commun.

Dans ce cas, en effet, l'accord de tous les conseils municipaux n'est pas nécessaire car cette révision est décidée par délibérations concordantes :

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

Cette révision est toutefois encadrée : elle ne peut avoir pour effet de majorer ou de minorer l'attribution de compensation d'une commune de plus de 15 %.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel dont l'objet principal est d'assouplir les modalités de détermination des attributions de compensation en cas de fusion ou de changement de périmètre de l'EPCI, alors que se mettent en place les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

1. Éviter les blocages de la commission locale

Tout d'abord, le **a) du 1° du I)** précise que la commission locale chargée d'évaluer les charges transférées dispose de neuf mois pour remettre son rapport, qui doit être approuvé dans un délai de trois mois suivant la transition du rapport au conseil municipal, dans les mêmes conditions de majorité qu'actuellement. Il est également précisé que le rapport est transmis à l'organe délibérant de l'EPCI.

En outre, si le rapport n'est pas transmis ou s'il n'est pas approuvé, « *le coût net des charges transférées est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département* ».

Dans ce cas, les modalités de calcul de ce coût sont précisées par la loi, qui distingue les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement :

- les **dépenses de fonctionnement** seraient calculées à partir d'une moyenne, **sur trois ans**, des dépenses figurant sur les comptes administratifs de la collectivité, « *actualisées en fonction de l'indice des prix hors tabac* » ;

- s'agissant des **dépenses d'investissement**, le coût serait calculé à partir de la moyenne, **sur sept ans**, des dépenses figurant sur les comptes administratifs de la collectivité, « *actualisées en fonction de l'indice des prix de la formation brute de capital fixe des administrations publiques* ».

Les périodes de référence correspondent aux modalités habituelles de calcul des compensations, par exemple en cas de désaccord de la commission d'évaluation des charges pour les transferts de compétences entre les départements et les autres niveaux de collectivités territoriales prévus par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République¹.

Ces dispositions visent à **éviter des difficultés résultant d'un blocage de la commission locale**.

Par ailleurs, le **b) du 2°** prévoit que tous les cinq ans, le président de l'EPCI présente « *un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences* » par l'EPCI. Ce rapport, qui donne lieu à un débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, qui en prend acte par une délibération spécifique. Le rapport est transmis aux communes membres de l'EPCI.

Le **II** précise que ce délai s'applique à compter de la promulgation de la présente loi de finances – quelle que soit la date de création de l'EPCI.

¹ Article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

2. Assouplir les modalités de révision dans les cas de fusion et de changement de périmètre intercommunal

Le d) et le e) du 2° permettent d'assouplir les modalités de révision des attributions de compensation des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre dans le cas de fusion, de modification de périmètre ou d'adhésion d'une commune.

Alors que, jusqu'à présent, les conditions de majorité dérogatoires au droit commun ne sont possibles que **la première année**, le présent article prévoit que la révision peut intervenir **pendant les deux premières années, et il assouplit le régime dérogatoire : désormais, une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI statuant à la majorité des deux tiers suffirait** - au lieu des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

Dans ce cas, **il est prévu que la révision puisse s'écarter de 30 % de l'attribution perçue (au lieu de 15 % actuellement), mais sans pouvoir représenter plus de 5 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune intéressée.**

3. Diverses dispositions

Par ailleurs, **le c) du 2°** supprime les dispositions spécifiques concernant les syndicats d'agglomération nouvelle (supprimés par la loi NOTRe¹) ainsi que celles relatives aux métropoles et à la métropole de Lyon, à qui s'appliquent désormais le droit commun en matière de délibérations pour réviser les attributions de compensation.

Enfin, **le a) du 2°** prévoit que la partie de l'attribution de compensation qui correspond à la compensation de la part « salaires » diminue comme celle des EPCI, afin d'éviter que l'EPCI supporte le coût de la minoration de la compensation de la part « salaires » des communes.

En effet, la part de la dotation forfaitaire des communes correspondant à la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (TP) est perçue par l'EPCI à la place des communes membres. En contrepartie, l'attribution de compensation versée par l'EPCI à la commune est majorée à due concurrence.

Toutefois, depuis 2012, la compensation de la part « salaires » de la TP perçue par l'EPCI peut être diminuée, alors que ce n'est pas le cas de l'attribution de compensation. Autrement dit, le montant versé par l'EPCI à

¹ Article 44 de la loi n° 2015-991 précitée.

la commune¹ en compensation de la part « salaires » est figé, tandis que la compensation perçue par l'EPCI diminue.

III. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Le présent article permet de répondre à une demande des élus locaux : alors que le périmètre des ensembles intercommunaux augmente, il devient difficile de réunir, dans un délai d'un an, les conditions de majorité requises pour réviser les attributions de compensation. La principale difficulté réside dans la nécessité de disposer d'une délibération du conseil municipal des communes intéressées.

La proposition du Gouvernement paraît à même de garantir la libre administration des collectivités territoriales, tout en offrant aux nouveaux EPCI des modalités plus souples de fonctionnement.

Le présent article prend en compte l'avis du Conseil d'État faisant suite à une saisine par le ministre de l'aménagement du territoire, concernant les conditions de majorité applicables en matière de reversements financiers au sein du bloc communal du 12 juillet 2016 : *« il paraît possible d'allonger, en la portant par exemple à deux ans, la période pendant laquelle peut intervenir la délibération dérogatoire. Il pourrait être également envisagé soit d'augmenter le plafond de la variation du montant de l'attribution de compensation aujourd'hui fixé à 15 %, sous réserve de prévoir en outre une limite globale à la baisse des recettes réelles de fonctionnement résultant de cette variation, par exemple fixée à 5 %, soit de ne garder que ce seul et dernier plafond ».*

¹ Par le biais de l'attribution de compensation.

ARTICLE 62 quater

(Troisième section du chapitre II du titre III du livre III de la quatrième partie
du code général des collectivités territoriales)

**Fonds de soutien exceptionnel à destination des régions et affectation
d'une fraction du produit net de taxe sur la valeur ajoutée aux régions
à compter de 2018**

Commentaire : le présent article prévoit des ressources supplémentaires pour les régions pour financer leurs dépenses en matière de développement économique en mettant en place un fonds de soutien exceptionnel et en leur affectant, à compter de 2018, une fraction de taxe sur la valeur ajoutée.

**I. LE RENFORCEMENT DE LA COMPÉTENCE DES RÉGIONS EN
MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LA FIN DES
INTERVENTIONS DES DÉPARTEMENTS**

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹ a modifié la répartition des compétences entre collectivités territoriales, notamment en supprimant la clause de compétence générale des départements et des régions et en définissant précisément les compétences de ces collectivités territoriales. En particulier, **les régions sont désormais les seules compétentes « pour définir et octroyer des aides en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques, [... et] pour attribuer des aides aux entreprises en difficulté »**². Le bloc communal peut participer au financement de ces aides, dans un cadre conventionnel avec la région.

À l'inverse, **les possibilités d'intervention des départements - qui reposaient sur la clause de compétence générale - sont fortement réduites**. En dehors des cas où il agirait par délégation, cet échelon ne conserve la possibilité d'intervenir que dans l'aide aux filières agricoles, forestières et halieutiques ou en matière d'aide au maintien des services en milieu rural, d'aide à l'exploitation de salles de cinéma et d'aides aux professionnels de santé.

Cette modification des possibilités d'intervention des collectivités territoriales **ne constitue pas strictement un transfert ou une extension de compétence**, qui auraient donné lieu à une compensation financière calculée

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Instruction du Gouvernement relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), NOR : INTB1531125J.

en prenant en compte les dépenses effectivement engagées à la date du transfert. Il s'agit, pour les départements, de la suppression de la clause de compétence générale et, pour les régions, de la confirmation d'une compétence qu'elles avaient déjà, en application notamment de leur propre clause de compétence générale.

Néanmoins, afin de conserver le même niveau d'aide aux entreprises, ces modifications impliquent que **les régions augmentent sensiblement leurs dépenses** en matière de développement économique. D'après les déclarations de son président, Philippe Richert, Régions de France estimait à **800 millions d'euros** le coût pour les régions. Pour financer cette hausse de dépenses, l'État n'a pas souhaité transférer des ressources financières des départements aux régions, étant donné la situation financière de ceux-ci, dégradée en raison du financement des allocations individuelles de solidarité. Le Gouvernement avait envisagé de créer une **taxe spéciale d'équipement** pour un produit total en 2017 de 600 millions d'euros et une dynamique annoncée comprise entre 2 % et 2,5 %.

À la suite du souhait de Régions de France de ne pas créer de taxe supplémentaire, le Premier ministre a annoncé le 29 septembre dernier, lors du congrès des régions, qu'« à compter du 1^{er} janvier 2018, les régions n'auront plus de dotation globale de fonctionnement, cette DGF étant **remplacée par une fraction de TVA** dont l'effet dynamique garantira et pérennisera [leurs] moyens d'action ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable à titre personnel de la rapporteure spéciale, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui vise à mettre en œuvre l'annonce du Premier ministre en prévoyant, d'une part, un fonds destiné à accompagner les dépenses en matière de développement économique des régions et, d'autre part, à leur affecter à compter de 2018 une fraction de TVA.

A. LE FONDS DE SOUTIEN POUR 2017

1. Les principes du fonds de soutien

Le I du présent article crée, pour 2017, un fonds de soutien exceptionnel à destination des régions destiné à « *renforcer les dépenses de ces collectivités consacrées au développement économique* ». Le Département de Mayotte, la Corse et les collectivités à statut particulier de Martinique et de Guyane en sont également bénéficiaires.

Les crédits ouverts au titre du fonds s'élèvent, au maximum, à **450 millions d'euros**, répartis en fonction d'un indice synthétique (**1. du I**) présenté dans le tableau ci-dessous.

Indice synthétique pour la répartition du fonds

70 %	Moyennes des dépenses des départements au titre du développement économique entre 2013 et 2015
15 %	Bases de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 2015
15 %	Population DGF

Source : projet de loi de finances pour 2017

Les dépenses précédemment engagées par les départements ne sont prises en compte qu'à 70 %, ce qui illustre le fait qu'il ne s'agit pas d'un fonds de compensation, mais d'un fonds visant à accompagner les dépenses des régions en matière économique. Le fait d'inclure les bases de CFE – qui n'est pas perçue par les régions – permet de prendre en compte la répartition des entreprises sur le territoire national, de même que, de façon plus indirecte, la prise en compte de la TFPB.

2. Un fonctionnement en deux temps

Les collectivités territoriales concernées se verront notifier un montant correspondant à la répartition des 450 millions d'euros inscrits en autorisations d'engagement sur la mission (**2. du I**). **Le montant effectivement perçu pourra cependant être inférieur.**

Un **premier versement**, correspondant à 44 % de la notification (200 millions d'euros sur 450 millions d'euros) leur sera versé en 2017.

En 2018, les collectivités territoriales concernées percevront un **second versement**, à condition d'avoir augmenté leurs dépenses au titre du développement économique. Le montant de ce second versement correspondra à l'augmentation des dépenses au-delà du premier versement, dans la limite du montant notifié. L'augmentation des dépenses sera appréciée par rapport à une attestation de l'autorité exécutive, au 31 décembre 2017 et fera éventuellement l'objet d'une régularisation *a posteriori* (**3. du I**).

Répartition du fonds de soutien exceptionnel*(en millions d'euros)*

	Premier versement	Deuxième versement maximum	Total maximum	Part
Auvergne Rhône-Alpes	27,4	34,2	61,6	13,7 %
Bourgogne - Franche-Comté	8,8	11,1	19,9	4,4 %
Bretagne	12,4	15,5	28,0	6,2 %
Centre Val de Loire	7,3	9,2	16,5	3,7 %
Corse	0,8	1,0	1,8	0,4 %
Grand Est	15,8	19,7	35,5	7,9 %
Guadeloupe	1,3	1,6	3,0	0,7 %
Guyane	0,2	0,3	0,5	0,1 %
Hauts-de-France	11,0	13,8	24,8	5,5 %
Île-de-France	24,5	30,6	55,1	12,2 %
La Réunion	8,1	10,1	18,2	4,0 %
Martinique	1,8	2,2	4,0	0,9 %
Mayotte	0,9	1,1	2,0	0,4 %
Normandie	11,2	13,9	25,1	5,6 %
Nouvelle Aquitaine	22,6	28,3	50,9	11,3 %
Occitanie	18,4	23,0	41,4	9,2 %
Pays de la Loire	12,3	15,4	27,7	6,1 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	15,2	19,1	34,3	7,6 %
Total	200,0	250,0	450,0	100,0 %

Source : commission des finances du Sénat à partir de l'objet de l'amendement n° II-712 déposé en première lecture à l'Assemblée nationale par le Gouvernement

B. L'AFFECTATION D'UNE PART DE TVA

Le II propose d'affecter aux régions, à compter de 2018, une fraction du produit budgétaire de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), net des remboursements et restitutions.

Le III définit cette fraction. En 2018, le produit transféré correspondra à la somme de la DGF 2017 des régions, la dotation globale de décentralisation (DGD) de Corse et des montants perçus au titre du fonds créé au I du présent article, soit au total environ 4,7 milliards d'euros au maximum.

Montant à compenser en 2018 par transfert de TVA

(en millions d'euros)

Dotation forfaitaire des régions 2016	4 187,7
Dotation de péréquation des régions 2016	+ 193,3
CRFP 2017 des régions	- 451,0
DGD de Corse 2016	+ 277,0
Fonds exceptionnel 2017	+ 450,0
Total	4 657,1

Source : commission des finances du Sénat

La fraction de TVA affectée est définie comme le ratio entre ce montant et les recettes nettes de TVA de 2017.

Le IV prévoit les modalités de répartition du produit ainsi affecté. Chaque collectivité percevra un montant proportionnel à la somme de sa DGF 2017 et du montant notifié (premier versement et second versement maximum) au titre du fonds prévu au I ainsi que, pour la Corse, du montant perçu au titre de la DGD.

Répartition du produit de TVA

(en millions d'euros)

	Total	Part
Auvergne-Rhône-Alpes	621,7	13,4 %
Bourgogne-Franche-Comté	242,8	5,2 %
Bretagne	212,0	4,6 %
Centre-Val de Loire	196,5	4,2 %
Corse	289,3	6,2 %
Grand Est	456,3	9,8 %
Guadeloupe	11,2	0,2 %
Guyane	3,2	0,1 %
Hauts-de-France	455,3	9,8 %
Île-de-France	536,7	11,5 %
La Réunion	33,1	0,7 %
Martinique	18,9	0,4 %
Normandie	216,1	4,6 %
Nouvelle Aquitaine	433,8	9,3 %
Occitanie	383,6	8,2 %
Pays de la Loire	213,6	4,6 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	331,0	7,1 %

Source : commission des finances du Sénat

Le tableau ci-dessus est présenté à titre **purement indicatif**, dans la mesure où il est calculé sur des données partielles, notamment s'agissant de la DGF régionale de Mayotte (ce qui explique son absence dans le tableau) et de la contribution au redressement des finances publiques de la Corse. **Il permet néanmoins de présenter un ordre de grandeur** de la part du produit de TVA qui reviendra à chaque région.

Le **V** du présent article prévoit un **mécanisme de « sécurité »** pour les régions, le Département de Mayotte et les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, en cas de diminution importante du produit de TVA : à l'avenir, la fraction de cette imposition revenant à une collectivité territoriale ne pourra être inférieure à la DGF perçue en 2017 ; à défaut l'État compenserait la différence. En revanche, le montant prévu au titre du fonds exceptionnel de soutien n'est pas pris en compte. Le **VI** prévoit un **dispositif analogue pour la Corse**, en prenant en compte sa DGD.

Le **VII** prévoit un mécanisme de régularisation du montant perçu en 2018, pour tenir compte du fait que le montant de TVA 2017 définitif ne sera connu qu'en cours de l'année suivante.

Le **VIII** précise que le produit de TVA ainsi affecté est versé mensuellement par douzièmes.

Le **IX** abroge les dispositions relatives à la DGF des régions à compter de 2018.

Le **X** renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions d'application de l'article.

III. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Le présent article permettra aux régions de bénéficier d'une **recette fiscale dynamique** qui leur manque aujourd'hui cruellement. La croissance annuelle du produit de la TVA est en effet de **2,6 %** en moyenne entre 2014 et 2017, en se basant sur les dernières prévisions.

Évolution du produit net de TVA

(en millions d'euros)

2014	2015	2016 (prévision)	2017 (prévision)	Moyenne 2017-2013
138,4	141,8	145,0	149,4	3,7
-	+ 2,5 %	+ 2,3 %	+ 3,0 %	+ 2,6 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports économiques, sociaux et financiers 2015-2017

En prenant cette hypothèse d'une augmentation de 2,6 % par an, les régions bénéficieraient chaque année d'une **hausse de 120 millions d'euros** de leurs recettes fiscales. **En 2022, toutes choses égales par ailleurs, leurs ressources auront donc augmenté de 600 millions d'euros par rapport à 2017 – et donc diminué d'autant pour l'État.**

Il faut souligner que les régions **bénéficieront de ce dynamisme dès 2018**, dans la mesure où le ratio est calculé par rapport au produit 2017 : la fraction s'appliquera donc à un montant de TVA 2018 en hausse.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que **la question du financement des aides économiques par les régions est réglée d'une façon tout à fait satisfaisante**. Certes, il existe un décalage entre le montant qu'elles demandaient initialement et celui dont elles bénéficieront en 2017. Néanmoins, le dynamisme de cette ressource comblera de lui-même ce décalage.

Ils se réjouissent que la France adopte cette logique, qu'ils ont pu observer notamment en Autriche et en Italie¹, d'affecter une fraction d'une **imposition nationale aux collectivités territoriales**. Elle permet à celles-ci de bénéficier de recettes souvent plus dynamiques et dont les bases ne posent pas les problèmes de vétusté que l'on rencontre en matière notamment de valeurs locatives, pour les taxes foncières et la CFE.

À l'avenir, ce choix soulèvera probablement des questions nouvelles, et notamment celle de savoir **quelles devraient être les conséquences d'une décision de l'État de réduire le taux de la TVA ou d'étendre la liste des activités bénéficiant de taux réduits**.

¹ Charles Guené et Claude Raynal, *L'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques : les exemples autrichien et italien*, n° 678 (2014-2015), 9 septembre 2015.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 22 novembre 2016 sous la présidence de Mme Michèle André, la commission a examiné le rapport de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 59 à 62 *quater*).

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous allons vous présenter rapidement les principales mesures relatives aux finances locales de ce projet de loi de finances, dont certaines relèvent de la première partie et ont déjà été exposées par le rapporteur général. Nous aborderons ensuite les articles rattachés à la présente mission ainsi que ses crédits.

Tout d'abord, la baisse des dotations se poursuit, avec une contribution au redressement des finances publiques de 2,64 milliards d'euros. Ce chiffre est certes moins important qu'initialement prévu, l'effort demandé au bloc communal ayant été diminué d'un milliard d'euros. La péréquation verticale est en hausse de 380 millions d'euros, avec une augmentation du même montant (180 millions d'euros) de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR). Ces augmentations sont en réalité financées par les collectivités territoriales elles-mêmes, à travers la minoration des variables d'ajustement. Celle-ci atteint cette année un niveau inédit de plus de 750 millions d'euros. Cette ponction, qui n'est pas anodine, se fait dans une opacité complète. Le système est à bout de souffle et des territoires particulièrement vulnérables seront parmi les plus ponctionnés.

J'en viens maintenant aux articles rattachés à la mission. La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) proposée l'an dernier et qui devait s'appliquer à compter de janvier prochain est abandonnée, conformément aux annonces du Président de la République. Nous vous avons exposé les difficultés qu'elle posait, mais la nécessité de réformer la DGF demeure.

Nos travaux du semestre dernier avaient identifié plusieurs améliorations à apporter à la DGF dès 2017. La principale d'entre elles – le rebasage – n'a pas été retenue par le Gouvernement et nous le regrettons. Nous allons donc continuer à nous débattre avec les DGF négatives, qui grippent le système. Certaines de nos propositions ont néanmoins été reprises : le plafonnement de l'écêtement de la dotation forfaitaire est revu, l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération est abondée de 70 millions d'euros et la DSU est réformée dans le sens que nous préconisons. En particulier, on renonce à supprimer la dotation nationale de péréquation (DNP).

Enfin, le projet de loi de finances propose une reconduction du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), le gel du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à son niveau de l'an dernier et l'affectation d'une fraction de TVA aux régions.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteure pour avis de la commission des lois. – La commission des lois s'est principalement attachée aux conséquences de la refonte de la carte intercommunale, qui se traduit par une réduction du nombre d'intercommunalités, mais aussi par une évolution du nombre de collectivités par strate. La réforme de la DGF en est d'autant plus nécessaire.

Mme Marie-France Beaufils. – La question des variables d'ajustement est de plus en plus complexe et le champ des compensations concernées par les minorations est étendu. Sont touchées les collectivités qui comptent le plus de foyers fragiles, exonérés d'impôts. La décision de l'an dernier de prolonger les exonérations pour les personnes qui auraient dû les perdre, notamment du fait de la suppression de la demi-part des veuves, réduit nos recettes fiscales. Or je ne vois dans le projet de loi de finances pour 2017 aucune trace de compensation de cette mesure : à Saint-Pierre-des-Corps, commune de 16 000 habitants, j'ai appris en novembre que je perdais 200 000 euros de recettes, sans compensation. Pour 2017, quels sont les impôts concernés par les variables d'ajustement ? Comment traiter ce problème ?

M. Philippe Dallier. – 2017 sera l'année de la non-réforme de la DGF... Espérons qu'une solution sera trouvée à l'avenir.

La baisse des dotations aux communes est divisée par deux, le montant du FPIC est inchangé : c'est heureux. De même, on resserre le nombre de communes éligibles à la DSU, pour éviter le saupoudrage, et on répartit la hausse sur l'ensemble des communes éligibles. Sans doute est-ce la moins mauvaise solution, en attendant de remettre l'ouvrage sur le métier l'an prochain. Quel que soit le Président de la République, je crains fort qu'il y ait de nouvelles difficultés pour les collectivités territoriales... Vous voyez que je prends des précautions pour l'avenir !

Comme Marie-France Beaufils, j'ai appris tardivement que ma commune allait perdre 80 000 euros de produit fiscal. Que la dotation de compensation serve de variable d'ajustement pose problème. Encore un chantier à ouvrir l'an prochain.

M. Bernard Delcros. – Tout le monde dit souhaiter une réforme de la DGF, mais personne n'accepte que sa propre collectivité soit amenée à participer davantage à l'effort de solidarité ! L'article 150 de la loi de finances pour 2016 est abrogé, je m'en réjouis. Je regrette toutefois que la question des DGF négatives demeure. Les collectivités riches ne participent pas autant qu'elles le devraient.

L'écrêtement, plafonné à 3 % de la dotation forfaitaire, a été remplacé à l'Assemblée nationale par un plafonnement à 1 % des recettes réelles de fonctionnement. En a-t-on simulé les conséquences ?

Je me félicite que le FSIL ait été porté à 1,2 milliard d'euros.

S'agissant du FPIC, le projet de loi de finances reconduit la sortie « en sifflet » pour ceux qui perdent l'éligibilité. *Quid* de celles qui demeurent éligibles mais subissent une baisse importante ?

Pour contribuer au redressement des finances publiques, la DGF des départements baisse encore de 1,1 milliard d'euros cette année. Faute de péréquation et de mesures de soutien, certains départements vont au-devant de réelles difficultés, même avec l'aide exceptionnelle de 200 millions d'euros. Enfin, je me réjouis que la DSU et la DSR augmentent de 180 millions d'euros, quand le projet de loi de finances initiale prévoyait 117 millions. Il est indispensable de renforcer la péréquation si l'on veut limiter les inégalités territoriales.

M. Marc Laménie. – La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) s'élève à un milliard d'euros, c'est un enjeu important pour les collectivités locales. Pouvez-vous nous préciser sa progression ?

M. Daniel Raoul. – Je me réjouis de voir la DSU augmenter de 9,4 % et la DSR de 14 %. La DETR aussi progresse.

Tout le monde veut une réforme de la DGF, mais personne ne veut se la voir appliquer. C'est le phénomène Nimby, *Not in my back yard* !

M. Didier Guillaume. – Pas faux.

M. Daniel Raoul. – Tant que les bases locatives n'auront pas été révisées, que le potentiel fiscal de chaque commune n'aura pas été recalculé, l'injustice perdurera. Par ailleurs, j'aurais aimé que soit mise en place une DGF territorialisée, pour pouvoir apporter des correctifs. Dans ma communauté urbaine, nous avons ainsi mis en place une dotation de solidarité, en prenant un logement de référence comme valeur moyenne pour réviser les bases.

M. Vincent Capo-Canellas. – J'ai moi aussi appris, fin octobre, que ma commune de 15 000 habitants allait perdre 175 000 euros de produit fiscal ; une lettre sibylline du directeur départemental des finances publiques avait annoncé une « incertitude » sur la taxe d'habitation... Cette absence de prévisibilité pose de vraies difficultés.

S'agissant du Grand Paris, les modalités de calcul du potentiel fiscal ont entraîné, l'an dernier, quelques effets d'aubaine. Le périmètre servant de base de calcul a changé, mais je crains, là encore, des effets inattendus. Vu les mécanismes extrêmement complexes de financement des établissements publics territoriaux (EPT), dépourvus de ressources fiscales propres, les communes de la petite couronne devront contribuer en cas de difficulté,

quitte à augmenter leurs impôts. Je crains des mouvements erratiques tous les ans, avec des effets pervers sur les communes. La loi NOTRe a fait disparaître de la feuille d'impôt la colonne « intercommunalité », intégrée à la colonne « commune » : le contribuable comprend donc que la recette afférente va à la commune, et imagine donc, à tort, que celle-ci a augmenté les impôts – alors que la recette est reversée à la métropole ! Il faut absolument remettre à plat un système qui confine à l'absurde et qui finira par une révolte des contribuables !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – La Société du Grand Paris voit le financement de son volet transport sécurisé : l'affectation de 30 millions d'euros supplémentaires, pour un total de 213 millions, ira à la modernisation et à l'extension du réseau de transport ferré. Pour une fois, ce n'est pas la variable d'ajustement ! Le rapport transpartisan de la commission des finances a sans doute éclairé l'Assemblée nationale. Il faudra aller plus loin, dans le même sens, pour d'autres projets.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Nous répondrons à ces différentes questions au fil de l'examen des articles. Quant à la problématique des variables d'ajustement, elle est traitée en première partie du projet de loi de finances.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je vous renvoie en effet aux commentaires du rapporteur général sur l'article 14. Sur 788 millions d'euros de minoration des variables d'ajustement, 527 millions relèvent de la réintégration de l'exonération dite de la demi-part des veuves. Ce coût pèse notamment sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des départements et des régions. Le débat à l'Assemblée nationale s'est concentré sur la réduction des efforts demandés aux départements, sachant que ce sont les départements les plus fragiles qui reçoivent la DCRTP la plus forte...

Philippe Dallier nous apprend que la baisse des dotations se poursuivra en 2018. Jusqu'à nouvel ordre, la loi s'arrête en 2017 !

Article 59

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 59 abroge la réforme de la DGF de l'an dernier, réduit le nombre de bénéficiaires de la DSU et répartit sa hausse sur l'ensemble des communes éligibles et non plus sur les seules communes cible. Il abonde l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération pour tenir compte de l'évolution de la carte intercommunale, tout en plafonnant le gain pour les communautés de communes devenues communauté d'agglomération en 2016 ou en 2017. Enfin, il augmente le plafonnement de l'écêtement de la

dotation forfaitaire en faisant référence aux recettes réelles de fonctionnement.

Sur ce dernier point, nous avons regretté que les communes les plus riches ne contribuent plus à la péréquation verticale du fait de leur DGF négative. Il en résulte un report injuste sur les autres communes, qui représentait l'an dernier plus de 50 millions d'euros. Le choix de l'Assemblée nationale de relever le plafond de l'écrêtement devrait permettre de faire passer le nombre de communes plafonnées de 10 000 à moins de 6 000.

M. Bernard Delcros. – Ce ne sont pas forcément les mêmes.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – En effet. Pour nous, la réponse passait par le rebasage, mais nous n'avons pas été suivis. La solution de l'Assemblée nationale ne nous satisfait pas totalement : nous souhaitons que les communes qui n'ont plus assez de DGF pour contribuer à la péréquation soient prélevées sur leur fiscalité. C'est l'objet de notre amendement n° 1.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La problématique des DGF négatives reste entière : ce sont en général les communes les plus riches qui sont avantagées.

M. Vincent Capo-Canellas. – Quel sera l'impact réel ? On prétend mieux répartir l'effort, éviter les effets d'aubaine, mais les communes concernées sont déjà prélevées au titre de la DGF négative. J'ai l'impression que l'on navigue à l'aveugle.

Mme Marie-France Beauvils. – Même si les propositions vont dans le bon sens, notamment sur la DSU, nous nous abstenons, car nous sommes en désaccord sur le principe même de la participation des collectivités au redressement des finances publiques.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Notre amendement concerne essentiellement les 168 communes qui avaient une DGF négative.

M. Vincent Capo-Canellas. – C'est cet « essentiellement » qui me fait peur !

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – S'il y avait rebasage, la question ne se poserait même pas, puisqu'il n'y aurait pas de communes à DGF négative !

M. Bernard Delcros. – Le critère des recettes réelles de fonctionnement est discutable. L'amendement revient à supprimer le plafonnement de l'écrêtement, ce à quoi je suis favorable : plafonner, c'est faire payer les autres !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Le rebasage résolvait toutes les difficultés. La solution de l'Assemblée nationale n'est pas pleinement satisfaisante.

L'amendement n° 1 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 59, ainsi modifié.

Article 59 bis

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Cet article porte sur les modalités de calcul du potentiel fiscal des communes de la métropole du Grand Paris. Il prévoit de calculer la richesse des communes de la métropole en référence à celle de leur établissement public territorial plutôt qu'en référence à celle de la métropole. Cet article nous paraît équilibré, même si nous n'avons pas été en mesure d'en évaluer précisément les effets, notamment sur les autres communes par le biais des différents dispositifs de péréquation.

M. Philippe Dallier. – Il est un peu ennuyeux que l'on nous demande d'adopter des dispositions dont on ne mesure absolument pas les conséquences ! Je crains qu'on n'ait de mauvaises surprises. A-t-on fait des simulations ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous n'avons pas de simulation, mais il nous semblait qu'il y avait une certaine logique à ne pas prendre en compte la richesse globale de la métropole, qui ne bénéficie pas forcément aux communes. Cela conduirait à augmenter de façon artificielle le potentiel fiscal de certaines communes défavorisées.

M. Vincent Capo-Canellas. – Nous faisons face à un phénomène de lessiveuse : les communes reçoivent le produit de l'impôt, sont prélevées au profit de la métropole, qui finance les territoires en reversant aux communes. Dès lors qu'on touche un des éléments du tout, on fragilise l'ensemble. Nous devons ainsi légiférer sans visibilité sur l'ensemble du système ! Pour l'heure, difficile de faire autrement, mais cette mesure nous laisse sceptiques.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – En tout état de cause, l'article peut fort bien ne pas être adopté.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 59 bis.

Article 59 ter

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 59 *ter* supprime la possibilité, pour les préfets, de proroger le délai de quatre ans au cours

duquel les projets bénéficiant d'une subvention au titre de la réserve parlementaire doivent être achevés.

Si cet article, inséré par l'Assemblée nationale, part d'une bonne intention, celle de solder plus rapidement le versement des subventions, il pourrait pénaliser les gros travaux d'investissement financés par la réserve parlementaire qui s'étalent sur plusieurs années et qui rencontrent des difficultés juridiques – par exemple, des projets nécessitant l'acquisition d'un terrain pour laquelle, au dernier moment, le propriétaire ne donne pas son accord, ce qui oblige à passer par une procédure d'expropriation. Quelques projets peuvent dépasser les délais normaux, si le préfet l'accepte.

En outre, ces dispositions ne relèvent pas du domaine de la loi.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En effet.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Nous vous proposons donc de ne pas adopter cet article.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Une fois les fonds versés, les travaux doivent être engagés dans les deux ans. Une fois les travaux engagés, ils doivent être achevés dans un délai de quatre ans. Le préfet peut, pour des raisons motivées, prolonger ce délai de quatre ans. De fait, certains projets durent parfois dix ans, voire onze ans. En général, il s'agit de dossiers compliqués. Quelquefois, on constaterait une sorte de double peine : les dossiers sont complexes et, à la fin, les fonds ne seraient plus disponibles.

Mme Michèle André, présidente. – Le ministère de l'intérieur traite environ 10 000 dossiers de dotations d'action parlementaire par an, et les montants en jeu ne sont pas très importants. Il arrive toutefois que les aides soient parfois plus importantes, par exemple pour la remise en état d'un groupe scolaire. Les travaux peuvent durer, être compliqués. Le nombre de ces dossiers bénéficiant aujourd'hui d'un report est estimé à une trentaine ou une quarantaine sur 10 000. De toute façon, si cet amendement avait été examiné au Sénat, il lui aurait probablement été opposé l'article 41.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 59 ter.

Article 60

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 60 modifie les modalités de répartition des enveloppes départementales de la DETR, notamment en faveur des départements les moins denses. Il fixe également les modalités de répartition du nouveau fonds de soutien à l'investissement local, qui serait divisé en quatre parts. En particulier, 150 millions d'euros seraient attribués aux métropoles, 216 millions d'euros pour les contrats de

ruralité et 450 millions d'euros en faveur d'investissements ou d'aménagement prioritaires.

L'Assemblée nationale a précisé que la dotation pouvait se cumuler avec d'autres subventions et qu'elle ne pouvait être refusée en raison du faible nombre d'habitants des communes concernées ou du faible montant de l'opération.

Elle a également prévu que les parlementaires du département soient membres de la commission départementale qui participe à la répartition de la DETR. L'idée est d'éviter que les parlementaires deviennent « hors sol » avec l'application du non-cumul des mandats. Toutefois, nous avons quelques doutes quant à la mise en œuvre pratique d'une telle disposition et à son caractère constitutionnel. Les parlementaires pourraient plutôt être invités à assister aux travaux de la commission départementale, sans voix délibérative. Toujours est-il que nous recommandons l'adoption de cet article.

M. Jacques Genest. – Une remarque qui ne concerne peut-être que l'Ardèche : la commission de répartition de la DETR ne sert absolument à rien, c'est un gadget ; chez nous, c'est le préfet qui décide des attributions !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Tout dépend des départements : dans certains, il est tout à fait possible de discuter avec le préfet. En dessous de 150 000 euros, le préfet est libre de répartir la DETR comme il l'entend ; au-dessus, la commission est saisie, mais son avis n'est que consultatif.

Je vous indique au passage qu'en cas de rejet de l'article, vous rejetez non seulement le principe de la participation des parlementaires à cette commission, mais aussi les modalités du FSIL...

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 60.

Article 60 bis

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 60 *bis* élargit les possibilités d'emploi des crédits de la dotation de compensation territoriale de la collectivité territoriale de Corse, qui n'est pas consommée en totalité. Le reliquat de crédits pourra être alloué à l'office des transports de Corse pour financer d'autres investissements en matière de transport. Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 60 *bis*.

Article 61

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 61 porte modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale. Il prévoit de geler le montant du FPIC à 1 milliard d'euros en 2017. L'objectif de 2 % des recettes fiscales des communes et des intercommunalités est repoussé à 2018.

L'Assemblée nationale a également proposé de relever le plafonnement du cumul du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, le FSRIF, et du FPIC : la somme des deux ne pourra dépasser 14 % des dépenses réelles de fonctionnement, au lieu de 13 % actuellement.

Elle a également prévu d'exonérer de prélèvement les communes « pauvres » situées dans les EPCI contributeurs et de reconduire en 2017 le mécanisme exceptionnel de garantie sur trois ans en cas de perte d'éligibilité au FPIC. En effet, la garantie de droit commun ne s'applique que pour un an.

Nous avons envisagé de vous proposer de geler totalement les attributions et les prélèvements au titre du FPIC en 2017, faute de simulations des effets de la nouvelle carte intercommunale sur ce mécanisme de péréquation horizontale. Cela aurait eu deux inconvénients : figer le FPIC pour toujours et défavoriser les nouveaux EPCI qui ont intégré des territoires pauvres en 2017. Le Gouvernement a proposé de reconduire en 2018 la garantie exceptionnelle, créée en 2017, pour les EPCI qui cessent d'être éligibles au FPIC. Cette garantie conduit à lisser la perte sur trois ans au lieu d'un an avec la garantie de droit commun. Nous vous proposons un amendement faisant de cette garantie dégressive sur trois ans la garantie de droit commun, à partir de 2018.

De plus, pour éviter l'imprévisibilité du FPIC et ses effets déstabilisants sur les budgets locaux, nous vous proposons un amendement qui devrait permettre aux collectivités territoriales de recevoir les notifications de FPIC au plus tard au mois de février.

M. Francis Delattre. – Malgré les précautions prises par nos rapporteurs spéciaux, la cible est claire. En région parisienne, on est dans l'épaisseur du trait entre ceux qui payent et ceux qui reçoivent : la modification envisagée concernera ces villes moyennes qui ont été obligées d'intégrer des agglomérations de plus de 200 000 habitants. Ces collectivités nouvelles doivent faire face à beaucoup de dépenses. Ne vous en déplaise, les informations circulent et même dans les banlieues profondes, on maîtrise les algorithmes ! Mon agglomération était exonérée l'an dernier, ce qui signifie que nous sommes moyennement pauvres. Avec le passage de 13 % à 14 % des dépenses réelles de fonctionnement, nous aurons plus de 3 millions d'euros à payer ! Ce n'est pas rien pour une agglomération qui vient de naître.

Il est facile de jongler avec les chiffres, d'autant que le système est complexe. Nous avons l'impression d'être dans un jeu de quilles, de faire le joint entre ceux qui payent et ceux qui ne payent pas. Mon agglomération compte des quartiers difficiles, nous sommes obligés de construire des crèches, tout cela est très coûteux.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Il y a deux choses différentes : le gel du montant du FPIC en 2017 d'une part, le relèvement du plafonnement du cumul du FSRIF et du FPIC d'autre part, qui permet que les collectivités les plus aisées contribuent davantage et donc d'en décharger d'autres.

M. Francis Delattre. – Ce n'est quand même pas Neuilly qui paie pour les autres !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Alors proposons de supprimer le plafonnement.

M. Francis Delattre. – Ce serait justice.

M. André Gattolin. – On en parlera en séance !

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 généralise sur trois ans la garantie exceptionnelle, prévue uniquement en 2016 et en 2017, dont bénéficient les ensembles intercommunaux et les communes isolées qui cessent être éligibles au FPIC.

M. Bernard Delcros. – J'ai bien compris qu'on garantissait à 90 % du montant perçu l'année précédente le versement aux communes qui ne sont plus éligibles au FPIC, mais pour celles qui le demeurent, peuvent-elles perdre 20 % ?

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Si l'on garantit tout le monde, le FPIC serait totalement figé et n'augmenterait alors plus pour les territoires qui en ont le plus besoin.

Nous comprenons qu'on se pose la question ; nous-mêmes l'avons posée à l'administration.

Nous proposons que les ensembles intercommunaux et les communes qui cessent d'être éligibles au FPIC aient la garantie de percevoir les années qui suivent une part égale à 90 %, puis à 75 %, puis à 50 % du montant perçu la dernière année d'éligibilité.

M. Jean-Claude Boulard. – C'est un dispositif classique de garantie de sortie. On aurait pu imaginer d'étaler dans le temps les effets des changements de périmètre, qui seront très importants. Dire que le montant du FPIC est gelé à son niveau de 2016, soit 1 milliard d'euros, c'est une

supercherie. Les simulations montrent des variations en dotations comme en prélèvements qui justifieraient non seulement un dispositif de garantie de sortie mais aussi d'étalement dans le temps de ces variations, dont on n'a pas encore pris la mesure.

Le Gouvernement est prêt à entendre ce message du moment que cela n'affecte pas l'équilibre général de la loi de finances. On a tout intérêt à prendre des mesures de sécurité, car on ne sait pas comment on sera traité. C'est pourquoi je plaide en faveur d'un étalement dans le temps des effets de l'évolution des périmètres. Puisque nous n'aurons pas l'occasion de le faire en séance publique, profitons au moins de l'examen de cet article en commission pour faire passer un message à l'Assemblée nationale !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous avons indiqué dans notre rapport que nous avons envisagé de figer la répartition du FPIC en 2017, tant pour les contributeurs que pour les bénéficiaires, en faire une année de *statu quo*. Le Gouvernement n'est pas favorable à cette solution, par crainte qu'il soit ensuite difficile de « remettre la machine en marche ».

M. Jean-Claude Boulard. – Ce qui se passe sur les dotations et la péréquation va provoquer de grandes surprises ! Les élus locaux ne retrouveront pas dans leurs dotations les engagements du Président de la République devant le Congrès des maires. S'agissant du FPIC, nous souhaitons tous une année blanche, un gel du FPIC à 1 milliard d'euros. Le Gouvernement y étant hostile, avec une partie de l'Assemblée nationale, l'alternative était d'étaler dans le temps les effets de l'évolution des périmètres.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Vous soulevez deux sujets : la minoration des variables d'ajustement, à hauteur de 750 millions d'euros, et le gel du FPIC.

Comme l'a dit Charles Guené, nous voulions initialement figer la répartition du FPIC tant pour les contributeurs que pour les bénéficiaires. Mais deux remarques de bon sens nous ont été faites : premièrement, des modifications importantes de périmètre sont déjà intervenues en 2015 et en 2016, lesquelles ont été suivies de changements dans la répartition du FPIC. Dès sa création, la métropole d'Aix-Marseille-Provence a perçu le bénéfice en matière de FPIC, pour des sommes considérables. Cela ne s'est pas vu parce qu'en même temps, le FPIC a augmenté : les communes qui payaient davantage n'ont pas su ce qu'elles payaient au titre de l'augmentation du FPIC d'une part, des changements de périmètre d'autre part. Celles qui ont été créées en 2015 et en 2016 ont bénéficié immédiatement des effets du regroupement sur leur FPIC ; si l'on devait figer sa répartition en 2017, cela exclurait celles qui devaient en bénéficier cette année. C'est donc une question d'équité.

Autre argument qui nous a été opposé : geler le montant de FPIC pour deux ans pourrait donner la tentation à certains de figer définitivement

les choses. Il serait ensuite très compliqué de définir une règle d'évolution. Voyez le cas de la DGF.

M. Francis Delattre. – Un minimum de continuité serait appréciable. Il y a deux ans, on nous a obligés à nous transformer en agglomération, et l'on a eu les premiers résultats l'an dernier. Vous avez constaté que le FPIC était stable pour l'ensemble du pays, mais il fallait trouver une petite réserve pour démontrer qu'il y avait des possibilités d'augmentation. Le problème, c'est que c'est nous qui payons.

Mme Michèle André, présidente. – Nous reprenons l'examen des articles rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Nous en sommes parvenus à l'article 61 et à l'amendement n° 3.

L'amendement n° 3 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 61, ainsi modifié.

Article 61 bis

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 61 *bis*, introduit à l'Assemblée nationale par François Pupponi, porte le montant du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), à 310 millions d'euros au lieu de 290 millions d'euros. Cette augmentation ne coûte rien à l'État et, compte tenu du relèvement de 13 % à 14 % du plafond prévu à l'article 61, elle ne devrait pas avoir de conséquence pour les collectivités territoriales hors Île-de-France. Cette question concerne exclusivement l'Île-de-France. Cette année, la péréquation horizontale n'augmente pas ; faut-il, dès lors, prévoir une dérogation pour l'Île-de-France ? Nous n'en sommes pas convaincus, mais peut-être nos collègues franciliens pourront-ils nous apporter leur éclairage.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je me sens interpellé, en tant que Francilien !

S'agissant du FSRIF, il existe une difficulté récurrente : pour une commune située à la moyenne, être éligible ou non se joue à presque rien ! Paris, certes, contribuerait – mais les marges budgétaires de Paris ne sont pas infinies. D'autres communes d'Île-de-France seraient également contributrices. Faute de simulation, on a vraiment le sentiment de travailler à l'aveugle.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Dans la mesure où le FPIC n'augmente pas, nous serions plutôt favorables au *statu quo*, c'est-à-dire au maintien du FSRIF à son niveau actuel, et donc nous vous proposerions de rejeter l'article.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – C'est un peu délicat à trancher. Une petite augmentation annuelle du FSRIF nous paraît légitime – 20 millions d'euros de plus, dont 10 millions acquittés par la Ville de Paris et 10 millions pour les autres communes, pourquoi pas ? Dès lors qu'une telle augmentation ne se répercute pas sur les collectivités extérieures à l'Île-de-France, il nous semble difficile d'intervenir sur ce sujet.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je ne voterai pas ce dispositif. La logique est de préserver les communes réputées les plus pauvres ; cependant nous n'avons aucune idée de l'effet sur les communes « moyennes ». Il y a toujours, en la matière, un effet pervers, affectant les communes qui sont à la limite de l'éligibilité. Je suis donc très prudent : en voulant aider les plus pauvres, on s'en prend toujours aux communes moyennes...

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. Par principe, puisque le FPIC reste inchangé, nous sommes plutôt pour ne pas toucher au FSRIF.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 61 bis.

Article 61 ter

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Cet article crée une dotation communale d'insularité au profit des îles mono-communales, pour tenir compte des surcoûts qu'elles rencontrent du fait de leur insularité. Treize petites îles seraient concernées : Belle-Île-en-Mer, Aix, Bréhat, Batz, Molène, Ouessant, Sein, Arz, Groix, Hoedic, Houat, l'île aux Moines, Yeu.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Que de beaux endroits !

M. Richard Yung. – Nous y sommes favorables !

M. Jacques Chiron. – Très favorables !

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 61 ter.

Article 62

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 62 ajuste les dispositions relatives au transfert de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements aux régions, afin de tenir compte des conditions particulières d'exercice des compétences relatives aux transports

sur le territoire de l'Île-de-France et de la métropole de Lyon. En Île-de-France, c'est la région qui bénéficierait de la dynamique ; à Lyon, en revanche, l'effort se ferait en faveur de la métropole, Lyon étant à la fois métropole et département. Il s'agit d'un texte d'ajustement. Nous vous proposons de donner un avis favorable à l'adoption de cet article, sans modification.

M. Philippe Dallier. – C'est là, tout de même, une drôle de manière de boucler les budgets ! Les départements ne sont pas à la noce, c'est le moins que l'on puisse dire. Il s'agit d'un petit *hold up*. La méthode est particulière. C'est d'ailleurs ce que pensent aussi tous les présidents de conseils départementaux, de droite comme de gauche – ils se sont exprimés en ce sens.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 62.

Article 62 bis

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Cet article prévoit d'affecter une fraction plus importante de la taxe sur les bureaux à la région Île-de-France, à hauteur de 30 millions d'euros. Aucun transfert direct n'est proposé : c'est la croissance du produit de la taxe qui est, pour partie, orientée vers le projet du Grand Paris Express.

M. Vincent Capo-Canellas. – Ce dispositif est utile, en effet, pour sécuriser son financement.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 62 bis.

Article 62 ter

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 62 *ter* vise à faciliter la révision des attributions de compensation, notamment en cas de fusion ou de changement de périmètre intercommunal, en simplifiant les règles de majorité. C'est un débat assez récurrent. La solution proposée permet, me semble-t-il, de stabiliser le dispositif en tenant compte de l'avis du Conseil d'État, qui a été saisi par le Gouvernement.

Pendant très longtemps, les attributions de compensation ne pouvaient être modifiées qu'à l'unanimité. Le mécanisme a ensuite été modifié, avec l'instauration d'une majorité des deux-tiers et un plafond de 15 %. Elles seraient désormais modifiables, pendant deux ans, *via* une

délibération de l'EPCI à la majorité des deux tiers. La révision est en outre encadrée : elle ne peut s'écarter de plus de 30 % de l'attribution jusqu'alors perçue ; et la perte ne peut représenter plus de 5 % des recettes réelles de fonctionnement, cette dernière disposition étant l'ajout spécifique du Conseil d'État.

Sur ce sujet, il était bon de rouvrir un peu les portes. La règle de l'unanimité verrouillait toute évolution des attributions de compensation. Le Conseil d'État a simplement suggéré d'introduire un système classique de garantie.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 62 *ter*.

Article 62 quater

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 62 *quater* prévoit des ressources supplémentaires pour les régions afin qu'elles financent leurs dépenses en matière de développement économique. Il met en place un fonds de soutien exceptionnel pour 2017 et affecte aux régions, à compter de 2018, une fraction de taxe sur la valeur ajoutée.

Nous nous réjouissons que la France adopte cette logique, dont nous avons notamment observé les effets en Autriche et en Italie. Il s'agit d'affecter une fraction d'une imposition nationale aux collectivités territoriales. La Corse semble faire l'objet d'un traitement particulier : elle bénéficiera d'une recette dynamique sur un champ plus large que celui de sa seule dotation globale de fonctionnement, laquelle est relativement faible. Elle recevrait 6 % de la dynamique de TVA alors que sa population représente 0,5 % de la population nationale... Il conviendra de suivre dans le temps les effets de ce dispositif par trop dérogatoire.

L'article va cependant dans le bon sens, en remplaçant des dotations fixes par des recettes fiscales qui peuvent évoluer de façon plus dynamique. Nous vous proposons donc de donner un avis favorable à l'adoption de cet article, sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 62 *quater*.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – S'agissant des collectivités territoriales, ce projet de loi de finances contient un certain nombre de mesures positives : la réduction de 1 milliard d'euros de la contribution au redressement des finances publiques ; la hausse de la péréquation verticale

de 360 millions d'euros, également partagés entre la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) ; la réforme, dans le sens que nous souhaitons, de la DSU ; la création d'un fonds de soutien à l'investissement des communes et l'augmentation de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ; la création d'un fonds de soutien exceptionnel pour les régions et l'affectation aux régions d'une fraction de TVA à partir de 2018 ; l'augmentation de la dotation d'intercommunalité de 70 millions d'euros ; la création d'une dotation de 4 millions d'euros destinée aux îles mono-communales. Voilà un ensemble de mesures tout à fait intéressantes en faveur des collectivités !

M. Jean-Claude Boulard. – Il faut toujours nuancer une appréciation positive.

Dans ce projet de budget, il y a une première : le dégrèvement lié à la perte de la « demi-part des veuves » représente 500 millions d'euros, dont 200 millions seront financés par un prélèvement sur les compensations du bloc communal. 500 millions d'euros ! On a annoncé une réduction de 1 milliard d'euros sur l'effort demandé aux collectivités, mais faisons d'abord la somme des réductions de la réduction, avant de nous réjouir... Car en définitive, beaucoup de collectivités verront leur dotation diminuer, loin des annonces qui ont été faites ! L'ensemble des associations d'élus ont protesté, à juste titre. Au vu d'un tel décalage entre les discours et les actes, toutes majorités politiques confondues, ne nous étonnons pas si nos concitoyens, de temps en temps, nous rappellent à l'ordre.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La demi-part des veuves a un coût de l'ordre de 500 millions d'euros. Mais les collectivités en ont-elles-mêmes demandé le rétablissement. Et avant sa suppression, près de la moitié de son financement était déjà à la charge des collectivités. Parler de 500 millions d'euros est exagéré : le montant réel est plutôt 250 millions.

M. Jean-Claude Boulard. – D'accord. Disons 250 millions d'euros.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Claude Raynal a souhaité mettre en exergue les points positifs – il y en a quand même quelques-uns ! – et c'était bien légitime.

Deux réponses aux questions posées tout à l'heure par Marc Laménie. S'agissant de la DETR, l'augmentation, pour 2017, est de 184 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 56 millions d'euros en crédits de paiement. La DETR s'élèverait donc à 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 723 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour ce qui concerne les crédits des travaux divers d'intérêt local, autrement dit la réserve parlementaire, si, pour le moment, ils n'apparaissent pas, c'est qu'ils sont traditionnellement inscrits au cours du débat parlementaire. Nous avons toutes les raisons de penser qu'ils le seront.

Mme Michèle André, présidente. – Nous passons à l'examen des crédits de la mission et du compte de concours financiers.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – En 2017, les crédits de la mission, qui s'élevaient à 3,1 milliards d'euros en crédits de paiement et de 3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement, sont en hausse de 262 millions d'euros en crédits de paiement et en réduction de 37 millions en autorisations d'engagement, les modalités de financement du fonds de soutien à l'investissement local ayant été modifiées.

La mission retrace les crédits de la DETR et – en partie – du fonds de soutien à l'investissement local. Au cours de l'examen à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a porté la dotation de la politique de la ville de 100 millions à 150 millions d'euros ; il a en outre abondé les crédits de 4 millions d'euros au titre de la dotation d'insularité.

Le Gouvernement a également abondé les crédits pour financer le fonds de soutien aux régions : 200 millions d'euros en crédits de paiement et 450 millions en autorisations d'engagement. En seconde délibération, il a diminué les crédits de 9 millions d'euros, dont 8 sur le fonds de soutien à l'investissement local, « sur la base des résultats anticipés de la gestion de 2016 ».

Quant au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », il retrace les douzièmes versés par l'État aux collectivités territoriales au titre des impositions locales. Il s'élève, pour 2017, à 105,7 milliards d'euros.

Nous vous proposons de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et du compte de concours financiers, sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je partage cet avis.

La commission a décidé 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 ».

Mme Michèle André, présidente. – Merci à nos deux rapporteurs spéciaux, qui ont travaillé en tenant compte d'un certain nombre de contraintes.

M. Jacques Chiron. – Hélas, ce travail restera au placard !

M. Jean-Claude Boulard. – Tout en saluant le travail de nos rapporteurs, je regrette que l'absence de débat budgétaire nous empêche de discuter des excellents amendements qui ont été adoptés à l'unanimité. Ce rôle de correction fait pourtant la force du Sénat.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Association des maires de France

- M. Antoine HOMÉ, maire de Wittenheim et rapporteur de la commission finances et fiscalité locales ;
- Mme Nathalie BRODIN, responsable finances et fiscalité locale ;
- M. Alexandre HUOT, conseiller technique au département intercommunalité ;
- Mme Claire GEKAS, conseiller finances ;
- M. Assane FALL, conseiller finances.

Assemblée des communautés de France

- M. Nicolas PORTIER, délégué général ;
- Mme Montaine BLONSARD, chargée des relations avec le Parlement.

Assemblée des départements de France

- M. Jean René LECERF, président de la commission des finances de l'Assemblée des départements de France et président du conseil départemental du nord ;
- Mme Frédérique CADET, directrice de cabinet ;
- Mme Anne BOUILLOT, conseillère finances ;
- Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement.

Régions de France

- M. Gilles MERGY, directeur général de régions de France ;
- M. Jérôme LARUE, conseiller, responsable pôle finances ;
- Mme Marie-Reine DU BOURG, conseillère aux relations parlementaires.

Cabinet Stratorial Finances

- M. Jean-Pierre COBLENTZ, directeur ;
- M. Jean-Baptiste GAUDIN, consultant.

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Bruno DELSOL, directeur général des collectivités locales ;
- Mme Françoise TAHÉRI, sous-directrice des finances locales ;
- M. Yohann MARCON, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État ;
- Mme Sandra LAZZARINI, bureau des concours financiers de l'État.

Cabinet du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

- M. Pierre BERGÈS, directeur adjoint du cabinet.